

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.58>

ЄДНАК В.М.

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ ПРОКУРАТУРИ
В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

У статті, з огляду на аналіз норм чинного законодавства України та наукових поглядів вчених, узагальнено концептуальні засади визначення місця прокуратури в системі правоохоронних органів. Обґрунтовано, що прокуратура цілком може бути правоохоронним органом, який не має повністю відокремленого від інших органів держави організаційного становища і перебуває в підпорядкуванні уряду чи, наприклад, Президента країни, про що яскраво свідчить досвід провідних зарубіжних країн. Однак у той же час не можна не зазначити те, що у Франції, Німеччині та низці інших іноземних держав: по-перше, таке підпорядкування має суто організаційний характер, функціонально ж прокуратури, як правило, максимально наближені до судової гілки влади; по-друге, якщо прокуратура знаходиться у складі виконавчої гілки влади, то вона, як правило, належить до Міністерства юстиції і не перебуває в залежності від керівників інших правоохоронних органів, що не перешкоджає їй здійснювати відповідні координаційні та наглядові повноваження щодо останніх; по-третє, прокурори у своєму статусі користуються практично тим самим обсягом гарантій незалежності, що й судді. Це унеможливує тиск на них із боку інших посадових осіб, навіть найвищого рівня. Визначено, що прокуратура має бути організаційно зарахована до судової гілки влади через те, що суд і прокуратура маю споріднені завдання та функції, а судді та прокурори мають користуватися однаковими гарантіями незалежності від інших органів і посадових осіб, здійснюючи своє функціональне призначення. Зауважимо, що включення прокуратури до означеної гілки влади не є кроком до позбавлення її самостійності, як вважають деякі дослідники, а необхідним заходом у напрямі визначення інституційної приналежності цієї системи органів. Зроблено висновок, що незалежність прокуратури у виконанні своїх функцій і відповідних їм повноважень забезпечить належний рівень її контролю як за судами, так і за діяльністю інших правоохоронних органів. Крім того, прокуратура залишиться головним суб'єктом координації у правоохоронній системі.

Ключові слова: *концептуальні засади, прокуратура, правоохоронні органи, судова гілка влади, законодавча гілка влади.*

In the article, based on the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine and scientific views of scientists, the conceptual principles of determining the place of the prosecutor's office in the law enforcement system are summarized. It is justified that the prosecutor's office may well be a law enforcement agency that is not fully separated from other organs of the state organizational position and is under the authority of the government or, for example, the President of the country. The experience of the leading foreign countries clearly shows this. However, at the same time, one should not fail to note that in France, Germany and several other foreign countries: first, such subordination is purely organizational in nature, and the prosecutor's offices, as a rule, are as close

as possible to the judicial branch; secondly, if the prosecutor's office is within the executive branch of the power, it usually belongs to the Ministry of Justice and is not dependent on the heads of other law enforcement agencies, which does not prevent it from exercising appropriate coordination and supervisory powers over the latter; third, prosecutors in their status enjoy virtually the same amount of guarantees of independence as judges. This makes it impossible to put pressure on them from other officials, even at the highest level. It is determined that the prosecutor's office should be organizationally assigned to the judicial branch of power, because: the court and the prosecutor's office have related tasks and functions; judges and prosecutors should enjoy the same guarantees of independence from other bodies and officials when carrying out their functions. It should be noted that the inclusion of the prosecutor's office in the designated branch of government is not a step towards depriving it of its independence, as some researchers believe, but a necessary measure in determining the institutional affiliation of this system of bodies. It is concluded that the independence of the prosecutor's office in the performance of its functions and their respective powers will ensure an independent level of its control both in courts and in the activities of other law enforcement agencies. In addition, prosecutors will remain the main subject of coordination in the law enforcement system.

Key words: *conceptual framework, prosecutor's office, law enforcement, judicial branch, legislative branch.*

Вступ. Одним із ключових етапів вдосконалення та розвитку адміністративно-правових засад діяльності прокуратури як правоохоронного органу є вироблення чіткого бачення її місця у механізмі держави та системі правоохоронних органів. Актуальність даного питання зумовлена тим, що за роки незалежності законодавець чітко так і не визначив місця прокуратури в системі державних органів. Так, з одного боку, вона позиціонується як правоохоронний орган, однак з іншого – не зарахована законом до виконавчої гілки влади, до якої належить більшість інших правоохоронних органів. На цьому проблемному питанні акцентували раніше та продовжують наголошувати нині як представники наукових кіл, так і державні діячі.

