

Юридичні науки

УДК 343.163

Лапкін Андрій Васильович

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри судоустрою та прокурорської діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Бондарчук Володимир Ярославович

*студент
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

МІСЦЕ ПРОКУРАТУРИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

***Анотація.** У статті, на основі аналізу наукових позицій, міжнародного досвіду, законодавства України та історичних аспектів, досліджено місце та роль прокуратури в системі органів державної влади України. Зокрема, автор звертає увагу на те, що теоретичні основи віднесення органів прокуратури до судової гілки влади співпадають із законодавчими тенденціями в Україні. Однак, разом з тим, робиться висновок щодо абсолютної незалежності прокуратури під час виконання своїх службових повноважень, при зайнятті будь-якого місця в системі органів державної влади в Україні.*

***Ключові слова:** прокуратура, органи державної влади, гілки влади, місце в системі.*

Постановка проблеми. Актуальність дослідження обумовлена потребами правового осмислення перетворень в галузі державного будівництва, що відбуваються в Україні. Так, зокрема, у зв'язку з реформуванням системи органів прокуратури України та наближення до

Європейських стандартів у сфері організації та функціонування органів державної влади, нагальним є питання віднесення органів прокуратури до конкретної гілки влади, оскільки виключення з Конституції України розділу VII «Прокуратура» та закріплення конституційного статусу органів прокуратури в розділі VIII «Правосуддя» породило наукові дискусії щодо віднесення прокуратури до судової гілки влади. Разом з тим, наявність різних точок зору щодо цього питання зумовлена й тим, що довгий час наявність окремого розділу в Конституції підкреслювала думку законодавців про те, що прокуратура функціонально не належить до жодної з гілок влади.

Таким чином, з огляду на те, що ключове значення для визначення сутності системи органів і установ прокуратури, її функцій, правового статусу, організаційної побудови, форм і методів діяльності має вагоме значення вирішення питання про місце прокуратури в системі державних органів, що визначається загальною концепцією механізму нашої держави, що лежить в основі Конституції України та принципів поділу влади і законності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми визначення місця та ролі прокуратури у механізмі державної влади досліджувалися у наукових працях В. Бринцева, Л. Грицаєнка, В. Долежана, М. Косюти, А. Лапкіна, І. Марочкіна, Ю. Полянського, С. Стеценка, В. Тація, Ю. Тодики, Ю. Шемшученка та інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Зважаючи на значну кількість наукових досліджень у зазначеній сфері, слід констатувати, що і нині в Україні немає єдиного підходу щодо вирішення питання щодо визначення місця прокуратури в системі органів державної влади України.

Тому, **метою статті** є, на основі аналізу наукових позицій, міжнародного досвіду, законодавства України та історичних аспектів,

дослідити місце та роль прокуратури в системі органів державної влади України.

Виклад основного матеріалу. Погляди науковців і практичних працівників щодо місця прокуратури в системі поділу влади вражають різноманітністю, що спричиняє труднощі їх класифікації. Чимало авторів, прагнучи наголосити на самостійності й винятковості своєї позиції, використовували різні формулювання для визначення однакових за сутністю понять.

Зокрема, можна виокремити наступні основні точки зору науковців України з цієї проблеми. Певного поширення набула думка про те, що прокуратура, з одного боку, не є самостійною гілкою державної влади і при цьому не входить до складу законодавчої, виконавчої, судової влади.

Так, О. Михайленко та В. Ковальський вважали, що особливості прокуратури як унікальної державної інституції не дають підстав для її віднесення до якоїсь із гілок влади. На їхню думку, особливий характер діяльності прокуратури виявляється у здійсненні як правоохоронного, так і регулюючого впливу [1, с. 11]. В. Рохлін наголошував, що «органи прокуратури не є гілками державної влади... і не повинні входити до жодної з її гілок» [2, с. 65].

