

УДК 343.163

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-3.13>

А. С. Шапошник, аспірант кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

Т. В. Шлапко, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ ПРОКУРАТУРИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті досліджено роль інституту прокуратури в механізмі Української держави на сучасному етапі, визначено його сутність, зміст, а також місце цього інституту як загалом у системі гілок влади, так і в системі органів правосуддя зокрема. Також у статті проаналізовано чотири основні наукові підходи серед правників до визначення місця прокуратури в системі поділу державної влади, враховано законодавчі зміни щодо віднесення органів прокуратури до органів правосуддя (тобто, фактично до судової гілки влади).

Також у статті досліджено проблему віднесення прокуратури до виконавчої чи до судової гілки влади, можливість перейняття позитивного досвіду інших країн. Приділено увагу зв'язку прокуратури із судовою владою, посиленню ролі останньої та звуження функцій прокуратури. Через призму природи функцій і завдань прокуратури у статті зроблено висновки, що прокуратура посідає окреме місце в системі поділу гілок влади та зберігає своє особливе призначення і нині.

У статті також наголошено на тому, що будь-які реформи в системі державної влади мають супроводжуватися розв'язанням проблеми щодо визначення місця прокуратури в цій системі. Незважаючи на звуження функцій прокуратури на законодавчому рівні і намагання законодавця віднести органи прокуратури до системи органів правосуддя, все ж не слід посягати на виключність здійснення функцій правосуддя судами України.

Підсумовуючи викладене, автор зазначає, що прокуратуру в Основному Законі України лише формально віднесено до системи правосуддя, за своїм же змістом прокуратура згідно з Конституцією України має особливий статус, тому її не слід відносити до жодної з гілок влади.

Ключові слова: прокуратура, органи прокуратури, інститут прокуратури, гілки влади, поділ державної влади, функції прокуратури, правоохоронні органи, правосуддя, органи правосуддя, судовою владою, місце прокуратури в системі гілок влади.

A. S. Shaposhnyk, T. V. Shlapko. Determination of the place of the prosecutor's office in the system of state power

In this article the author explored the role of the prosecutor's office in the mechanism of the Ukrainian state. Also the article defines the essence of prosecutor's office, its content, and place of this institution in general in the system of branches of government and in the system of justice in particular.

The article also analyzes four main scientific approaches among lawyers to determine the place of the prosecutor's office in the system of separation of state power, takes into account legislative changes in the attribution of the prosecutor's office to the judiciary. The article concludes that the prosecutor's office occupies a specific place in the law enforcement system, which is determined by the tasks and functions that fall within their competence and does not belong to any branch of government.

The article also examines the problem of assigning the prosecutor's office to the executive or the judiciary, the possibility of adopting the positive experience of other countries. Attention is paid to the connection of the prosecutor's office with the judiciary, strengthening the role of the latter and narrowing the functions of the prosecutor's office. Through the prism of the nature of the functions and tasks of the prosecutor's office, the article concludes that the prosecutor's office occupies a special place in the system of separation of powers and retains its special purpose today.

The article also emphasizes that any reforms in the system of state power must be accompanied by a solution to the problem of determining the place of the prosecutor's office in this system. Despite the narrowing of the functions of the prosecutor's office at the legislative level and the legislator's efforts to include the prosecutor's office in the justice system, the exclusivity of the Ukrainian courts should not be encroached upon.

Summarizing the above, the author notes that the prosecutor's office in the Basic Law of Ukraine is only formally referred to the justice system, in its content, the prosecutor's office has a special status under the Constitution of Ukraine, so it should not be attributed to any branch of government.

Key words: prosecutor's office, prosecutor's offices, institute of prosecutor's office, branches of power, division of state power, functions of prosecutor's office, law enforcement bodies, justice, judicial bodies, judicial power.

© А. С. Шапошник, Т. В. Шлапко, 2020

Постановка проблеми. На всіх етапах становлення української правової держави, а також системи державних органів і системи поділу влади, прокуратура завжди займала особливе місце. Визначення її ролі, а також відведення їй конкретного місця у цій системі, завжди викликало ряд дискусій серед науковців юридичної доктрини та практиків у різних сферах права, оскільки прокуратура з часів здобуття незалежності Україною постійно не вписувалася в класичний поділ державної влади на три гілки: законодавчу, виконавчу і судову.