Протягом останнього десятиліття проблемі визначення місця прокуратури в системі правоохоронних органів неодноразово приділяли увагу різні науковці. Зокрема, варто вказати здобутки С.Г. Стеценка, В.В. Стеценко, Ю.П. Битяка, М.С. Уткіної, В.І. Баскова, С.П. Кондракової, В.Л. Федоренка, В.Т. Нора, О.М. Литвак, Н.П. Анікіної, Н.Р. Бобечко, Ю.М. Грошевої, М.В. Руденко, С.В. Подкопаєва, М.Й. Курочки та багатьох інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових досліджень, в юридичній літературі так і не сформовано єдиного погляду щодо місця прокуратури в системі правоохоронних органів.

Постановка завдання. Мета статті – узагальнити та розкрити зміст концептуальних засад визначення місця прокуратури в системі правоохоронних органів

Результати дослідження. Починаючи дослідження представленої у статті проблематики, варто зазначити, що в науковому та юридичному співтоваристві є чотири основні течії щодо місця інституту прокуратури в системі органів державної влади, а саме: 1) приналежності інституту прокуратури до виконавчої гілки влади; 2) приналежності інституту прокуратури до законодавчої гілки влади; 3) приналежності інституту прокуратури до судової гілки влади; 4) виділення окремої четвертої «контрольно-наглядової» гілки влади [1].

Перш за все звернемо увагу на можливість зарахування прокуратури до законодавчої гілки влади. Цей підхід висловлювався такими дослідниками, як М. Потєбенько, В. Клочков, В. Долежан, наприкінці 80-х – на початку 90-х років ХХ століття. На їхню думку, прокуратура – це інструмент, який використовує парламент для контролю за виконанням, законів, що він приймає. І без прокуратури законодавча влада стає безвладною [2, с. 383; 3]. В.В. Логоша з цього приводу пише, що деякі вчені вважають, що прокуратура має бути в системі законодавчої влади, оскільки вона є органом нагляду за виконанням законів, які приймаються законодавчим органом, Верховною Радою України, діє на основі повноважень, отриманих від законодавчої влади, і є підконтрольною їй [4, с. 25]. Як приклад наводяться країни, де прокуратура виділена в окрему систему і підзвітна парламенту (КНР, Куба, Словаччина). У цих країнах на прокуратуру покладається також загальний нагляд за законністю. Прокурорський нагляд, продовжує В.В. Логоша, виник й існує для виконання функції забезпечення єдності законності, що також властива законодавчій владі. Остання, приймаючи закони, зацікавлена в їх точному і уніфікованому виконанні та створює для цього необхідні державно-правові структури, в тому числі прокуратури. Водночас, як справед-

ливо наголошує правник, прокурорський нагляд не підміняє законодавчу владу, Конституційний Суд або будь-який інший державний орган у сфері забезпечення закону, єдності законності і вирішенні інших завдань. Отже, підсумовує В.В. Лагоша, прокуратура певною мірою тяжіє до законодавчої влади. Здійснюючи нагляд, що має безперервний, неепізодичний характер, за виконанням прийнятих парламентом законів, прокуратура ніби виконує частину функцій парламенту [5].

Окрім того, що ідея зарахування прокуратури до складу законодавчої гілки влади не отримала широкої підтримки серед вітчизняних дослідників, вона також не має і реального практичного втілення в жодній із провідних країн світу. Тим не менш дослідники і досі звертають увагу на цей підхід у контексті аналізу реалій та перспективі розвитку правового становища прокуратури України як правоохоронного органу. Вбачається, що одним із факторів, що пояснює це, є значна політична залежність прокуратури від Верховної Ради України, завдяки інституту висловлення недовіри Генеральному прокурору, про проблеми якого неодноразово вказувалось у науковій літературі. Втім ця обставина скоріше не стільки свідчить на користь приналежності прокуратури до законодавчої гілки влади, скільки вказує на необхідність посилення гарантій незалежності прокуратури від політичного тиску з боку парламенту.

