

**МІСЦЕ ПРОКУРАТУРИ В СИСТЕМІ ПОДІЛУ ВЛАДИ  
В КОНТЕКСТІ ПОЗИЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**THE PLACE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN THE SYSTEM  
OF SEPARATION OF POWERS IN THE CONTEXT OF THE POSITION  
OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE**

**Дудченко О.Ю., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри кримінального процесу**

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

У статті досліджуються теоретичні та практичні аспекти визначення місця прокуратури в системі поділу влади України. Здійснено аналіз конституційних змін 2016 року та рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020, які суттєво вплинули на правовий статус прокуратури та її інтеграцію в систему правосуддя. Розглянуто чотири основні підходи до визначення місця прокуратури: належність до виконавчої гілки влади, законодавчої гілки влади, судової гілки влади та виділення окремої контрольно-наглядової гілки влади. Встановлено, що відсутність чіткого законодавчого закріплення нового статусу прокуратури створює правову невизначеність, яка може негативно впливати на ефективність її діяльності та взаємодію з іншими органами державної влади.

Особливу увагу приділено Рішенню Конституційного Суду України від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020, яке є ключовим документом, що визначає сучасний конституційний статус прокуратури. У цьому рішенні Суд підкреслив, що одним із найвагоміших наслідків конституційної реформи 2016 року стало те, що прокуратура втратила свій відокремлений статус у структурі державної влади та була інтегрована в загальну систему правосуддя як інститут, що виконує функцію кримінального переслідування.

Автор пропонує розширити повноваження Вищої ради правосуддя шляхом надання їй можливості впливати на формування Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Такий підхід базується на принципі співвідношення та взаємодії органів правосуддя і сприятиме встановленню єдиних стандартів професійності та етики для суддів і прокурорів. Впровадження цих змін вимагатиме актуалізації законодавчої бази та проведення широкої дискусії із залученням представників суддівського та прокурорського корпусів, науковців, експертів та громадськості.

У підсумку, інтеграція прокуратури в систему правосуддя з посиленням контролю з боку Вищої ради правосуддя є важливим кроком для вдосконалення правової системи України, підвищення прозорості та відповідальності органів прокуратури, а також зміцнення довіри населення до системи правосуддя.

**Ключові слова:** прокуратура, поділ влади, правосуддя, Вища рада правосуддя, реформування, конституційні зміни.

The article examines the theoretical and practical aspects of determining the place of the prosecutor's office in the system of separation of powers in Ukraine. An analysis of the constitutional amendments of 2016 and the decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 18, 2020, No. 5-r(II)/2020, which significantly affected the legal status of the prosecutor's office and its integration into the justice system, is conducted. Four main approaches to defining the place of the prosecutor's office are considered: belonging to the executive branch, the legislative branch, the judicial branch, and the allocation of a separate control and supervisory branch of power. It is established that the absence of clear legislative consolidation of the new status of the prosecutor's office creates legal uncertainty, which can negatively affect the efficiency of its activities and interaction with other state authorities.

Particular attention is paid to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 18, 2020, No. 5-r(II)/2020, which is a key document defining the modern constitutional status of the prosecutor's office. In this decision, the Court emphasized that one of the most significant consequences of the 2016 constitutional reform was that the prosecutor's office lost its separate status in the structure of state power and was integrated into the general justice system as an institution that performs the function of criminal prosecution.

The author proposes to expand the powers of the High Council of Justice by granting it the ability to influence the formation of the Qualification and Disciplinary Commission of Prosecutors. This approach is based on the principle of correlation and interaction of justice bodies and will contribute to establishing unified standards of professionalism and ethics for judges and prosecutors. Implementing these changes will require updating the legislative base and conducting a broad discussion involving representatives of the judicial and prosecutorial corps, scholars, experts, and the public.

In conclusion, integrating the prosecutor's office into the justice system with enhanced control by the High Council of Justice is an important step towards improving Ukraine's legal system, increasing transparency and accountability of the prosecutor's bodies, and strengthening public trust in the justice system.

**Key words:** prosecutor's office, separation of powers, justice, High Council of Justice, reform, constitutional changes, Constitutional Court of Ukraine decision.

