

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

DOI: 10.18372/2307-9061.54.14541

УДК 342.5(045)

С. В. Банах,

кандидат юридичних наук, доцент

МІСЦЕ ПРОКУРАТУРИ В СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ І ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Тернопільський національний економічний університет

вул. Микулинецька, 46а, 46005, Тернопіль, Україна

E-mail: s.v.banakh@gmail.com

Мета: визначити місце прокуратури в сучасній системі органів публічної влади і правоохоронних органів. **Методи дослідження:** аналіз, синтез, індукція, дедукція, абстрагування, конкретизація, узагальнення. **Результати:** авторські висновки про місце прокуратури в сучасній системі органів публічної влади і правоохоронних органів. **Обговорення:** з'ясовано загальнотеоретичні підходи щодо розуміння місця прокуратури в сучасній системі органів публічної влади і правоохоронних органів України.

Ключові слова: прокуратура; функції прокуратури; місце прокуратури; органи державної влади; органи публічної влади.

Постановка проблеми та її актуальність.

У 1995 році Україна вступила до Ради Європи, чим впевнено розпочала курс на європейську інтеграцію, основними завданнями якого стали перехід на сучасні європейські методи роботи, вивчення та трансляція корисного досвіду інших європейських країн у сфері державного управління тощо.

Упродовж останніх років особлива увага приділяється реорганізації державних, правоохоронних, судових органів та адаптації національного законодавства у зазначених сферах до стандартів Європейського Союзу. Прокуратура – як ключовий орган правопорядку, значення якого в умовах формування правової держави залишається вкрай важливим, не стала виключенням і сьогодні поступово перетворюється з карального органу на інститут, що відповідає європейським засадам та принципам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про постійну увагу до питання визначення місця прокуратури в сучасній системі органів публічної влади і правоохоронних органів. Даній проблематиці присвятили свої наукові праці такі вчені, як: А.О. Селіванова,

О.Ю. Торяник, Л.Р. Грицаєнко, М. Бурбика, М.К. Якимчук, М.І. Мичко та інші.

Метою статті є визначення місця прокуратури в сучасній системі органів публічної влади і правоохоронних органів.

Виклад основного матеріалу. Здійснюючи аналіз ролі та місця органів прокуратури в системі координат державної влади України, можна стверджувати, що за новелізованим законодавством про прокуратуру та у зв'язку з прийняттям у 2016 році змін до Конституції України, простежується поступова реалізація моделі прокуратури, що передбачає її належність до системи судової влади із певною автономією.

У 2016 році законодавець при внесенні змін до Конституції України виключив розділ «Прокуратура України» і лише однією ст. 131-1 Конституції визначив її місце в розділі «Правосуддя», чим формально органи прокуратури відніс до судової гілки влади. Однак якщо детальніше здійснити аналіз функцій прокуратури, що залишилися, – підтримання публічного обвинувачення в суді; організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального про-

вадження, нагляд за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом можна зробити цілком законмірний висновок, що прокуратура аж ніяк не є суб'єктом системи судової влади [1].

Безумовно органи прокуратури беруть участь у реалізації основної функції судової влади – здійсненні правосуддя, однак як представник обвинувачення, тобто тут відсутня нейтральна позиція, яка є основною ознакою суб'єкта судової влади. Здійснюючи обвинувачення в судовому засіданні, прокурор фактично представляє державу в обвинувальному ракурсі, виконує покладені на нього законом повноваження, що більш характерно суб'єкту виконавчої гілки влади.

Стосовно другої функції прокуратури — організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням — вважаємо, що тут дискутувати немає про що. Судова влада, здійснюючи функцію судового контролю під час досудового слідства, вже представлена суб'єктом судової влади, тому тут усе зрозуміло з роллю і місцем прокурора.

Третя функція також підтверджує, що прокурор, коли здійснює представництво інтересів держави в суді, аж ніяк не може бути суб'єктом судової влади, адже він представляє інтереси конкретної державної юридичної особи, тобто сторони в судовому процесі.