Також варто звернути увагу на ідею зарахування прокуратури до відання Президента країни [6, с. 26]. Так, скажімо, М. Бортун, аналізуючи організаційно-правовий статус прокуратури, зауважує, що висловлювалися пропозиції зробити прокуратуру органом президентської влади, бо її наглядові функції дуже близькі до функцій Президента, а повноваження прокуратури мають допомагати Президенту реалізовувати свої права. Така позиція, на думку автора, вочевидь, ускладнює додержання принципу розподілу влади і спрямована на концентрацію в руках Президента, по суті, необмеженої контрольно-наглядової влади. До того ж місце Президента в системі розподілу державної влади також залишається невизначеним [7]. Певну підтримку цієї ідеї у своїх працях висловлювали В.В. Шемчук та А. Анікін та ін. Прибічники цього підходу вважають, що, враховуючи статус Президента України, котрий визнається гарантом додержання Основного Закону, прав і свобод людини і громадянина (ст. 102 Конституції України), вони визнають можливим на певний, перехідний, період конструювати прокуратуру як структуру президентської влади, що здійснює від його імені нагляд за виконанням законів і президентських указів у державі [5].

Що стосується практичного застосування президентської моделі функціонування органів прокуратури в системі влади, то на короткий час з'явилася в Польщі після скасування Державної ради в 1989 році, коли Президент Республіки Польща мав право призначати Генерального прокурора. Вона існувала до моменту внесення змін до Закону «Про прокуратуру» 1990 року. Зазначена модель притаманна також Болгарії, Греції та Іспанії [8, с. 343].

Наступною концептуальною моделлю функціонування прокуратури в механізмі держави є її включення до складу виконавчої гілки влади. Із виконавчою владою прокуратура взаємодіє на дещо інших засадах, аніж із парламентом чи Президентом, хоча теж має чимало точок дотику: 1) органи виконавчої влади, як і органи прокуратури, становлять надзвичайно широку і розгалужену систему, з якою безпосередньо взаємодіє система органів прокуратури на всіх рівнях; 2) із деякими органами виконавчої влади прокуратура об'єднана спільними завданнями і напрямками діяльності – йдеться про органи внутрішніх справ, Службу безпеки України, інші правоохоронні, а також численні контролюючі органи; 3) органи виконавчої влади – від Кабінету Міністрів України до органів виконавчої влади на місцях – є об'єктами прокурорського нагляду. При цьому саме відповідність актів, дій, рішень органів виконавчої влади закону традиційно займала найбільшу «питому вагу» в структурі наглядової діяльності прокуратури, хоча в умовах скасування функції нагляду за додержанням і застосуванням законів ця сфера істотно обмежена [9]. Втім, більшість дослідників досить скептично ставиться до ідеї включення прокуратури до системи органів виконавчої влади, прирівнявши її таким чином до інших правоохоронних органів. Так, наприклад, А.Т. Комзюк, погоджуючись із П.В. Шумським, зазначає, що повне включення прокуратури до складу виконавчої влади несе в собі небезпеку впливу з боку останньої на прокуратуру та служіння її політичній меті і базовим політичним поглядам Уряду. Тим більше, що на перспективу все слідство повністю перейде в підпорядкування відповідних структур виконавчої влади. Крім того, поліцією, яка здійснює оперативно-розшукову діяльність, також керує представник виконавчої влади, Міністр внутрішніх справ [10, с. 10]. Таким чином, ключовим моментом у визначенні приналежності того чи іншого державного органу до системи органів виконавчої влади є конституційне закріплення за цим органом статусу органу виконавчої влади. Отже, стверджувати про приналежність органів прокуратури до виконавчої гілки влади не можна. Крім того, справедливо заперечується можливість конституційного зарахування прокуратури до цієї гілки влади [11].

А. Лапкін із приводу зазначеного підходу зазначає, що історичний досвід підпорядкування прокуратури виконавчій владі в Україні, а також її сучасні завдання і функції свідчать про інше. Призначенням виконавчої влади є виконання законів, а прокуратури – нагляд за їх додержанням, зокрема, і самою виконавчою владою. Крім того, навіть взаємодіючи з органами виконавчої влади, прокуратура займає самостійне і відокремлене щодо них місце: стосовно правоохоронних органів вона стоїть на дещо вищому щаблі, оскільки здійснює координацію їх діяльності щодо протидії злочинності. Стосовно контролюючих органів вона у своїй наглядовій діяльності не підміняла їх, а здійснювала контроль за контролюючими органами. Крім того, зарахування прокуратури до виконавчої влади в сучасних умовах неминуче призведе до її політизації, оскільки виникає проблема залежності від парламентської коаліції депутатських фракцій. Це суперечить засаді політичної нейтральності, закріпленій у Законі «Про прокуратуру». Отже, ідеї включення прокуратури до виконавчої влади на сучасному етапі навряд чи можна вважати прийнятними [12, с. 22].