Друга група авторів визнавала державно-владний, правовий характер діяльності прокуратури і, визначаючи її правовий статус, вдавалася до слів «самостійний» або «незалежний». Так, М. Потебенко Г. Ворсінов, В. Корж, автори підручника «Конституційне право України» [3, с. 596] розглядали прокуратуру як самостійний, спеціальний державний або правовий інститут, В. Глаговський та М. Руденко – як «незалежне (автономне) державне утворення в механізмі державної влади» [4, с. 43], Ю. Полянський – як «самостійну систему державних органів» [5, 92], М. Курило [6, с. 6] – як самостійний вид державної діяльності. Аналогічну позицію обстоює такий видатний науковець, як Ю. Шемшученко [7, с. 8].

Всі ці та інші автори, визнаючи самостійне значення прокурорської системи, все ж таки утримувалися від оцінки можливості віднесення прокуратури до окремої гілки державної влади.

Деякі автори, зокрема О. Черв'якова [8, с. 11], розглядають прокуратуру як самостійний орган влади.

Наприкінці 80-х – на початку 90-х років ХХ століття група авторів відстоювала статус прокуратури як інструменту органу законодавчої влади (М. Потєбенько [9, с. 5]). Інші дослідники стверджували про належність прокуратури до законодавчої влади і в нових історичних умовах, після прийняття нових конституцій у державах, створених на теренах Союзу РСР (М. Йоффе [10, с. 27]).

Серед науковців і практиків були і є прихильники інтеграції прокуратури до системи виконавчої влади. Наприклад, в одній зі статей «Юридичного вісника України» наведено таке висловлювання: «...виконавча влада в особі заступника Генерального прокурора М. Обіхода...» [11]. Інтегрування прокуратури до складу виконавчої гілки влади обґрунтовувалося зазвичай потребою посилити роль Міністерства юстиції у реалізації правової політики держави. Проте, як слушно зазначив П. Шумський, «включення прокуратури до складу Міністерства юстиції чи до іншої структури виконавчої влади значно змінило б рівень і зміст її наглядової функції за додержанням законів, перетворило б її на відомчий чи міжвідомчий контроль» [12, с. 54].

Ідея належності прокуратури до судової влади також мала прихильників. Так, О. Сокольський висловив думку про те, що в результаті правової реформи прокуратура «повернеться в те лоно, з якого вийшла, тобто в суд» [13, с. 30].

А. Мудров виступив з пропозицією «знайти їй (прокуратурі) місце, а не залишати в безвладному просторі», при цьому він вважає, що місце прокуратури – в системі органів правосуддя [14, с. 56].

Дехто з учених намагався обґрунтувати включення прокуратури одночасно до кількох гілок влади. Так, П. Шумський стверджував, що прокуратура становить щось середнє між виконавчою і судовою владою [12, 55].

У розвинених країнах поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову розглядається як головний принцип розбудови демократичної і соціально-правової держави. Тому, очевидним є, що вирішення зазначеного питання потребує також аналізу місця органів прокуратури в зарубіжних країнах. Так, У конституціях Албанії, Бельгії, Іспанії, Італії, Нідерландів, Португалії, Туреччини, Хорватії прокуратура віднесена до судової гілки влади. У конституціях США, Німеччини, Франції прокуратура включена до виконавчої гілки влади, але така приналежність не впливає на здійснення кримінального переслідування навіть відносно президентів багатьох країн [15, с. 28]. Натомість незалежними та відокремленими визнаються прокуратури в Білорусі, Латвії, Російській Федерації, Португалії та Македонії.

Крім того, Л. Р. Грицаєнко, дослідивши органи прокуратури 42 країн, дійшов до висновку, що у 22 конституціях прокуратури включені до судової гілки влади, у 9 – до виконавчої і у 10 – невідконтрольні жодній гілці влади [16, с. 365].

Таким чином, досвід зарубіжних країн свідчить, що існують різні варіанти вирішення питання про місце прокуратури у державному механізмі. Так, за цією ознакою можна виділити п'ять груп країн, в яких застосовуються такі основні концепції прокурорської діяльності: 1) країни, де прокуратура діє у складі Міністерства юстиції, хоча при цьому може належати до органів правосуддя і діяти при судах, а прокурори можуть належати до суддівського корпусу (магістратури) (Польща, США, Франція, Бельгія, Нідерланди, Данія, ФРН, Японія); 2) країни, де прокуратура входить до складу судової системи і перебуває при судах або

використовується у межах судової влади адміністративною автономією (Албанія, Іспанія, Італія, Ірландія); 3) країни, де прокуратура виділена в самостійну систему адміністративних органів і є підзвітною парламенту або главі держави (Бразилія, Португалія, Словаччина, Угорщина, Фінляндія); 4) країни, де прокуратура існує у вигляді органу, що підзвітний і підконтрольний вищим колегіальним державно-партійним органам країни (В'єтнам, КНР, КНДР, Куба); 5) країни, де прокуратури або її прямого аналогу взагалі немає (Ватикан, Катар, Кувейт, Велика Британія, Ірландія) [17, с. 480]. Разом з тим, у всіх випадках органи прокуратури абсолютно незалежні під час виконання своїх службових повноважень.

Якщо звернутися до історичного аспекту даного питання, то органи прокуратури в Україні існують уже понад сім століть і на різних етапах свого становлення прокуратура займала різні місця у системі органів державної влади. Так, наприклад, у 1578 році була передбачена посада прокурора, який наглядав за законністю позовів, при Луцькому трибуналі Речі Посполитої, тобто прокуратура входили до складу судової влади.

Далі, у 1722 році прокуратура підпорядковувалася імператору і визначалася «оком государевим». Пізніше у результаті реформ Катерини II посада Генерал-прокурора поєднується з посадою Міністра юстиції, чим відносить прокуратуру до органів виконавчої влади.

За наслідками Судової реформи 1864 року прокуратура перетворена на орган кримінального переслідування, що діяв при судах [18, с.12].

Після падіння в лютому 1917 року російської монархії в Україні було здійснено спробу створити власну державність з усіма її атрибутами, зокрема й прокуратурою. Хоча прокуратура створювалася при судах, вона і в Українській Народній Республіці була автономним державним інститутом. У 1918 році ситуація змінюється, відтак, прокуратура уже не є незалежним органом, а діє при судах, а посада Генерального прокурора знову поєднується з посадою міністра юстиції.

28 червня 1922 року було створено прокуратуру УРСР і затверджено Положення про прокурорський нагляд. Державна прокуратура входила до складу Мін'юсту. Керівником прокуратури як Прокурор республіки був народний комісар юстиції УРСР.

У самостійну систему прокуратуру виділено у 1936 році, коли було створено Народний комісаріат юстиції СРСР і утворено як єдиний централізований орган Прокуратуру СРСР. Від цього часу на посаду Генерального прокурора республіки вже не призначали народного комісара юстиції [29, с. 10-11].

За часів незалежності до 02.06.2016 року у Конституції України прокуратурі було присвячено однойменний окремий Розділ VII, зокрема, враховуючи цей формальний критерій, переважна більшість науковців схилилася до думки про визнання прокуратури відокремленим від усіх гілок влади державним органом, проте після конституційної реформи щодо правосуддя 2016 року прокуратура формально втратила свій статус незалежного органу в системі поділу влади, оскільки було виключено присвячений прокуратурі розділ основного закону і врегульовано її статус у Розділі «Правосуддя».

Таким чином, у Конституції України прокуратура наразі формально віднесена до судової гілки влади. На нашу думку, це абсолютно логічно, оскільки функції прокуратури безпосередньо пов'язані зі здійсненням правосуддя як на етапі досудового розслідування, так і під час підтримання публічного обвинувачення у суді, при цьому прокуратура залишається єдиною та централізованою системою. Експерт Венеціанської комісії Жан Швімер зазначив: «Коли прокуратура перебуває у судовій гілці влади, як показує європейський досвід, то навколо статусу прокурора у суспільстві немає жодних дискусій, атам, де вона входить до виконавчої влади, дискусії практично не припиняються» [20, с. 11].

Крім того, на думку А. Лапкіна, в Україні прокуратура тісніше за все пов'язана із судовою владою. Це обумовлено з тим, що усі без винятку функції прокуратури пов'язані із судами; суд і прокуратура об'єднанні спільними завданнями у системі судових і правоохоронних органів з утвердження у державі верховенства права, зміцнення законності та правопорядку, реалізації контрольних повноважень у сфері кримінального провадження; суд здійснює контроль за діяльністю органів прокуратури, оскільки до нього оскаржують дії і рішення прокурора. Водночас прокуратура не здійснює нагляду за діяльністю суду, хоча і реагує на порушення ним закону шляхом оскарження незаконних і необґрунтованих рішень суду [21, с. 166].

Ю. Полянський стверджує про можливість подальшої інтеграції прокуратури до судової гілки влади на засадах незалежності від суду у питаннях організаційно-управлінського характеру [22, с. 138]. С. Стеценко, виходячи з досвіду Європейських держав, вважає обґрунтованим віднести прокуратуру до судової гілки влади [23, с. 150]. В. Бринцев припускає, що урізана конституційна модель прокуратури може вмонтовуватися як самостійна структура у систему судової влади за умови істотної перебудови судового процесу та системи слідчих органів [24, с. 100].

Крім того, Д. С. Д'ячковський зазначає, що основним завданням сучасного етапу реформування прокуратури в Україні є інтеграція її до судової гілки влади, яка здійснюється шляхом реформування функціональних та організаційних основ прокуратури. У науці основними напрямками реформи прокуратури, які поглибили інтеграційні процеси вважаються: позбавлення прокуратури функції загального нагляду, крім того, зазнали суттєвих змін по суті й інші функції прокуратури.; зміна структури органів і скорочення штату; створення нових органів прокуратури; прозорий конкурс прийняття на роботу; підвищення заробітної плати працівників прокуратури; створення антикорупційної

прокуратури; запровадження в Україні прокурорського самоврядування, яке, до речі, схоже на суддівське [25, с. 39].

Разом з тим, ми вважаємо, що дане питання повинно знайти додаткове врегулювання і у Законі України «Про прокуратуру», де доцільно буде закріпити адміністративну і функціональну незалежність прокурорів у єдиній системі правосуддя. Крім того, погоджуємось з думкою Л. Р. Грицаєнко, який зазначає, що необхідно закріпити статус прокурора в єдиній судовій системі, його особливе місце у судовій гілці влади, максимально приблизивши його до статусу судді щодо недоторканості під час виконання службових обов'язків [26, с. 366]. На нашу думку, такі зміни стануть ще одним поштовхом для поглиблення інтеграції прокуратури в судову систему.

Висновки. Таким чином, теоретичні основи віднесення органів прокуратури до судової гілки влади співпадають із законодавчими тенденціями в Україні. Законодавче закріплення статусу прокуратури як самостійного органу судової влади наблизить Україну до практики Європейських країн та поставить крапку у багатьох дискусіях щодо місця прокуратури в механізмі державної влади. Однак, в будь-якому разі слід розуміти, що віднесення прокуратури до будь-якої з гілок влади не може заперечити того факту, що органи прокуратури повинні бути повністю незалежні під час виконання своїх службових повноважень.

Література

1. Михайленко О., Ковальський В. Прокуратура суверенної України: час становлення спливає. *Юридичний вісник України*. 2000. № 48. С. 8-12.
2. Рохлин В.И. К вопросу о месте и роли прокуратуры в системе государственных органов. Проблемы совершенствования прокурорского надзора: науч.сб. Генеральной прокуратуры

- Российской Федерации (к 275-летию российской прокуратуры). М., 1997. С. 63-69.
3. Конституційне право України: підруч. / за ред. В.Ф. Погорілка. К.: Наукова думка, 1999. 734 с.
 4. Глаговський В. Руденко М. Становлення і розвиток української моделі прокурорського нагляду на сучасному етапі (концептуальні проблеми). Право України. 1996. № 1. С. 43-46.
 5. Полянский Ю. Проект Конституции Украины о прокурорском надзоре. Юридический вестник. 1996. № 1. С. 91-92.
 6. Курило М. П. Нагляд за додержанням прав і законних інтересів засуджених до позбавлення волі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. Х.: Національна юридична академія, 1997. 188 с.
 7. Шемшученко Ю. Місце прокуратури в системі державної влади. Радянське право: матеріали наук.-практ. конф. 1991. № 6. С. 7-11
 8. Червякова Е. Б. Защита конституционных прав граждан средствами прокурорского надзора (проблемы общенадзорной деятельности): автореф. дисс. на соискание учен.степени канд. юрид. наук. Х.: Национальная юридическая академия, 1992. 26 с.
 9. Потебенько М. Місце прокуратури в системі державної влади. Радянське право: матеріали наук.-практ. конф. 1991. № 6. С. 3-10.
 10. Йоффе М. Чи займе прокуратура належне місце в системі державної влади. Право України. 1995. № 8. С. 26-27.
 11. Мовчать лише статуї // Юридичний вісник України. 1999.
 12. Шумський П. В. Прокуратура в системі державних органів України. Хмельницький: Інститут регіонального управління і права, 1996. 392 с.
 13. Сокольский О. О концепции прокурорского надзора в условиях перестройки: мат-лы заседания Совета по рассмотрению вопросов

- теоретического характера // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. 1989. № 114. С. 26-38.
- 14.Мудров А.М. Про деякі проблеми прокурорської незалежності. Актуальні проблеми захисту прав і свобод людини в Україні: тези доп. учасників всеукр. наук.-практ. конф. К.: Ін-т адвокатури при Київ. нац. ун-ті імені Тараса Шевченка, 2000. С. 55-56.
- 15.Грицаєнко Л. Р. Прокурорська діяльність в Україні та зарубіжних країнах: вибрані наукові праці. Київ: Юрид. літ-ра, 2013. 395 с.
- 16.Грицаєнко Л.Р. Прокуратура в країнах Європи: навчальний посібник. Київ: Біноватор. 2006. 400 с.
- 17.В. Логоша Місце прокуратури в системі органів державної влади. Форум права. 2011. № 3. С. 478–485.
- 18.Лапкін А. В. Основи прокурорської діяльності в Україні : навч. посіб. у схемах. Вид. 4-те, змін. та допов. Харків : Право, 2017. 152 с.
- 19.Литвак О., Шумський П. Становлення та розвиток прокуратури України. Вісник Національної академії прокуратури України. 2012. № 3. С. 10-15.
- 20.Швімер П. Визначення місця прокуратури серед гілок влади. Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 2–3 жовтня 2006 р.). К.: НАПУ. С. 9-18.
- 21.Лапкін А. Прокуратура в системі судової влади в Україні. Право України. № 9. 2015. С. 165-167.
- 22.Полянський Ю. Є. Основні проблеми формування прокурорської системи в Україні. Конституційні аспекти судової реформи : матеріали наук.-практ. конф. Х. 2008., С. 136-140.
- 23.Стеценко С. Г. Стабільність Конституції та реформування прокуратури України. Конституційні аспекти судової реформи : матеріали наук.-практ. конф. Х. 2008., С. 148-151.

24. Бринцев В. Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади : моногр. Х., 2010. 464 с.
25. Д'ячков Д. С. Принципи організації та діяльності прокуратури України в умовах її реформування : дис. ... д-ра філософії : 12.00.10 / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2018. 225 с.
26. Грицаєнко Л. Р., Невмержицький Є. В. Реформування інституту прокуратури в Україні: два кроки вперед чи три назад? Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 2. С. 364-367.