Стаття 6 Конституції України закріплює фундаментальний принцип демократичної правової держави – поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Цей принцип забезпечує баланс влади, запобігає її узурпації та сприяє ефективному функціонуванню державного механізму. Відповідно до цієї статті, органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження в межах, встановлених Конституцією, та згідно з законами України. Телеологічний аналіз норм Конституції України свідчить про те, що поділ влади є основним засобом та неодмінною умовою запобігання концентрації влади, а отже, є інструментом проти зловживань нею задля адекватної реалізації прав і свобод людини і громадянина. Таким чином, поділ влади є гарантією прав і свобод людини і громадянина. Тому будь-яке порушення принципу поділу влади, що призводить до її

концентрації, у тому числі суміщення не належних певним органам державної влади функцій, порушує гарантії прав і свобод людини і громадянина [1].

Водночас системний аналіз положень Конституції України вказує на те, що факт утворення незалежних державних органів засвідчується відповідним закріпленням їх у Конституції України без зазначення потреби в ухваленні додаткових рішень певних суб'єктів щодо їх утворення (наприклад, Служба безпеки України, Національний банк України, Рада національної безпеки і оборони України, Фонд державного майна України, Антимонопольний комітет України). Це гарантує сталість функціонування значених органів державної влади та запобігає їх необґрунтованій ліквідації, здійснення якої потребує внесення змін до Основного Закону України [1]. Зазначений підхід надає підстав для жвавих дискусій серед науковців, практиків

та політиків, про те, до якої саме гілки влади належить прокуратура, чи займає вона самостійне місце і не належить до жодної.

З моменту проголошення незалежності України не існує єдиної думки щодо правового статусу прокуратури та її місця в системі поділу влади. Питанню визначення місця прокуратури в системі органів державної влади свої роботи присвячували такі науковці, як Грицаєнко Л. М., Грошевий Ю. М., Джиба В. В., Долежан В. В., Єсімов С. С., Йосифович Д. І., Кайдрович Х. І., Ковалів М. В., Комзюк А. Т., Костицький М. В., Литвинюк М. В., Логоша В. В., Миколенко В. А., Москалюк Ю. Д., Назар Ю. С., Потибенько М. В., Прилуцький С. В., Скриньковський Р. М., Сухонос В. В., Тиркало Ю. Є., Хмиз М. В., Шапошник А. С., Шемшученко Ю. С., Шлапко Т. В., Шмельов О. О., Штогун М. та інші. Проте, незважаючи на численні теоретичні дослідження та практичні напрацювання, досі не існує єдиної думки стосовно цього питання.

У результаті дискурсу сформувалося чотири основні підходи до визначення місця прокуратури в системі державних органів: 1) належність прокуратури до виконавчої гілки влади, прихильники цього підходу вважають, що прокуратура виконує функції, характерні для виконавчої влади, такі як реалізація державної політики, контроль та нагляд за дотриманням законодавства; 2) належність прокуратури до законодавчої гілки влади – деякі науковці стверджують, що прокуратура має тісні зв'язки з законодавчою владою, оскільки її діяльність пов'язана з правотворчістю, наданням експертних висновків щодо законопроектів та участь у формуванні правової політики держави; 3) належність прокуратури до судової гілки влади – цей підхід базується на тому, що прокуратура бере безпосередню участь у здійсненні правосуддя, підтримуючи державне обвинувачення в суді та забезпечуючи захист прав і свобод громадян у судовому процесі [2, с. 265].

Прихильники виділення окремої, четвертої «контрольно-наглядової» гілки влади пропонують розглядати прокуратуру як самостійну гілку влади, яка здійснює специфічні функції нагляду та контролю за дотриманням законності всіма суб'єктами права, не підпадаючи під традиційну тріаду поділу влади [3, с. 1–3].

Внесення змін до Конституції України Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII, та рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2020 року № 5-р(П)/2020 [4], внесли певні корективи, проте законодавство досі не містить чіткого визначення статусу прокуратури, а дискусії продовжують тривати. Дотепер зустрічаються публікації, в яких на підставі переконливих аргументів науковці відносять прокуратуру до однієї з гілок влади, а інші наполягають на її незалежному та самостійному конституційно-правовому статусі. Ситуація ускладнюється недосконалістю Закону України «Про прокуратуру» [5], який не містить однозначної відповіді на це питання, залишаючи його актуальним для наукового дослідження.