Отже, враховуючи вищевикладене, можемо дійти висновку, що прокуратура цілком може бути правоохоронним органом, який не має повністю відокремленого від інших органів держави організаційного становища і перебуває в підпорядкуванні уряду чи, наприклад, Президента країни, про що яскраво свідчить досвід провідних зарубіжних країн. Однак водночас не можна не зазначити, що у Франції, Німеччині та інших іноземних державах: по-перше, таке підпорядкування має суто організаційний характер, функціонально ж прокуратури, як правило, максимально наближені до судової гілки влади; по-друге, якщо прокуратура знаходиться у складі виконавчої гілки влади, то вона, як правило, належить до Міністерства юстиції і не перебуває в залежності від керівників інших правоохоронних органів, що не перешкоджає їй здійснювати відповідні координаційні та наглядові повноваження щодо останніх; по-третє, прокурори у своєму статусі користуються практично тим самим обсягом гарантій незалежності, що й судді. Це унеможливує тиск на них із боку інших посадових осіб, навіть найвищого рівня (міністри, Прем'єр-міністр, Президент та ін.).

Втім, мусимо констатувати, що в Україні модель із підпорядкуванням прокуратури уряду чи Президенту не може бути реалізована через надзвичайну заполітизованість діяльності правоохоронних органів, їхню значну корумпованість, низький рівень правової свідомості і правової культури правоохоронців і державних службовців, на чому, до речі, акцентувала і Венеціанська комісія: прокуратура не має і не може бути інструментом вирішення політичних питань.

З огляду на вищевикладене, найбільш прийнятними є дві моделі визначення місця прокуратури у правоохоронній системі, а саме: організаційна відокремленість прокуратури від інших гілок влади; зарахування прокуратури до судової гілки влади. На користь першого підходу висловлюється ціла низка дослідників. Так, наприклад, І.І. Литвин, О.М. Окопник зазначають, що в Україні й досі триває дискусія серед вчених і практичних працівників про місце прокуратури в системі поділу влади. Перш за все, ця дискусія ставила за мету розв'язати в основному одне питання: чи необхідно зберегти серед функцій прокуратури вищий нагляд за дотриманням і правильним застосуванням законів усіма органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості і належності, посадовими особами і громадянами (так званий загальний нагляд), що безпосередньо пов'язано з цим правовим становищем прокуратури у системі поділу влад (законодавчої, виконавчої та судової)? На думку вказаних дослідників, прокуратура виконує в механізмі держави особливу, тільки їй властиву функцію і ні за своєю генезою, ні за характером повноважень не входить до структури органів законодавчої, виконавчої або судової влади. Так, включення прокуратури в судову систему, як вважають І.І. Литвин та О.М. Окопник, зробить її неспроможною впливати на суд із метою забезпечення ефективного механізму «стримувань і противаг» щодо зловживань незалежністю судовою владою. Викликають також заперечення пропозиції щодо включення прокуратури до складу Міністерства юстиції або іншої структури виконавчої влади, тому що це істотно могло б змінити рівень і зміст її наглядової функції: нагляд за дотриманням законів перетворився б на відомчий контроль [13].

Що ж стосується включення прокуратури до судової гілки влади, то прибічники цього підходу переконані, що такий крок має стати фундаментальним і принциповим кроком на шляху реформування зазначеного правоохоронного органу, оскільки це дасть змогу забезпечити незаангажованість, незалежність і деполітизацію органів прокуратури та відповідатиме сучасним тенденціям визначення ролі прокуратури у демократичних країнах [1]. Крім того, застосування цього підходу було схвально оцінено Радою Європи. М. Косюта з цього приводу

ззначає, що інтеграція прокуратури до судової гілки влади корисна з таких міркувань: по-перше, зробити крок вперед, назустріч рекомендаціям Ради Європи і послабити гостроту багаторічних виснажливих суперечок із цього питання, по-друге, щоб домогтися зближення судової і прокурорської систем на основі спільних корпоративних інтересів. По-третє, певна інтеграція прокуратури до судової влади повинна мати на меті поступове наближення правового статусу прокурорів до правового статусу суддів за різними критеріями: в частині професійних вимог, порядку призначення і звільнення, гарантій незалежності в процесі виконання професійних обов'язків, імунітету від юридичної відповідальності, матеріального і соціально-побутового забезпечення тощо [3, с. 107].

