

МІСЦЕ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ПОДІЛУ ВЛАДИ В СУЧАСНИХ РЕАЛІЯХ

THE PLACE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE IN THE SYSTEM OF SEPARATION OF POWERS IN MODERN REALITIES

Косюта М.В.

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
професор кафедри організації судових,
правоохоронних органів та адвокатури

Національного університету «Одеська юридична академія»
<https://orcid.org/0000-0002-6741-9207>

У цій статті проведено ґрунтовне дослідження щодо місця органів прокуратури в механізмі Української держави на сучасному етапі її існування в цілому, а також у системі поділу гілок влади на законодавчу, виконавчу та судову, який закріплена в чинній Конституції України. Також у статті приділено увагу основним науковим підходам, які розроблені, як юристами науковцями так і практиками, при цьому було враховано всі законодавчі зміни, які стосуються визначення місця органів прокуратури у системі розподілу гілок влади в нашій країні.

Велику увагу було приділено питанню віднесення інституту прокуратури до законодавчої, виконавчої чи судової гілки влади. Для цього було проаналізовано наукові напрацювання вітчизняних та зарубіжних науковців та юристів практиків, а також досліджено досягнення зарубіжних країн у цьому дискусійному питанні. У статті приділено увагу питанню зв'язку прокуратури із судовою гілкою влади, адже було враховано законодавчі зміни, які відбулися внаслідок судово-правової реформи та отримали своє закріплення в Конституції України та інших нормативно-правових актах, які регулюють питання організації та діяльності органів прокуратури.

Також у статті зазначено, що під час проведення судово-правової реформи потрібно звертати особливу увагу щодо визначення місця інституту прокуратури у державному механізмі, адже органи прокуратури наділені специфічними функціями та повноваженнями, які не притаманні жодному правоохоронному чи державному органу в нашій державі. Навіть беручи до уваги те питання, що внаслідок останньої реформи органів прокуратури її функції було значно звужено, та вітчизняним законодавцем було віднесено органи прокуратури до судової гілки влади, шляхом виключення з Конституції України окремого розділу, що був присвячений правовому статусу прокуратури, незважаючи на це інститут прокуратури не втратив своєї важливості правових механізмів нашої держави.

Ключові слова: прокуратура, органи прокуратури, гілки влади, правосуддя, функції.

This article conducts a thorough study of the place of the prosecutor's office in the mechanism of the Ukrainian state at the present stage of its existence as a whole, as well as in the system of separation of powers into legislative, executive and judicial, enshrined in the current Constitution. The article also focuses on the main scientific approaches developed by both legal scholars and practitioners, taking into account all legislative changes related to determining the place of the prosecutor's office in the distribution of power in our country.

Much attention was paid to the issue of assigning the institution of the prosecutor's office to the legislative, executive or judicial branches of government. To this end, the scientific achievements of domestic and foreign scholars and legal practitioners were analyzed, as well as the achievements of foreign countries in this controversial issue. The article focuses on the connection of the prosecutor's office with the judiciary, as it took into account legislative changes that have occurred as a result of judicial reform and enshrined in the Constitution of Ukraine and other regulations governing the organization and operation of the prosecutor's office.

The article also states that during the judicial and legal reform special attention should be paid to determining the place of the prosecutor's office in the state mechanism, because the prosecutor's office is endowed with specific functions and powers that are not inherent in any law enforcement or state body in our country. Even taking into account the fact that as a result of the recent reform of the prosecutor's office its functions have been significantly narrowed, and the domestic legislature has referred the prosecutor's office to the judiciary, by excluding from the Constitution of Ukraine a separate section on the legal status of the prosecutor's office. The prosecutor's office has not lost its importance in the legal mechanisms of our state.

Key words: prosecutor's office, prosecutor's offices, branches of government, justice, functions.

З моменту проголошення незалежності в Україні було розпочато розбудову правової держави, в тому числі реформування всіх державних органів та інституцій і запровадження реально діючої системи поділу влади. Органи прокуратури завжди відігравали особливу та специфічну роль у державному механізмі, у зв'язку з функціями та повноваженнями, яким наділявся даний правоохоронний орган у той чи інший проміжок часу.

Європейський вектор розвитку України, який був обраний суспільством та реалізований керівництвом країни, активізував зміни в розподілі гілок влади, як наслідок, було були прийняті зміни до Основного Закону та інших нормативно-правових актів. У зв'язку з цим сьогодні особливо актуальним стає питання про визначення місця прокуратури у системі гілок влади.

Для повного та всебічного розкриття питання щодо місця прокуратури у державному механізмі потрібно дослідити точки зору вітчизняних науковців. Перша точка зору полягає у тому, що органи прокуратури не відносяться до жодної гілки влади. Так, наприклад С. Лисенков і І. Боршуляк вказують на те, що органи прокуратури не повинні бути відне-

сені до жодної існуючої гілки влади [1, с. 41]. Схожих позицій дотримуються й інші науковці такі, як О. Михайленко, В. Ковальський, В. Рохлін та інші. Така позиція значною мірою обґрунтовувалася тим, що в Конституції України містився окремий розділ VII «ПРОКУРАТУРА», проте на підставі Закону № 1401-VIII від 02.06.2016 він був виключений. Більш того, таке положення прокуратури неодноразово негативно оцінювалося у резолюціях Парламентської Асамблеї Ради Європи.

Інша група науковців і практиків висувала думку щодо віднесення прокуратури до виконавчої гілки влади. Прихильниками цієї позиції у різні часи були Ю. Калмиків, В. Погорілко, М. Федорів, Р. Зварич та інші. Науковці, які схилилися до цієї позиції, стверджували про необхідність підвищувати роль Міністерства юстиції в реалізації правової політики держави [2, с. 265]. З цього приводу слушно зазначив П. Шумський, який вказав, що 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 [3, с. 12].

Також у свій час існувала точка зору щодо віднесення органів прокуратури до законодавчої гілки влади. Свої твердження науковці обґрунтовували тим, що органи прокуратури повинні стати інструментом законодавчої влади, який би слідував за дотриманням законів, які приймаються законодавчою гілкою влади. У цьому разі прокуратура була б певним аналогом інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Прихильниками цієї позиції у різні часи були В. Долежан, В. Ломовський, В. Ключков, М. Потебенько. У свою чергу, М. Мичко висловив протилежну позицію, вказуючи на те, що немає достатніх підстав для входження прокуратури до системи законодавчої влади, оскільки контроль за виконанням законів разом із прокуратурою здійснюють і інші контролюючі органи, які безпосередньо входять до органів виконавчої влади [4, с. 21]. Додатково варто вказати, що низка функцій, які здійснює прокуратура жодним чином не можуть бути притаманними органу законодавчої гілки державної влади, наприклад, підтримання публічного обвинувачення, представництво в суді інтересів держави тощо.

Серед наукової спільноти, особливо після внесення змін до Конституції України 2 червня 2016 року, все більшого поширення набуває ідея віднесення органів прокуратури до судової гілки влади. Прихильниками цього підходу стали М. Костицький, С. Прилуцький, О. Сокольський. Так, В. Костицький вказав, що до структури судової влади, крім судів, належать деякі види державних органів і установ, що обслуговують судову владу, серед них, перш за все, слід відзначити органи попереднього слідства і прокуратури [5, с. 6].

В європейських країнах існують чотири основні моделі прокуратури: 1) держави, де прокуратура входить до складу Міністерства юстиції, хоча при цьому може належати до органів правосуддя і діяти при судах, а прокурори – належати до судівського корпусу (“магістрату”); 2) держави, де прокуратура повністю входить до складу судової системи та працює при судах або користується з межх судової влади адміністративною автономією; 3) держави, де прокуратура виділена в самостійну систему і підзвітна парламенту чи главі держави; 4) держави, де прокуратури або її прямого аналога взагалі не існує [6, с. 35].

На сьогодні в світі не існує такої моделі прокуратури, яку б можна було визнати єдиним та ідеальним варіантом, вартим поширення в кожній країні. Це обумовлено історичними, культурними, правовими традиціями та багатьма іншими факторами, які обумовлюють формування тієї чи іншої моделі організації та діяльності прокуратури [7, с. 317].

На сьогоднішній день в Україні триває процес перетворення органів прокуратури на правоохоронний орган, який би відповідав усім європейським вимогам та стандартам. Можна ствердно сказати, що цей процес був початий ще у 2006 році, коли Генеральною прокуратурою України було ініційоване питання про долучення прокурорської системи до судової влади. Ця ініціатива отримала схвалення навіть від Венеціанської комісії, яка неодноразово вітала запропонований вибір на користь незалежної прокуратури як частини судової гілки влади. Віднесення прокуратури до судової гілки влади укріпить та розвине вже існуючі тісні зв'язки органів прокуратури та системи судової влади, яка почала своє формування уже багато десятиліть назад.

В статті 131-1 Конституції України закріплено вичерпний перелік функцій прокуратури, таким же чином зроблено і в інших країнах, таких як, Молдова, Литва, Латвія, Азербайджан, Вірменія, Казахстан та інших. Цим самим законодавець підкреслює особливість і важливість правового статусу та функцій, які покладаються на органи прокуратури. Адже для того щоб змінити ту чи іншу функцію, яку виконує прокуратура потрібно внести зміни до конституції, що є не так просто.

Відповідно до статті 131-1 Основного Закону України на органи прокуратури покладаються наступні функції, а саме:

- 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.

Вище зазначеними функціями наділена лише прокуратура і вони невластиві будь-якому іншому державному чи не державному органу, тому повноцінно їх можна вважати особливими та унікальними в правовій системі України.

Зміна формулювання функції з «державного обвинувачення» на «публічне обвинувачення» з першого погляду не має суттєвого значення, адже прокурори як підтримували обвинувачення в суді так і його продовжують підтримувати в рамках кримінального судочинства. Але насправді ці два поняття не є синонімами за своїм змістом, тому що при підтриманні державного обвинувачення прокурор в першу чергу відстоює інтереси держави і діє від її імені. А підтримуючи публічне обвинувачення прокурор починає діяти в інтересах суспільства, не тільки держави, адже покарання особи, яка дійсно вчинила кримінальне правопорушення це справа не лише держави, а й всього суспільства, яке зацікавлене, щоб винний поніс покарання за вчинене діяння.

Наступна функція, яка покладається на інститут прокуратури це функція організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. Незрозуміла позиція законодавця, чому дана функція закріплюється після функції підтримання публічного обвинувачення, адже вона реалізується прокурором саме до підтримання публічного обвинувачення у суді відповідно до чинного кримінального процесуального законодавства і є першочерговою. І якщо прокурором в рамках процесуального керівництва не буде отримано достатньої кількості доказів, що підтверджують вину особи у вчиненні кримінально караного діяння, прокурор ніколи не зможе скласти обґрунтований обвинувальний акт і, відповідно, не закінчиться досудове розслідування і не можливо буде почати підтримувати публічне обвинувачення. У зв'язку з цим, вважаємо було б логічніше, щоб спочатку закріплювалася функція організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку, а наступним пунктом була закріплена функція підтримання публічного обвинувачення.

І останньою є функція представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Слід зазначити, що ця функція зазнала значних змін у чинній редакції Основного Закону. Адже тепер органи прокуратури не представляють інтереси громадян. Такі зміни були зумовлені тим, що в нашій державі діє система безоплатної правової допомоги і фактично органи прокуратури дублювали її повноваження представляючи інтереси громадян у суді. Беззаперечно стверджувати, що органи прокуратури більш успішно поралися з представництвом інтересів громадян, ніж система безоплатної правової допомоги, навряд чи можна. Відповідь на це питання можна отримати лише з часом і лише від тих громадян, які звертаються за допомогою до центрів надання правової допомоги. Водночас уже зараз варто зауважити, що до системи безоплатної правової допомоги неповнолітні особи відповідно до законодавства не мають права

звертатися, це можуть зробити лише їхні законні представники (батьки, опікуни тощо), водночас значно ускладнюється ситуація, коли права неповнолітніх порушуються саме з боку тих осіб, які б саме повинні були їх захищати. У цьому плані представництво прокуратурою інтересів неповнолітніх було більш вдалим варіантом.

Також слід відмітити, що інститут прокуратури повністю втратив таку функцію, як прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів у діяльності органів і посадових осіб виконавчої влади та інших позасудових структур. Проте не можна заперечувати, що діяльність органів прокуратури значною мірою сприяла зміцненню правопорядку в нашій країні та допомогала становленню України, як правової держави на початку її розбудови виконуючи саме цю функцію. Але органи прокуратури цим самим підміняли функції судів та інших контролюючих органів, виконуючи дану функцію. Остаточний висновок щодо доцільності позбавлення органів прокуратури цієї функції з теоретичної та практичної точок зору можна буде зробити лише в майбутньому.

Важливе значення як з теоретичної, так і практичної сторони має вирішення питання про віднесення прокуратури до однієї з гілок влади, проте слід не забувати, що у європейських країнах воно вирішується по-різному.

Віднесення прокуратури до однієї з гілок влади обумовлено наступними чинниками. По-перше, із Конституції України було виключено окремий розділ, який був присвячений правовому статусу прокуратури, і включення до Розділу VIII «Правосуддя» статті 131-1, в якій закріплено основоположні правові норми, які стосуються питань організації та діяльності органів прокуратури.

По-друге, в затвердженій Президентом України Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки (яка вже втратила

чинність) інститут прокуратури фактично було визначено як суміжним із судовою гілкою влади.

По-третє, в Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, яка затверджена відповідним Указом Президента України інститут прокуратури стає складовою частиною системи правосуддя.

По-четверте, кожна з трьох функцій, якими наділений інститут прокуратури прямо чи опосередковано пов'язаний із судом. Так, наприклад підтримання публічного обвинувачення здійснюється лише в рамках кримінального судочинства, а при здійсненні процесуального керівництва прокурор повинен звертатися до суду для отримання дозволу на проведення тих чи інших процесуальних дій.

Отже вище сказане свідчить про те, що законодавець таким чином хоче підштовхнути нас до того, щоб ми вважали що інститут прокуратури потрібно віднести до судової гілки влади, попри це прямо не закріплюючи на законодавчому рівні положення такого змісту. На наш погляд, все це свідчить про тісний взаємозв'язок інституту прокуратури і судової влади, але ні в якому разі не можна говорити, про те, що інститут прокуратури віднесено до судової влади, адже на прокуратуру не поширюється функція судочинства. Зрозуміло, що на теперішній час про якусь інтеграцію прокуратури до судової влади навряд чи можна вести мову, водночас вже зараз вбачається їх зближення, що проявляється у тому, що положення Закону України «Про прокуратуру» значною мірою нагадують положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів», зокрема це стосується норм щодо забезпечення єдності прокурорської системи, порядку добору кандидатів та їх призначення на посаду прокурора, законодавчі положення щодо прокурорського самоврядування та багато іншого.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лисенков С. Л., Боршуляк І. І. Місце прокуратури в системі поділу державної влади і його вплив на забезпечення прав людини і громадянина в Україні. Актуальні проблеми захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 18 травня 2000 р.). Київ: Інститут адвокатури при КНУ ім. Тараса Шевченка, 2000. С. 37-42.
2. Шмельов О. Статус інституту прокуратури в системі органів державної влади. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 265-268.
3. Шумський П. Прокуратура України : навч. посіб. для студентів юрид. вузів та факультетів. Київ : Вентурі, 1998. 336 с.
4. Мичко М. Прокуратура України: роль і місце в системі державної влади. Загальні підходи до визначення місця прокуратури в системі розподілу влади. Донецьк : Право, 1999. 160 с.
5. Костицький М. Судова влада: світовий досвід і принципи реформи в Україні. *Суди в Україні*. 1999. С. 5-12.
6. Попович Є.М. Шляхи розвитку прокуратури України. Монографія. Харків. Торнадо. 2009. 352 с.
7. Бакаянова Н.М., Свида О.Г. Перспективи розвитку прокуратури України у світлі законодавчих змін. *Право України*. 2019. № 11. С. 316-333. URL: <https://doi.org/10.33498/loou-2019-11-316>
8. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к-96/ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141.
9. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. С. 12.