Зміни, внесені в ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 року № 113-IX про те, що Генеральний прокурор, керівники відповідних прокуратур, їх перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов'язків координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Основною формою координації є проведення координаційних нарад з керівниками правоохоронних органів, на яких заслуховується інформація щодо їхньої діяльності у сфері протидії злочинності. Рішення координаційної наради є

обов'язковим до виконання всіма зазначеними в ньому правоохоронними органами. Порядок та інші форми координації затверджуються наказом Генерального прокурора, фактично регламентують четверту функцію прокуратури — координація діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, яку було б доцільно закріпити в Конституції. Таким чином, звертаємо увагу, що парламентарі, ухвалюючи зміни до вищевказаного закону, прийняли половинчасте рішення — до закону зміни внесли, однак поза увагою залишилося внесення відповідних фундаментальних змін до Конституції України як Основного Закону [2].

Також, на нашу думку, важливою ознакою того, що прокуратура не може бути в складі судової гілки влади, є її структура та організація з чітким вертикальним підпорядкуванням та повноваженнями. Так, відповідно до статей 7, 10, 12 Закону України «Про прокуратуру» [3] утворення, перелік, територіальна юрисдикція, реорганізація та ліквідація обласних прокуратур, визначення їхньої компетенції, структури й 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.

Офіс Генерального прокурора є органом прокуратури вищого рівня щодо обласних та окружних прокуратур, у свою чергу обласна прокуратура — орган прокуратури вищого рівня щодо окружних прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної обласної прокуратури. основні повноваження Офісу Генерального прокурора, який організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури, забезпечує належне функціонування Єдиного реєстру досудових розслідувань та його ведення органами досудового розслідування, визначає єдиний порядок формування звітності про стан кримінальної протиправності й роботу прокурора з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури, а також

здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління прокурора Офісу Генерального прокурора. Аналогічно ж змінено й повноваження щодо кадрової політики, які явно не характерні організації системи судової влади.

Місце прокуратури в системі органів державної влади сьогодні обумовлюється функціями та завданнями, які покладаються на цей правоохоронний орган, і значенням для держави як гаранта законності. Відсутність конституційної функції прокурорського нагляду за додержанням законів вимагає від державних органів, недержавних організацій, громадян розуміння нової моделі її функціонування і поступове перенесення відповідальності до компетентних органів, які утворюються в державі для забезпечення законності та правопорядку.

Слід зазначити, що думки вчених щодо ролі та місця прокуратури в сучасній системі органів публічної влади і правоохоронних органів розділилися.

О.Ю. Торяник висловлює думку, що прокуратура, як і суд, основою метою має захист прав та законних інтересів людини, держави і суспільства, тому, враховуючи її функції, вбачається органом у системі судової влади. Віднесення прокуратури до судової гілки влади може стати фундаментальним і принциповим кроком на шляху її реформування. Це може забезпечити об'єктивність і незалежність органів прокуратури та відповідатиме сучасним тенденціям визначення ролі прокуратури у розвинутих демократичних державах. Таким чином, віднесення системи органів прокуратури України до судової гілки влади є оптимальним способом усунення законодавчої невизначеності щодо місця в конституційній системі органів державної влади [4].

Л.Р. Грицаєнко вважає, що «за сучасних умов не можна допускати догматичного трактування поділу державної влади, як раз і назавжди існуючої схеми. Прокуратура України не входить до жодної із класичних гілок влади, а займає в системі органів державної влади самостійне місце та функціонує як елемент механізму стримування і протива-

ги, сприяючи консенсусу між органами державної влади» [5, с. 25].

М. Бурбика вважає, що «місце та значення органів прокуратури у системі державної влади визначається тим, що: вони виконують роль «стримувань і противаг» між різними гілками влади; вони складають єдину систему органів влади, засновану на принципі централізації з підпорядкуванням нижчих органів вищим, що підвищує рівень їх незалежності від зовнішніх впливів; вони наділені правом здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів контролюючими органами; – вони не втручаються в оперативну діяльність піднаглядних органів, не підміняють їх діяльність» [6, с. 50].

На думку М.К. Якимчука, за своїм призначенням прокуратура є елементом системи стримувань і противаг, який не тільки запобігає прийняттю незаконних актів та здійсненню протиправних дій, а й сприяє взаємодії гілок влади з метою підтримання режиму законності та правопорядку, забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина. Прокуратура має низку конституційних і законодавчо закріплених ознак, а саме: 1) це єдина централізована система, яка здійснює покладені на неї функції автономно і має особливий конституційний механізм призначення керівника цієї системи – Генерального прокурора України; 2) її повноваження, організація і порядок діяльності визначаються окремим законом; 3) одним із принципів організації та діяльності прокуратури є її незалежність від будь-яких органів державної влади; 4) незалежність та єдність забезпечуються жорсткою централізацією і внутрішньою побудовою органів прокуратури, заснованою на принципі суворого підпорядкування [7, с. 10].