У результаті такого дискурсу сформувалося чотири основні підходи до визначення місця прокуратури в системі державних органів: 1) належності прокуратури до виконавчої гілки влади; 2) належності прокуратури до законодавчої гілки влади; 3) належності прокуратури до судової гілки влади; 4) виділення окремої, четвертої «контрольно-наглядової» гілки влади [1, с. 265].

Яскравим доказом невизначеності місця прокуратури в системі державних органів взагалі або органів правосуддя зокрема є також постійні зміни, які вносяться до Закону України «Про прокуратуру», а також зміни до Основного Закону країни. У попередній редакції Конституції України до 2016 року прокуратура не була віднесена до жодної з гілок влади, як і інститут Омбудсмена та Національний банк України. Також окремим Розділом VII Конституції України детально визначалися її повноваження, функції, організація і особливе призначення. Після внесення змін до Конституції України на підставі Закону № 1401-VIII від 2 червня 2016 року законодавець виключив даний розділ про прокуратуру та обмежився тільки однією статтею 131-1 у Розділі VIII «Правосуддя», формально віднісши прокуратуру до судової гілки влади [2].

Однак такий крок законодавця однаково не вирішив дискусій, що точаться у правовому полі щодо місця прокуратури в системі поділу гілок влади, тому питання не втрачає своєї актуальності, а також зберігає практичну значущість та новизну дослідження у частині визначення місця інституту прокуратури серед органів правосуддя.

Метою статті є визначення на сучасному етапі ролі прокуратури в механізмі української держави, а також виявлення місця прокуратури як загалом у системі гілок влади, так і у системі органів правосуддя зокрема, що дасть змогу визначити перспективи подальшого реформування прокуратури з метою забезпечення її ефективного функціонування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню визначення місця прокуратури в системі органів державної влади свого часу присвячували свої роботи такі науковці, як Л.М. Грицаєнко, Ю.М. Грошевий, В.В. Джиба, В.В. Долежан, А.Т. Комзюк, М.В. Костицький, М.В. Литвинюк, В.А. Миколенко, Ю.Д. Москалюк, М.В. Потибенько, С.В. Прилуцький, В.В. Сухonos, Ю.С. Шемшученко, О.О. Шмельов та інші. Проте після внесення змін до Основного Закону у 2016 році нових комплексних наукових робіт, які досліджували б місце та статус прокуратури в системі органів правосуддя, не було. В цьому і полягає актуальність обраної теми – необхідність комплексного дослідження місця прокуратури в системі органів влади, яке відповідало б новим законодавчим змінам та сучасним тенденціям у реформування даного органу.

Виклад основного матеріалу. У механізмі української держави прокуратура виступає як самостійний інститут державної влади, який реалізує покладені на нього Конституцією та законами України функції у взаємодії з іншими органами державної влади.

Сам термін «прокуратура» (від лат. «*procurator*» – пікуюсь, керую) означає державний орган, який здійснює нагляд за точним виконанням законів, дотриманням законності і притягненням до суду правопорушника [3, с. 124].

У таких державах, як Данія, Єгипет та Італія, прокуратура функціонує в системі органів виконавчої влади, в Грузії та Литві – у системі судової влади. Також у деяких країнах, таких як Китай, Куба, Північна Корея, прокуратура існує у вигляді органу, який підзвітний та підконтрольний вищим колегіальним державно-партійним органам. У Ватикані, Катарі та Кувейті, наприклад, прокуратура взагалі відсутня. Утім, у переважній більшості країн світу прокуратура не належить до законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади. У науковій та навчальній літературі її іноді відносять до самостійної гілки влади, зокрема контрольно-наглядової, хоча це твердження зберігає свою дискусійність [4, с. 285–286].

Щодо включення прокуратури до системи органів виконавчої влади, прихильники цієї позиції аргументують свою думку тим, що необхідно підвищувати роль Міністерства юстиції в реалізації правової політики держави [5, с. 265]. Такі аргументи наводять, наприклад, Ю.Х. Калмиков, М.А. Федоров [6]. Проте важливі висновки зроблено в дослідженні П.О. Шумського, який свого часу зазначив: «Включення прокуратури до складу Міністерства юстиції чи до іншої структури виконавчої влади істотно змінило б рівень і зміст її наглядової функції за дотриманням законів, перетворило б її на відомчий чи міжвідомчий контроль» [7, с. 12].

Широкої популярності серед науковців набула позиція щодо виділення четвертої гілки влади – контрольно-наглядової, до якої і слід віднести органи прокуратури. Як зазначає академік Ю.М. Грошевий, особливістю цієї «четвертої» гілки влади є те, що «використовуючи певні важелі, держава забезпечує додержання законності, верховенство Конституції України у всій нормотворчій та правозастосувальній діяльності і верховенство права в цілому» [8, с. 30]. Концепцію існування контрольної (наглядової) гілки державної влади підтримали такі науковці, як В.Я. Тацій, колишній Генеральний прокурор України М.О. Потибенько [9, с. 7].

Незважаючи на популярність такого підходу, науковцями він усе-таки сприймається неоднозначно. Наприклад, заперечили можливість інтегрування прокуратури до контрольно-наглядової влади такі вчені, як В.А. Лакізюк та О.О. Михайленко, обґрунтовуючи це тим, що на прокуратуру не можуть покладатись контрольні функції [10, с. 35]. У свою чергу, М.С. Шалумов висловив протилежну позицію і аргументував її тим, що державний контроль здійснюється законодавчою, виконавчою і судовою гілками влади. Водночас Ю.В. Кореневський вважає лише теоретично можливим виділення контрольної влади, яка не збігається з трьома традиційними гілками влади, а В.Г. Бесарабов бачить для цього перспективи в майбутньому, а не зараз [5, с. 267].

Отже, у результаті довготривалої дискусії виокремилась також позиція щодо приналежності інституту прокуратури до законодавчої гілки влади. Таку позицію відстоювали свого часу В.О. Ломовський, В.В. Клочков, В.В. Долежан. Так, В.В. Долежан на підтвердження своєї позиції послався на Ш.Л. Монтеск'є, який стверджував: «У вільній державі законодавча влада має право і повинна розглядати, яким чином приводяться у виконання створені нею закони». Також професор В.В. Долежан стверджував: «Без прокуратури законодавча влада стає безвладною» [11, с. 162]. Проте свого часу доктор юридичних наук М.М. Мичко висловив позицію, у якій довів, що не має 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 [12, с. 21].

Крім того, у юридичній доктрині української держави неодноразово висувались пропозиції віднесення інституту прокуратури до судової гілки влади. Прихильниками такого підходу були М.В. Костицький, С.В. Прилуцький, О.В. Сокольський. Зокрема, М.В. Костицький зазначав, 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» [13, с. 6].

Як уже зазначалося, після внесення змін до Основного Закону України у 2016 році Розділ VII під назвою «Прокуратура» було виключено, натомість з'явилась стаття 131-1, яка закріпила низку функцій, покладених на прокуратуру. Законодавець відніс вказану статтю до Розділу «Правосуддя», що викликає певний дисонанс у науковому колі. Але сучасні вчені – прибічники такого підходу основним аргументом наводять те, що «за напрямками своєї діяльності прокуратура найближча до судової влади» [14, с. 184].

Враховуючи те, що серед науковців в Україні і досі немає одностайного підходу до визначення місця прокуратури в системі органів влади, а ще й беручи до уваги останні законодавчі зміни, слід більш детально зупинитися на цій проблемі. Отже, спробуємо дати відповідь на питання про те, чи можна відносити прокуратуру до органів правосуддя у наш час.

Цілком очевидно, що при внесенні законодавчих змін до нормативних актів, які стосуються діяльності прокуратури в Україні, законодавець пішов шляхом звуження (скорочення) функцій прокуратури. Так, законодавчо виключено із Конституції України функцію представництва прав і свобод громадян. З цього приводу А. В. Лапкін зазначає, що «це можна розцінювати як обмеження наявного рівня правових гарантій прав і свобод особи в нашій державі. Так само позбавлення прокуратури функції нагляду за додержанням законів у кримінальних справах виключає зі сфери її компетенції логічне завершення кримінального переслідування у вигляді виконання кримінальних покарань» [15, с. 110].

Також, як зазначає І. В. Ліпінська, про поступове звуження функцій прокуратури свідчить із пункту 9 перехідних положень Конституції, який покладає на прокуратуру функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій [16, с. 144].

Цю тенденцію також необхідно дослідити більш комплексно, щоб зробити висновки про те, чи являється таке обмеження доцільним та до яких наслідків може призвести.

З огляду на європейський досвід таке обмеження функцій прокуратури вважається логічним та доцільним, оскільки основним завданням прокуратури має стати безпосередньо підтримання обвинувачення в суді та процесуальне керівництво. З іншого боку, досвідчені науковці вважають, що це може негативно вплинути на оперативність і якість виконання прокурорами своїх обов'язків. Так, М. В. Якимук зазначає, що «надання прокурору права досудового вирішення питань, пов'язаних із усуненням порушень законності, дало б змогу забезпечити належну оперативність реагування, а також можливість судам не розглядати справи, які можна вирішувати в позасудовому порядку» [17, с. 38].

Знову звернемось до Основного Закону держави. Так, у статті 124 Конституції України встановлено, що «правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються» [2]. Також у частині 1 статті 5 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» закріплено, що «правосуддя в Україні здійснюється виключно судами та відповідно до визначених законом процедур судочинства», також у даній статті наведено норми про недопущення делегування функцій судів та привласнення цих функцій іншими органами, а також право народу на участь у здійсненні правосуддя через присяжних [18]. Отже, це свідчить тільки про те, що прокуратура ніяк не може бути суб'єктом судової влади.

Що стосується загальноприйнятого визначення поняття «правосуддя», то це – самостійна галузь державної діяльності, яку здійснює суд шляхом розгляду і вирішення у судових засіданнях в особливій формі цивільних, кримінальних, господарських та адміністративних справ [19]. Ще одне поняття «правосуддя» наводить визначення, що це – вид правоохоронної та правозастосовної діяльності, в результаті якої реалізується судова влада [20, с. 256].

Через призму функцій прокуратури звичайно можна говорити про те, що вона бере участь у реалізації основної функції судової влади – здійсненні правосуддя, але як представник обвинувачення, тобто як стороною справи, а отже тут відсутня нейтральна позиція, яка є основною ознакою суб'єкта судової влади.

При цьому, деякі науковці погоджуються із позицією законодавця та вважають, що прокуратура все-таки повинна бути складовою частиною системи судової влади, оскільки функції прокуратури безпосередньо пов'язані зі здійсненням судочинства: професії судді та прокурора за своїм характером є спорідненими. Зокрема, такої думки дотримується О. П. Толочко, який стверджує, що комплексний аналіз конституційних норм дає підстави вважати, що віднесення прокуратури до судової влади жодним чином не означатиме посягання на особливий статус, повноваження і незалежність суддів. В Україні як на конституційному, так і на законодавчому рівнях відповідні гарантії існують [21, с. 21]. Однак така позиція викликає сумніви, найперше через виключність функції судової влади по здійсненню правосуддя [2]. До того ж у законодавстві України чітко визначається структура органів судової влади, і органи прокуратури до неї не належать.

Також прокуратура України має чітко визначену законодавством структуру та закріплені повноваження, її організація має чітке вертикальне підпорядкування. За цією ознакою прокуратуру також не можна віднести до судової гілки влади. Так, відповідно до статей 7, 10, 12 Закону України «Про прокуратуру» утворення, перелік, територіальна юрисдикція, реорганізація та ліквідація обласних прокуратур, визначення їхньої компетенції, структури і штатного розпису здійснюються Генеральним прокурором. У системі прокуратури України діють окружні прокуратури, перелік та територіальна юрисдикція яких визначається наказом Генерального прокурора. Утворення, реорганізація та ліквідація окружних прокуратур, визначення їхньої компетенції, структури і штатного розпису здійснюються Генеральним прокурором [22].

У своїх роботах академік Ю.С. Шемшученко висловлює позицію, що прокуратура не відноситься ні до законодавчої, ні до виконавчої, ні до судової гілки влади [23, с. 257–258]. Така думка зустрічається і серед інших науковців. Зокрема, В.М. Бесчастний зазначає, що особливе положення прокуратури України в системі суб'єктів державної влади полягає, насамперед, у тому, що вона є централізованою структурою органів, пов'язаних спільними завданнями та функціями, що не належить до виконавчої або судової гілок влади [24, с. 53]. Отже, органи прокуратури не належать до жодної гілки влади, виступаючи самостійною одиницею в державному механізмі. Така самостійність є необхідною умовою належного здійснення органами прокуратури правоохоронної функції.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, можна констатувати, що прокуратура посідає окреме, специфічне місце в системі державних органів, яке зумовлюється тими завданнями та функціями, які віднесено до її компетенції.

Законодавство України поки що зазнає трансформаційних змін, проте важливо, щоб ці зміни були реально ефективними та сприяли подоланню злочинності в країні, а також сприяли підвищенню рівня довіри населення до прокуратури.

У демократичній правовій державі громадянин повинен мати право та можливість вибору засобів захисту своїх законних інтересів. Можливість прокурорського захисту прав громадян жодним чином не обмежує можливість судового захисту. Вважаємо, що наявність такої альтернативи і дозволяє громадянину здійснити власний вибір на користь більш ефективного, на його переконання, механізму захисту власних прав.

Зазначимо, що будь-які реформи в системі державної влади мають супроводжуватися розв'язанням проблеми щодо визначення місця прокуратури в цій системі. Незважаючи на звуження функцій прокуратури на законодавчому рівні й намагання законодавця віднести органи прокуратури до системи органів правосуддя, все ж не слід посягати на виключність здійснення функції правосуддя судами України. Вважаємо, що прокуратура на сучасному етапі розвитку не належить повною мірою ні до законодавчої, ні до виконавчої, ні до судової гілки влади. З огляду на природу її функцій та завдання, які розглянуто в дослідженні, можна говорити, що прокуратура посідає окреме місце в системі поділу гілок влади та зберігає своє особливе призначення і нині.

Список використаних джерел:

1. Шмельов О. Статус інституту прокуратури в системі органів державної влади України. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 265–268.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к-96/ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141.
3. Анпілогов О. Захист прав та свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві : монографія. Київ : Видавничий дім «Ін Юре», 2008. 168 с.

4. Погорілко В., Федоренко В. Конституційне право України: підручник / ред. В. Погорілко. Київ : Наукова думка, 2006. 344 с.
5. Шмельов О. Статус інституту прокуратури в системі органів державної влади. *Часопис Київського університету права*. 2010 № 3. С. 265–268.
6. Федоров Н. О судебной реформе в России. *Государство и право*. 1991. № 6. С. 5–12.
7. Шумський П. Прокуратура України : навч. посіб. для студентів юрид. вузів та факультетів. Київ : Вентурі, 1998. 336 с.
8. Грошевий Ю. Прокуратура в системі «сдержек и противовесов» в разграничени и взаимодействи властей. *Проблеми розвитку прокуратури в умовах становлення демократичної правової держави. Генеральна прокуратура України : матеріали наук.-практ. конф.* Київ. 1996. С. 29–34.
9. Погибенько М. Прокуратура на межі третього тисячоліття. *Право України*. 2001. № 3. С. 6–7.
10. Лакизюк В., Михайленко П. Прокуратура України: витоки, розвиток, персоналії та правове регулювання. *Вісник прокуратури*. 2010. № 2. С. 34–42.
11. Долежан В. Деякі аспекти співвідношення судової і прокурорської концепції. *Правова система України: теорія і практика*. Київ : Прецедент, 1993. 162 с.
12. 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.
13. Костицький М. Судова влада: світовий досвід і принципи реформи в Україні. *Суди в Україні*. 1999. С. 5–12.
14. Москалюк Ю., Литвинюк М. Прокуратура України як особливий державний інститут. *Юридичний вісник*. 2017. № 1 (42). С. 183–188.
15. Лапкін А. Проблеми трансформації функцій прокуратури на сучасному етапі у світлі європейських стандартів. *Проблеми реформування прокуратури : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Харків, 15 квітня 2016 р.* Харків, 2009. С. 108–111.
16. Ліпінська І. Функціонування органів прокуратури: Україна та міжнародний досвід. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2018. Т. 29 (68). № 6. С. 144–147.
17. Якимук М. Актуальні питання трансформації функцій прокуратури та її ролі в системі органів державної влади України. *Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи : мат-ли Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 25 листопада 2011 р.* Київ, 2012. С. 35–38.
18. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. С. 545.
19. Великий тлумачний словник української мови / уклад. і голов. ред. В. Бусел. Київ, Ірпінь: Перун, 2009. 1736 с.
20. Даль В. Толковый словарь Живого великорусского языка. Т. 3. Москва, 1998. 380 с.
21. Толочко О. Прокуратура як незалежний орган у системі судової влади. *Вісник прокуратури*. 2006. № 3. С. 20–22.
22. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. С. 12.
23. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи: монографія / Ю. Шемшученко, О. Скрипнюк, І. Кресіна та інші. Київ : Ін-т держави і права ім. В. Корецького, 2001. 653 с.
24. Прокуратура України : навчальний посібник для ВНЗ / В. Бесчастний, М. Мичко, О. Філов та інші. Київ : Знання, 2010. 446 с.