Слід зазначити, що визначення місця прокуратури в державному механізмі поділу влади має не лише теоретичне, але й важливе практичне значення. Воно впливає на питання підпорядкування, контролю та відповідальності прокуратури, а також на її взаємодію з іншими органами державної влади. Невизначеність у цьому питанні може призвести до проблем у забезпеченні законності, правопорядку та захисту прав громадян.

У контексті європейської інтеграції та реформування правової системи України актуальним є питання гармонійної інтеграції прокуратури в систему державної влади відповідно до принципів, закріплених у Конституції. Це потребує детального аналізу положень статті 6 Конституції України, сучасного статусу прокуратури та можливих шляхів удосконалення законодавчого регулювання.

Метою даної статті є дослідження теоретичних та практичних аспектів місця прокуратури у системі поділу влади України, аналіз конституційних змін та їх впливу на правовий статус прокуратури, а також розробка пропозицій щодо удосконалення механізмів контролю та відповідальності в діяльності прокуратури з урахуванням принципів статті 6 Конституції України з урахуванням нових реалій.

Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2020 року № 5-р(П)/2020 є ключовим документом, який визначає сучасний конституційний статус прокуратури в Україні. У цьому рішенні Суд підкреслив, що одним із найвагоміших наслідків конституційної реформи 2016 року стало те, що інститут прокуратури втратив свій відокремлений статус у структурі державної влади. За новим конституційним правопорядком, прокуратура як інститут, що виконує функцію кримінального переслідування, структурно інтегрована в загальну систему правосуддя [4].

До 2016 року прокуратура України мала особливий статус, який не дозволяв чітко віднести її до жодної з трьох гілок влади, визначених статтею 6 Конституції України: законодавчої, виконавчої чи судової. Прокуратура виконувала широкий спектр функцій, включаючи нагляд за дотриманням законодавства, представництво інтересів держави в суді та інші повноваження, які виходили за межі суто кримінального переслідування (загальний нагляд тощо).

Однак така невизначеність статусу прокуратури призводила до проблем у функціонуванні державного механізму, оскільки створювала можливість для зловживань владою та порушення принципу поділу влади. Це також викликало критику з боку міжнародних організацій та партнерів України, які наголошували на необхідності реформування прокуратури відповідно до європейських стандартів. Існуючи поза поділом державної влади, прокуратура була не просто незалежна, а майже неконтрольована, що призвело до повної втрати довіри до неї з боку суспільства та міжнародних інституцій. Тому віднесення прокуратури до судової гілки влади або, як зараз використовує законодавець, до системи органів правосуддя має важливий практичний інтерес. Це потрібно зробити для законного та своєчасного впливу на неправомірну діяльність працівників прокуратури, у разі наявності такої. І такий вплив повинні здійснювати не «кишенькові» органи прокурорської системи, а контролюючі органи незалежні від Генерального прокурора.

Конституційна реформа 2016 року, зокрема Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII, мала на меті удосконалення системи правосуддя та приведення її у відповідність із європейськими стандартами. Одним із ключових аспектів цієї реформи було переосмислення ролі та статусу прокуратури в системі державної влади. З конституційного тексту були вилучені положення про нагляд за дотриманням прав і свобод людини та громадянина, нагляд за дотриманням законів органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та іншими суб'єктами. Це звузило функції прокуратури до підтримання (публічного) державного обвинувачення в суді, процесуального керівництва та представництва інтересів держави в суді у виключних випадках. Це дало змогу віднести прокуратури до системи правосуддя: прокуратура стала частиною системи органів, які забезпечують правосуддя в Україні, що включає суди та органи, відповідальні за здійснення правосуддя.

У своєму рішенні від 18 червня 2020 року № 5-р(П)/2020 Конституційний Суд України детально проаналізував зміни, внесені конституційною реформою 2016 року, та їхній вплив на статус прокуратури. Суд підкреслив, що прокуратура більше не є відокремленим інститутом у структурі державної влади. Це означає, що вона повинна діяти в межах загальної системи поділу влади

та підпорядковуватися відповідним принципам і механізмам контролю. Прокуратура, виконуючи функцію кримінального переслідування, стала структурним елементом системи правосуддя. Це означає, що вона тісно взаємодіє з судовою владою та іншими органами, що забезпечують здійснення правосуддя. Суд зазначив, що такі зміни відповідають європейським стандартам організації прокуратури та принципам правової держави, зокрема принципу поділу влади.

Однак Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2020 року № 5-р(П)/2020 остаточно не завершило процес встановлення місця прокуратури в системі поділу влади. Конституційний Суд лише констатував, що внаслідок конституційної реформи 2016 року прокуратура втратила свій відокремлений статус і була інтегрована в систему правосуддя. Проте для повного відображення цього нового статусу необхідні відповідні законодавчі зміни. Суд звернув увагу на те, що законодавець має обов'язок внести зміни до чинного законодавства з метою повної імплементації нових конституційних положень щодо прокуратури. Це стосується не лише формального визнання її частиною системи правосуддя, але й конкретизації її функцій, повноважень, механізмів підзвітності та контролю, а також взаємодії з іншими органами державної влади.

Відсутність чітких законодавчих норм, які б регулювали новий статус прокуратури, створює правову невизначеність та може призвести до проблем у практичному застосуванні законів. Це, у свою чергу, негативно впливає на ефективність діяльності прокуратури, її спроможність забезпечувати законність та правопорядок, а також на довіру суспільства до цього інституту. Крім того, без належного законодавчого закріплення статусу прокуратури як частини системи правосуддя, можуть виникати колізії у взаємодії між прокуратурою та іншими гілками влади. Це може стосуватися питань підпорядкування, контролю, дисциплінарної відповідальності та інших аспектів діяльності прокуратури.

Таким чином, рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2020 року № 5-р(П)/2020 слід розглядати як заклик до законодавця активізувати роботу над удосконаленням нормативно-правової бази щодо прокуратури. Законодавець повинен забезпечити розробку та прийняття законів, які б повністю відображали новий конституційний статус прокуратури, визначали її місце в системі поділу влади та встановлювали ефективні механізми її функціонування в системі правосуддя.

Рішення Конституційного Суду сприяє усуненню правової невизначеності щодо місця прокуратури в системі державної влади. Інтеграція прокуратури в систему правосуддя дозволяє встановити чіткі механізми взаємодії та контролю між прокуратурою та іншими органами правосуддя. Втрата прокуратурою відокремленого статусу сприяє дотриманню принципу поділу влади, оскільки усуває можливість дублювання функцій та концентрації влади в одному органі. Як частина системи правосуддя, прокуратура стає більш підзвітною та контрольованою з боку інших органів, таких як Вища рада правосуддя (ВРП). ВРП виступає колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі. Її основна мета полягає у забезпеченні незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів [6].

З урахуванням цього, на моє переконання, необхідно забезпечити розширення повноважень ВРП шляхом надання можливості впливати на формування Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (КДКП). Такий

підхід заснований на принципі співвідношення і взаємодії органів правосуддя. Досить логічно вбачається система, при якій прирівнюється статус Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, та їх загальне підпорядкування Вищій раді правосуддя. З урахуванням зазначеного, розширення повноважень Вищої ради правосуддя є ключовим кроком для забезпечення ефективного контролю та підзвітності прокуратури в системі правосуддя. Надання ВРП можливості впливати на формування Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів сприятиме встановленню єдиних стандартів професійності та етики як для суддів, так і для прокурорів. Це забезпечить узгодженість у підходах до відбору, оцінювання та дисциплінарної відповідальності представників обох професій, що є невід'ємною частиною правосуддя.

Такий підхід базується на принципі співвідношення і взаємодії органів правосуддя, де ВРП виступає як центральний орган суддівського врядування, відповідальний за формування високопрофесійного та доброчесного корпусу суддів і прокурорів. Прирівнювання статусу КДКП та ВККСУ дозволить встановити єдині процедури та критерії оцінювання кваліфікації, доброчесності та дисциплінарної відповідальності.

Загальне підпорядкування КДКП та ВККСУ Вищій раді правосуддя забезпечить централізований контроль за дотриманням норм Конституції та законів України в діяльності як суддів, так і прокурорів. Це сприятиме підвищенню довіри суспільства до системи правосуддя, оскільки встановить прозорі та справедливі механізми притягнення до відповідальності за професійні порушення.

Крім того, така система відповідає європейським стандартам організації правосуддя, де існує тісна взаємодія між органами, відповідальними за суддів та прокурорів. Вона сприятиме гармонізації національного законодавства з європейськими нормами та рекомендаціями, що є особливо актуальним в контексті європейської інтеграції України.

Розширення повноважень ВРП також дозволить уникнути дублювання функцій та забезпечить більш ефективне використання ресурсів. Єдиний орган, відповідальний за врядування в системі правосуддя, зможе більш оперативно реагувати на виклики та проблеми, що виникають у діяльності суддів та прокурорів. Це є логічним та необхідним кроком для зміцнення системи правосуддя в Україні. Це забезпечить більш ефективний контроль над діяльністю прокуратури, підвищить рівень професійності та етики серед прокурорів, а також сприятиме реалізації принципів верховенства права та справедливості.

Такий підхід відповідає науковим розробкам щодо регулювання правових відносин між органами суддівської та прокурорської систем, враховуючи їх функціональну співпрацю та концепцію розподілу влади. Функціональна взаємодія між суддями та прокурорами є невід'ємною складовою процесу здійснення правосуддя. Обидва інститути спільно працюють над забезпеченням законності, захистом прав і свобод громадян та утвердженням верховенства права. Тому інтеграція прокуратури в систему правосуддя та встановлення чітких механізмів контролю через Вищу раду правосуддя є логічним кроком у напрямку посилення ефективності правової системи України.

Забезпечення контролю над діяльністю прокуратури через ВРП сприятиме більшій прозорості, ефективності та відповідальності органів прокуратури. ВРП, як незалежний конституційний орган суддівського врядування, має необхідний авторитет та повноваження для здійснення такого контролю. Це дозволить встановити єдині стандарти професійної етики та компетентності для суддів і прокурорів, що, у свою чергу, підвищить якість правосуддя та довіру громадян до судової системи.

Водночас, такий підхід створить умови для забезпечення незалежності суддів та прокурорів. Спільна підзвітність перед ВРП сприятиме уникненню надмірного впливу з боку інших гілок влади або внутрішніх структур, що може призвести до конфлікту інтересів або порушення принципу незалежності. Це забезпечить високий рівень професійної етики та компетентності у діяльності суддів і прокурорів, оскільки контроль та дисциплінарні процедури будуть здійснюватися об'єктивно та неупереджено.

Впровадження цих змін потребує внесення відповідних поправок до законодавства, зокрема до Законів України «Про Вищу раду правосуддя», «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актів. Важливо забезпечити, щоб ці зміни були ґрунтовно обговорені з представниками суддівського та прокурорського корпусів, науковою спільнотою та громадськістю, аби гарантувати їх ефективність та відповідність потребам суспільства. Актуалізація законодавства повинна враховувати принципи верховенства права, конституційності та відповідності європейським стандартам у сфері правосуддя. Це забезпечить правову основу для ефективного функціонування нової моделі взаємодії між судовою та прокурорською системами, підвищить якість правосуддя та зміцнить довіру громадян до правової системи України.

Окрім того, важливою передумовою успішної реалізації таких змін є широка дискусія та врахування думок різних зацікавлених сторін. Включення представників суддівського та прокурорського корпусів, науковців, експертів у сфері права та громадськості сприятиме забезпеченню збалансованого та обґрунтованого підходу до реформування системи правосуддя. Такий інклюзивний процес обговорення дозволить врахувати можливі ризики та заперечення, знайти компромісні рішення та забезпечити підтримку реформ з боку професійної спільноти та суспільства в цілому.

Залучення громадськості та експертного середовища також сприятиме підвищенню прозорості процесу реформування та зміцненню демократичних засад у прийнятті важливих рішень. Це відповідає європейській практиці та рекомендаціям міжнародних організацій щодо проведення правових реформ.

У підсумку, інтеграція прокуратури в систему правосуддя з посиленням контролю з боку Вищої ради правосуддя є важливим кроком на шляху до вдосконалення правової системи України. Це сприятиме підвищенню ефективності, прозорості та відповідальності органів прокуратури, забезпечить незалежність суддів і прокурорів та зміцнить верховенство права в державі.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Висновок Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019/ *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006v710-19#Text> (дата звернення: 29.09.2024).
2. Шмельов О. Статус інституту прокуратури в системі органів державної влади України. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 265–268.
3. Тароева В. В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 Одеська національна юридична академія. Одеса, 2010. 21 с.
4. Рішення Другого сенату Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213-VIII. / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/va05p710-20> (дата звернення: 29.09.2024).
5. Про прокуратуру: Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 29.09.2024).
6. Про Вищу раду правосуддя: Закону України від 21 грудня 2016 року № 798-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text> (дата звернення: 29.09.2024).