На наше переконання, найбільш перспективною все ж таки є остання модель визначення місця органів прокуратури в механізмі держави та системі правоохоронних органів зокрема. Тобто прокуратура має бути організаційно зарахована до судової гілки влади через те, що суд і прокуратура мають споріднені завдання та функції, а судді та прокурори мають користуватися однаковими гарантіями незалежності від інших органів і посадових осіб, здійснюючи своє функціональне призначення. Зауважимо, що включення прокуратури до означеної гілки влади не є кроком до позбавлення її самостійності, як вважають деякі дослідники, а необхідним заходом у напрямі визначення інституційної приналежності цієї системи органів.

Зауважимо, що ми не відкидаємо і не заперечуємо певної цінності ідеї функціонування прокуратури як повністю незалежної від будь-якої гілки влади системи органів, яка, як зазначає А. Лапкін, має в умовах політичної нестабільності та погіршення стану законності і правопорядку забезпечувати необхідний баланс і рівновагу між гілками влади, захист прав та законних інтересів кожної окремої особи, суспільства і держави загалом [9]. Однак постає цілком логічне питання, наскільки це відповідатиме Конституції України, адже у ст. 6 Основного закону прямо закріплено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [14]. Оскільки прокуратура – це також орган держави, а не інститут громадянського суспільства, як, скажімо, адвокатура, вона також має бути приналежною до однієї із вказаних гілок влади. Очевидно, що найбільше за своєю суспільною місією прокуратура наближена саме до судової гілки влади. Крім того, як справедливо зазначає О.О. Шмельов, незалежність прокуратури в реаліях сучасного українського суспільно-політичного та правового життя жодним чином не виключає того, що вона (прокуратура), як і раніше, ставатиме заручником у політичному протистоянні законодавчої та виконавчої гілок влади [1].

Висновки. Резюмуючи вищевикладене, вважаємо, що прокуратура України як правоохоронний орган має бути організаційно зарахована до судової гілки влади і прокурори мають бути наділені відповідними гарантіями незалежності нарівні із суддями. Цей крок має посилити незалежність прокуратури від політичного тиску та, нарешті, перетворити її із інструменту проведення політичної волі правлячих еліт на інститут забезпечення законності та правової справедливості в державі і суспільстві, поряд із судами. Разом із тим незалежність прокуратури у виконанні своїх функцій і відповідних їм повноважень забезпечить належний рівень її контролю як за судами, так і за діяльністю інших правоохоронних органів. Крім того, прокуратура залишиться головним суб'єктом координації у правоохоронній системі.

Список використаних джерел:

1. Шмельов О.О. Статус інституту прокуратури в системі органів державної влади України. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 265–268.
2. Долежан В.В. Деякі аспекти співвідношення судової і прокурорської компетенції. *Правова система України: теорія і практика*. Матеріали наук-практ. конф-ї. Київ, 1993, С. 383–385.
3. Косюта М. Роль і місце прокуратури в системі поділу влади. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 4. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/4-2017/kosuta.pdf>
4. Йоффе М. Чи займе прокуратура належне місце в системі державної влади. *Право України*. 1995. № 8. С. 24–27.
5. Логоша В.В. Місце прокуратури в системі органів державної влади. *Форум права*. 2011. № 3. С. 478–485.
6. Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры. *Круглый стол. Государство и право*. 1994. № 5. С. 26–27.
7. Бовтун М. Прокуратура в системі поділу державної влади. *Віче*. 2008. № 10, травень. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/954/>.

8. Цигнанок С. Незалежність прокуратури: досвід Польщі. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С. 343–346.
9. Лапкін А. Прокуратура в системі судової влади / *Право України*. 2015. № 9
URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10767/1/Lapkin_164-171.pdf
10. Шумський П.В. Прокуратура України. Київ : Вентури, 1998. 336 с.
11. Комзюк А.Т. Місце органів прокуратури України в сучасній системі гілок влади. *Форум права*. 2013. № 2. С. 230–234.
12. Толочко О. Прокуратура як незалежний орган у системі судової влади. *Вісник Академії прокуратури України*. 2006. N 53. С. 20–23.
13. Судові та правоохоронні органи України : навчальний посібник / Литвин І.І., Окопник О.М. Кіровоград : КІДМУ КПУ, 2015. 296 с.
14. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР.