Юридичні науки

УДК 343.163

Севастьянова Аделіна Юріївна
студентка
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
Севастьянова Аделина Юрьевна
студентка
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого
Sevastianova Adelina
Student of the
Yaroslav Mudryi National Law University

МІСЦЕ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В ТРИГІЛКОВІЙ СИСТЕМІ ПОДІЛУ ВЛАДИ
МЕСТО ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ В СИСТЕМЕ ДЕЛЕНИЯ ВЛАСТИ НА ТРИ ВЕТВИ
PLACE OF THE PROSECUTOR OF UKRAINE IN THE TRIGGAL SYSTEM OF THE POWER PLANT

Анотація. *Стаття присвячена розгляду основних науково-теоретичних концепцій, розроблених вітчизняною юридичною наукою у сфері визначення місця прокуратури в Україні в триланковій системі поділу влади. Також у цій статті розглядаються питання, пов'язані з реформою прокуратури в Україні, зокрема чітке визначення її функцій у системі органів державної влади. Проаналізовано найважливіші законодавчі та нормативні акти з цього питання, наукові думки провідних українських юристів. Розглядається прокуратура України серед трьох гілок влади. Встановлено її відносини з іншими державними органами. Описано зміни в правовому та адміністративному статусі прокуратури в*

умовах реформи судової влади та правоохоронних органів. Також проаналізовано міжнародний досвід визначення місця прокуратури в системі органів державної влади в інших країнах. Конституційні зміни аналізуються в частині функцій прокуратури, що значно посилює увагу до її місця в системі органів державної влади. Функціональне призначення прокуратури визначає її місце і роль у системі державних органів нашої держави. Аналіз комплексної реформи прокуратури призвів до формування принципово нової моделі її діяльності та, як наслідок, нових підходів до реалізації функцій, організації та управління. Досліджуються думки прихильників різних теорій щодо прокуратури перед виконавчою, судовою та навіть законодавчою гілками влади. На даний момент прокуратура діє ізольовано, що дає їй можливість здійснювати свої повноваження без втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що лише підсилює незалежність і незалежність цього органу.

Ключові слова: *прокуратура, правосуддя гілки влади, функції, повноваження.*

Аннотация. *Статья посвящена рассмотрению основных научно-теоретических концепций, разработанных отечественной юридической наукой в области становления прокуратуры в Украине в трехзвенной системе разделения властей. Также в этой статье рассматриваются вопросы, связанные с реформой прокуратуры в Украине, в частности четкое определение ее функций в системе органов государственной власти. Проанализированы важнейшие законодательные и нормативные акты по этому вопросу, научные мнения ведущих украинских юристов. Рассматривается прокуратура Украины среди трех ветвей власти. Установлено ее отношения с другими государственными органами. Описаны изменения в правовом и административном статусе прокуратуры в условиях реформы судебной власти и правоохранительных*

органов. Также проанализированы международный опыт определения прокуратуры в системе органов государственной власти в других странах. Конституционные изменения анализируются в части функций прокуратуры, значительно усиливает внимание к ее месту в системе органов государственной власти. Функциональное назначение прокуратуры определяет ее место и роль в системе государственных органов нашей страны. Анализ комплексной реформы прокуратуры привел к формированию принципиально новой модели ее деятельности и, как следствие, новых подходов к реализации функций, организации и управления. Исследуются мысли сторонников различных теорий относительно прокуратуры перед исполнительной, судебной и даже законодательной ветвями власти. На данный момент прокуратура действует изолированно, что дает ей возможность осуществлять свои полномочия без вмешательства органов государственной власти и органов местного самоуправления, только усиливает независимость и независимость этого органа.

Ключевые слова: *прокуратура, правосудия ветви власти, функции, полномочия.*

Summary. *The article is devoted to the consideration of the basic scientific and theoretical concepts that were developed by the domestic legal science in the field of determining the place of prosecutor's office in Ukraine in the triangular system of separation of powers. Also, this paper examines issues related to the reform of the prosecutor's office in Ukraine, in particular the clear definition of its functions in the system of state authorities. The most important legislative and regulatory acts on this issue, scientific opinions of the leading Ukrainian lawyers are analyzed. The prosecutor's office of Ukraine among the three branches of power is investigated. Its relationship with other public authorities is determined. Changes in the legal and administrative status of the*

prosecutor's office in the conditions of the reform of the judiciary and law enforcement bodies are described. Also analyzed is the international experience of determining the place of the prosecutor's office in the system of state authorities in other countries. The constitutional changes are analyzed in the part of the functions of the prosecutor's office, which greatly intensified the attention to its place in the system of public authorities. The functional purpose of the prosecutor's office determines its place and role in the system of state bodies of our state. The analysis of the complex reform of the prosecutor's office has led to the formation of a fundamentally new model of its activities and, as a consequence, new approaches to the implementation of functions, organization and management. The opinions of the supporters of different theories regarding the prosecution to the executive, judicial and even legislative branches are investigated. At the moment, the prosecutor's office is acting in isolation, which enables it to exercise its powers without interference by public authorities and local self-government bodies, which only reinforces the independence and independence of this body.

Key words: *prosecutor's office, justice, branches of power, functions, powers.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі одним з найбільш дискусійних моментів щодо ролі прокуратури у державному механізмі залишається питання її місця в системі органів публічної влади. Останнім часом відбувається пошук шляхів вдосконалення правових засад організації та діяльності прокуратури України. Так, конституційні зміни в частині функцій прокуратури значною мірою загострили увагу до її місця в системі органів публічної влади. Саме функціональне призначення прокуратури визначає її місце та роль у системі державних органів нашої держави. Здійснення комплексної реформи системи прокуратури призвело

до формування принципово нової моделі її діяльності і, як наслідок, нових підходів до реалізації функцій, організації та управління..

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питаннями дослідження статусу прокуратури у механізмі державної влади загалом, а також можливістю її віднесення до судової гілки влади, займалися сучасні вітчизняні, зокрема М. Косюта, А. Лапкін, С. Гречанюк, В. Бабкова, В. Тацій, О. Боднарук, С. Ківалов.

Мета статті. Дослідження трансформації правового статусу прокуратури на основі праць вітчизняних науковців та аналіз змін до сучасного законодавства в запропонованій темі.

Викладення основного матеріалу. Публічна влада являє собою певну систему, в якій інституційну складову утворюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Дія такої влади поширюється на відповідну територію за територіальним принципом та забезпечує захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави та суспільства, вирішує питання розвитку у різноманітних сферах. Беручи до уваги систему органів публічної влади, є необхідність визначити, чи дійсно прокуратура є невід'ємною її складовою.

Необхідно зазначити що у ЗУ «Про прокуратуру» чітко закріплено систему органів прокуратури, і цей перелік є вичерпним. У свою чергу, відповідно до статті 7 цього ж Закону, єдність цієї системи забезпечується єдиними засадами організації та діяльності прокуратури, єдиним статусом прокурорів, єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів, фінансуванням прокуратури виключно з Державного бюджету України та вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування.

Як зазначив у своїй роботі М. Косюта, євроінтеграційні процеси в Україні активували зміни в розподілі гілок влади. Зокрема, набуло особливої актуальності питання про визначення місця прокуратури з-

поміж гілок влади. Такі процеси є очікуваними, оскільки, ставши членом Ради Європи, Україна взяла на себе певні зобов'язання перед європейським співтовариством щодо запровадження стандартів діяльності судових і правоохоронних органів, притаманних демократичній правовій державі. У юридичних системах розвинутих країн важливе місце відведено органам прокуратури, діяльність яких спрямована на забезпечення верховенства права. При цьому слід наголосити, що у більшості країн функції прокуратури переважно обмежуються кримінальним переслідуванням і підтриманням державного обвинувачення в суді[3, с.101].2 червня 2016 року Верховною Радою України був прийнятий закон № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», що набрав чинності 30 вересня цього року, яким розділ під назвою «Прокуратура» був виключений з Конституції взагалі, а положення, якими врегульовується її діяльність, віднесені до розділу «Правосуддя». Із чотирьох основних функцій прокуратури за прокуратурою залишено три: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Вказані нововведення узгоджуються із міжнародними стандартами у сфері діяльності прокуратури. Зокрема, у Рекомендації Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухваленої Комітетом Міністрів Ради Європи на 724-му засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 року, говориться, що в усіх системах кримінального судочинства прокурори: приймають рішення про порушення і продовження кримінального переслідування; підтримують кримінальне обвинувачення в суді; подають апеляції на деякі судові

рішення. У деяких системах кримінального судочинства прокурори також здійснюють національну політику щодо злочинності, пристосовуючи її за необхідності до дійсності на місцях і в регіонах; проводять, керують і здійснюють нагляд за слідством; стежать, щоб потерпілі отримували необхідну допомогу і сприяння; розглядають альтернативи кримінальному переслідуванню; наглядають за виконанням судових рішень.

Зважаючи на це, окремі вчені, наприклад, Ніколайчук Г.А. пропонує розглядати прокуратуру не як каральний інструмент кримінальної політики держави, а як самостійний орган судової влади, що незалежно та неупереджено забезпечує її обвинувальну функцію. Саме тому таке місце прокуратурі зараз відведено в Конституції України. Доречно нагадати, що питання про входження прокуратури до судової гілки влади було порушене та обстоювалося Генеральною прокуратурою України у 2005–2006 рр. Зокрема, під егідою Генеральної прокуратури був розроблений законопроект «Про внесення змін до Конституції України стосовно прокуратури», яким згідно зі ст. 121 передбачалося, що «прокуратура України становитиме єдину незалежну систему органів судової влади» [6, с. 173]. В.С. Бабкова, аналізуючи запропоновані зміни з концептуального боку зазначає, що їх необхідно підтримати як спробу розв'язання існуючої проблеми стосовно конституційно-правового статусу прокуратури. Вона наголошує, що саме таке нормативне закріплення статусу прокуратури, суперечить положенням ст. 6 Конституції України, згідно з якими державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Концепція поділу влади заснована на ідеї протиставлення поділу влади між різними за призначенням державними органами максимальній концентрації влади в руках однієї особи чи органу. Відповідно, кожний державний орган чи їх система, а тим більше така вагома, як прокуратура, має знайти місце в межах однієї з гілок державної влади. На цю ситуацію неодноразово звертала увагу Парламентська

Асамблея Ради Європи, яка в своїх резолюціях щодо України порівнює прокуратуру з «вільним електроном» у державному механізмі, і наполягає на тому, щоб вона інтегрувалася до виконавчої або судової влади [1, с. 37]Отже, наразі місце прокуратури в системі поділу влади і державних органів України не визначено з огляду на таке:

1) у Конституції України прокуратурі присвячено окремі статті в розділі VIII «Правосуддя», що вже не свідчить про самостійне закріплення цього органу на конституційному рівні;

2) Конституція України і Закон України «Про прокуратуру» визначають прокуратуру як єдину систему, при цьому не вказуючи до якої гілки влади її віднесено;

3) в організаційному аспекті прокуратура нікому не підпорядкована і непідконтрольна;

4) у функціональному плані прокуратура має самостійні й відокремлені напрями діяльності, весь масив яких не збігається із функціями жодної з гілок влади чи окремого органу;5) призначення та звільнення Генерального прокурора України відбувається органами, що належать до різних гілок влади — Президентом та Верховною Радою України.

Важливо, що в науковому просторі існує декілька позицій щодо визначення місця прокуратури в системі органів державної влади. По-перше, прокуратура повинна знаходитися в системі законодавчої влади. Прихильники такої думки вказують на те, що прокуратура діє на основі повноважень, отриманих від законодавчої влади, і підконтрольна їй. Наполягаючи на тому, що без прокуратури законодавча влада виявиться фактично безвладною у зв'язку з відсутністю органу, який би контролював виконання рішень, що приймаються. По-друге, прокуратура повинна входити до системи виконавчої влади, оскільки однією з її функцій є організація виконання законів, а контроль і нагляд є засобами рішення

цього завдання. Радикальні прихильники цієї позиції бачать прокуратуру в структурі Міністерства юстиції, посилаючись при цьому на досвід США й інших країн, в яких Генеральний прокурор і Міністр юстиції поєднані в одній особі. По-третє, прокуратура повинна бути частиною системи судової влади.

Якщо аналізувати пропозиції щодо віднесення прокуратури до судової влади, при цьому необхідно врахувати, що світова практика напрацювала різні моделі. Так, А.В. Лапкін пропонує виокремити наступні: 1) держави, де прокуратура входить до складу міністерства юстиції, хоча її функціонування першочергово пов'язане із забезпеченням правосуддя, тобто вона здебільшого діє при судах, і прокурори належать до суддівського корпусу («магістратури»): Австрія, Бельгія, Німеччина, Єгипет, Іспанія, Італія, Єменська Республіка, Ліван, Люксембург, Марокко, Нідерланди, Корея, Румунія, Туреччина, Франція, Японія; 2) держави, де прокуратура цілком введена до складу судової системи і діє при судах або в межах судової влади користується адміністративною автономією: Азербайджан, Андорра (функціональна автономія), Вірменія (фактично незалежна), Болгарія (незалежна від судів), Греція, Грузія, Іран, Іспанія (незалежна автономія), Молдова, Монголія (фактично незалежна), Португалія та всі її колишні колонії (незалежна автономія), Російська Федерація (фактично незалежна), Фінляндія. Разом із тим, як наголошують дослідники, при всьому різноманітті прокурорських систем у світі прокуратура у більшості держав — це особливий незалежний державний інститут, що забезпечує законний паритет між інтересами правоохоронних органів і правами особи, здійснює кримінальне переслідування і захищає інтереси держави, суспільства й окремих громадян [4, с. 166].

У своїй роботі М. Косюта наголошує на тому, що принципове значення як з теоретичного, так і практичного погляду має оптимальне вирішення питання про віднесення прокуратури України до однієї з гілок

державної влади. При цьому потрібно враховувати, що в інших країнах, зокрема і європейських, воно вирішується неоднозначно. Віднесення прокуратури України до однієї з гілок державної влади обумовлено двома обставинами. По-перше, положення, що стосуються прокуратури, включені до Розділу VIII Конституції «Правосуддя», що більш ніж прозоро демонструють ставлення авторів Основного Закону України до цієї проблеми. По-друге, в затвердженій Президентом України Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки прокуратуру визнано суміжним із судовою владою державно-правовим інститутом. І справді, прокурори беруть участь у розгляді справ судами, хоча на них і не поширюється функція судочинства. Близькість, а не інтеграція прокуратури до судової влади зумовлюють спільне обговорення і внесення пропозицій, що стосуються вдосконалення їхньої діяльності, із залученням науковців, покращення правового регулювання діяльності цих структур і зміцнення законності в державі [3, с. 101].

Щодо прокуратури України, необхідно наголосити, що вона є специфічним органом і не належить до жодної з традиційних гілок влади. Прокуратура не може і не повинна бути головним механізмом захисту порушених прав, вона лише доповнює судовий захист. Прокуратура має бути лише одним зі знарядь здійснення правосуддя. Це є самостійний централізований орган державної влади, що діє в системі правоохоронних органів держави та забезпечує захист від неправомірних посягань на суспільний та державний лад, права і свободи людини, а також основи демократичного устрою засобами і методами, що передбачені законом. Прокуратура не підпорядковується виконавчій або судовій владі, оскільки її діяльність є елементом системи стримувань і противаг між гілками влади, які формуються та утверджуються в державі після прийняття Конституції [2, с. 58].

Якщо наголосити на проблемі конституційного регулювання прокурорської діяльності, то, по-перше, відповідно до змін до Конституції України щодо правосуддя, замість окремого розділу прокуратурі присвячена єдина стаття у розділі «Правосуддя», хоча при цьому питання про віднесення її до судової влади однозначно не вирішене. Це суперечить ст. 6 Конституції України, яка передбачає, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, і, по-друге, внесені внаслідок конституційної реформи щодо правосуддя зміни до Основного Закону щодо прокуратури досі не відображені в галузевому законодавстві, що створює неабиякі суперечності та невизначеність у вирішенні практичних проблемних питань.

Висновок. Підсумовуючи вище зазначене, можна сказати, що існують прихильники різних теорій щодо віднесення прокуратури до виконавчої, судової та навіть законодавчої влади. Наразі ж прокуратура діє відокремлено, що дає їй можливість здійснювати свої повноваження без втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що тільки підкріплює незалежність та самостійність цього органу.

Для усунення наявних суперечностей варто закріпити окремий статус прокуратури та визначити його місце серед інших органів шляхом внесення змін у Конституцію, з посиланням на особливість відокремленого функціонування даного органу, а також привести у відповідність інші нормативно-правові акти, які здійснюють регулювання прокурорської діяльності. Вони мають в повній мірі відповідати Основному закону та не створювати колізій зі ст.6 Конституції України. Закріпивши у законодавстві особливе місце прокуратури в системі органів публічної влади, ми зможемо значно покращити рівень нормативного закріплення, що позитивно вплине на захист прав і свобод людини, загальних інтересів українського суспільства і держави в цілому. Отже, статус системи прокуратури зазнав суттєвих змін в контексті проведення реформи

правосуддя, що позначилось на місці цього органу правопорядку в системі органів публічної влади і нинішній правовий статус може розглядатись виключно як перехідний, що потребує остаточного визначення і закріплення не тільки в Основному законі, а й внесення змін в усе галузеве законодавство.

Література

1. Бабкова В. С. Реформування прокуратури України у контексті змін до конституції України. Актуальні проблеми судового права: матеріали міжнар. наук.-прак. конф., присвяч. пам'яті проф. І. Є. Марочкіна. Харків, 2015. С. 37–40.
2. Гречанюк С. К. Деякі питання сучасного визначення місця прокуратури в системі органів публічного управління. Науковий часопис Національної академії прокуратури України.2017. Вип. 1. С. 55–62.
3. Косюта М. Роль і місце прокуратури в системі поділу влади. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2017. Вип. 4. С. 101–113.
4. Лапкін А. В. Прокуратура в системі судової влади. Право України. 2015. Вип. 9. С. 164–171.
5. Лапкін А. В. Основи прокурорської діяльності в Україні : навч. посіб. у схемах. Харків, 2017. 152 с.
6. Ніколайчук Г. А. Функції прокуратури на сучасному етапі реформування органів кримінальної юстиції в Україні. Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2016. Вип. 9. С. 170-175.