Разом із тим, М.І. Мичко констатував, що у питаннях визначення місця прокуратури в системі органів державної влади існують такі основні позиції:

– прокуратура повинна знаходитися в системі законодавчої влади. В основі такої думки лежить теза про те, що прокуратура діє на основі повноважень, отриманих від законодавчої влади, і підконтрольна їй. Указується також на те, що без прокуратури законодавча влада виявиться фактично безвладною у зв'язку з відсутністю органу,

який би контролював виконання рішень, що приймаються;

– 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;

– прокуратура повинна бути частиною системи судової влади [8, с. 210].

Варто зауважити, що проведення низки реформ судової та правоохоронної системи вплинули та змінили роль та місце органів прокуратури в системі органів публічної влади. Але чинне законодавство прямо не вказує нам на приналежність органів прокуратури до конкретної з гілок влади.

На сьогоднішній день реформа ще триває, і є лише початком значних зрушень, які очікують на прокуратуру України. Останні законодавчі зміни викликані бажанням привести роботу прокуратури у відповідність до європейських стандартів та запровадити першочергові і, багато в чому, тимчасові заходи, пов'язані передусім із кадровим перезавантаженням органів прокуратури шляхом атестації чинних прокурорів, а також надання можливості всім добросовісним кандидатам, які мають належні теоретичні знання та практичні навички, на конкурсних засадах зайняти посаду прокурора у будь-якому органі прокуратури.

Зауважимо, що законом значно розширені повноваження Генерального прокурора, зокрема: організація діяльності органів прокуратури України, у тому числі, визначення межі повноважень Офісу Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратур у частині виконання конституційних функцій; у встановленому порядку на підставі рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора прийняття рішення про застосування до прокурора Офісу Генерального прокурора, прокурора обласної прокуратури дисциплінарного стягнення або про неможливість подальшого перебування такої

особи на посаді прокурора; затвердження стратегії розвитку прокуратури; затвердження порядку вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів; затвердження положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів та систему оцінювання якості роботи прокурорів. Це також є аргументованою ознакою незалежності органів прокуратури.

Із внесенням у 2019 році змін в законодавство, що регулює організацію та діяльність органів прокуратури дещо змінено статус прокурора як особливого суб'єкта правоохоронної діяльності, що відмежовує його від інших працівників органів прокуратури та суттєво підвищує відповідальність та гарантії його незалежності.

Місце прокуратури в системі органів публічного управління обумовлюється функціями та завданнями, які покладаються на цей правоохоронний орган, і значенням для держави як гаранта законності. Відсутність конституційної функції прокурорського нагляду за додержанням законів вимагає від державних органів, недержавних організацій, громадян розуміння нової моделі її функціонування і поступове перенесення відповідальності до компетентних органів, які утворюються в державі для забезпечення законності та правопорядку. Авторитет прокуратури як основного органу правопорядку залежить від того, наскільки результативно буде її діяльність після проведених змін і наскільки новий статус цього органу зможе задовольнити державний та суспільний запит на криміногенні виклики. Ми вважаємо, що прокуратура не належить до жодної із гілок влади і не повинна навіть претендувати на позиціювання в такому контексті.

Висновки. Таким чином, оновлення прокуратури на шляху реформування правоохоронної системи є важливим кроком у побудові європейської моделі прокуратури, створенні сильного та дієвого механізму правового захисту людини та громадянина. Прокуратуру, на наш погляд, необхідно розуміти як ключовий суб'єкт системи кримінальної юстиції, головна місія якого полягає у забезпеченні законності під час здійснення досудового розслідування, вирішення інших питань у кримінальних провадженнях, пов'язаних із забезпеченням законності, а також доведення позиції держави в суді як завершення процесу

кримінального провадження.

Література

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 верес. 2019 р. № 113-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 42. Ст. 238.
3. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
4. Торяник О.Ю. Конституційно-правовий статус органів прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2018. 194 с.
5. Грицаєнко Л.Р. Конституційно-правовий статус прокуратури України в контексті світового досвіду: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2013. 36 с.
6. Бурбика М. Місце та значення органів прокуратури в сучасній державі. *Вісник прокуратури*. 2009. № 8 (98). С. 46-50.
7. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2002. 34 с.
8. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Нац. юрид. академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2002. 376 с.

References

1. Konstytutsiya Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 1996. № 30. St. 141.
2. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pershocherhovoykh zakhodiv iz reformy orhaniv prokuratury: Zakon Ukrainy vid 19 veres. 2019 r. № 113-IX. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 2019. № 42. St. 238.
3. Pro prokuraturu: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 r. № 1697-VII. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 2015. № 2-3. St. 12.
4. Toryanyk O.Yu. Konstytutsiyno-pravovyy status orhaniv prokuratury Ukrainy: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.02. In-t zakonodavstva Verkhovnoyi Rady Ukrainy. Kyiv, 2018. 194 s.
5. Hrytsayenko L.R. Konstytutsiyno-pravovyy status prokuratury Ukrainy v konteksti svitovoho dosvidu: avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk: 12.00.02. In-t zakonodavstva Verkhovnoyi Rady Ukrainy. Kyiv, 2013. 36 s.
6. Burbyka M. Mistse ta znachennya orhaniv prokuratury v suchasniy derzhavi. *Visnyk prokuratury*. 2009. № 8 (98). S. 46-50.
7. Yakymchuk M.K. Orhanizatsiyno-pravovi osnovy upravlinnya v orhanakh prokuratury Ukrainy: avtoref. dys. ... d-ra. yuryd. nauk: 12.00.07. In-t derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy. Kyiv, 2002. 34 s.
8. Mychko M.I. Problemy funktsiy i orhanizatsiynoho ustroyu prokuratury Ukrainy: dys. ... d-ra yuryd. nauk: 12.00.10. Natsionalna yurydychna akademiya Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho. Kharkiv, 2002. 376 s.

PLACE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN THE MODERN SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES AND LAW ENFORCEMENT BODIES

Ternopil National Economic University
Mykulynetska str., 46a, 46005, Ternopil, Ukraine
E-mail: s.v.banakh@gmail.com

Purpose: to determine the place of the prosecutor's office in the current system of public authorities and law enforcement bodies. **Methods:** analysis, synthesis, induction, deduction, abstraction, concretization, generalization. **Results:** author's conclusions about the place of the prosecutor's office in the modern system of public authorities and law enforcement bodies. **Discussion:** the general theoretical approaches to understanding the place of the prosecutor's office in the modern system of public authorities and law enforcement bodies of Ukraine have been clarified.

The author notes that according to the new legislation on the prosecutor's office and the adoption of amendments to the Constitution of Ukraine in 2016, a gradual implementation of the model of the prosecutor's office, which presupposes its belonging to the judicial system with some autonomy, is noticeable.

It is established that the prosecuting authorities are involved in the exercise of the main function of the judiciary - the administration of justice, but as a representative of the prosecution, that is, there is no neutral position, which is the main feature of the subject of the judiciary. In carrying out the charges in court, the prosecutor actually represents the state in the indictment perspective, fulfills the powers vested in him by law, which is more characteristic of the subject of the executive branch of power.

The author argues that an important indication that the prosecutor's office cannot be part of the judicial branch is its structure and organization with clear vertical subordination and authority.

The place of the prosecutor's office in the system of public authorities is determined by the functions and tasks entrusted to this law enforcement agency and the importance for the state as a guarantor of legality. The lack of a constitutional function of prosecutorial oversight of law enforcement requires state bodies, non-governmental organizations, citizens to understand the new model of its functioning and gradually transfer responsibility to the competent bodies established in the state to ensure law and order.

The author emphasizes that a number of reforms of the judicial and law enforcement systems have influenced and changed the role and place of the prosecuting authorities in the system of public authorities. However, the current legislation does not explicitly indicate that the prosecutor's office belongs to a specific branch of power.

Recommendations on determining the place of the prosecutor's office in the current system of public authorities and law enforcement agencies of Ukraine have been provided.

Keywords: prosecutor's office; functions of prosecutor's office; place of prosecutor's office; public authorities; law enforcement bodies.