

**СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА**

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.5.30>

**КОТЕЛЮХ М.О.**

**ПРОКУРАТУРА ЯК ОСОБЛИВИЙ СУБ'ЄКТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ В УКРАЇНІ**

**THE PROSECUTOR'S OFFICE AS A SPECIAL SUBJECT OF LAW ENFORCEMENT IN UKRAINE**

Наукова стаття присвячена з'ясуванню, у чому полягає особливість адміністративно-правового статусу прокуратури як суб'єкта забезпечення правопорядку в державі. В роботі наголошено на науковій дискусії з приводу місця прокуратури в системі органів правопорядку. Відзначено, що на законодавчому рівні опосередковано однією із основних місій прокурора визначено підтримання правопорядку. З'ясовано конкретне місце органів прокуратури серед суб'єктів забезпечення правопорядку. Визначено, що, органи прокуратури як суб'єкти забезпечення правопорядку, наділені конкретним, визначеним на законодавчому рівні обсягом повноважень, а саме – мають юридичний обов'язок щодо здійснення діяльності із забезпечення правопорядку та користуються в цьому зв'язку відповідними правами, відповідно органи прокуратури є реальними учасниками суспільних відносин із забезпечення правопорядку, урегульованих правом. Констатовано, що як особливий суб'єкт забезпечення правопорядку прокуратура має притаманні характеристики особливому суб'єкту правовідносин в теоретичному розумінні. Зроблено висновок, що повноваження щодо здійснення прокурорського нагляду та підтримання державного (публічного) обвинувачення в суді відрізняють органи прокуратури від інших правоохоронних органів та наділяють їх особливим адміністративно-правовим статусом.

Зроблено висновок, що прокуратура України як державний орган є самостійним суб'єктом адміністративного права, що має права та обов'язки, визначені в Законі України «Про прокуратуру», вступає у правові відносини від свого імені, як суб'єкт правовідносин, самостійний, особливий суб'єкт забезпечення правопорядку. З'ясовано, що обов'язок сприяти утвердженню верховенства права, законності та правопорядку безпосередньо покладається законодавцем на прокурорів. З метою визначення чіткого місця прокуратури в системі суб'єктів забезпечення правопорядку запропоновано внести доповнення в Закон України «Про прокуратуру».

**Ключові слова:** *правопорядок, публічний порядок та безпека, суб'єкт забезпечення правопорядку, прокуратура, адміністративно-правовий статус, законність, верховенство права, контроль, нагляд.*

The scientific article is devoted to finding out what is the peculiarity of the administrative and legal status of the prosecutor's office as a subject of ensuring law and order in the state. The work emphasizes the scientific discussion about the place of the prosecutor's office in the system of law enforcement agencies. It was noted that at the legislative level, maintenance of law and order is indirectly defined as one of the

main missions of the prosecutor. The specific place of the prosecutor's office among law enforcement entities has been clarified. It was determined that, as subjects of law enforcement, the prosecutor's office is endowed with a specific scope of powers defined at the legislative level, namely, they have a legal obligation to carry out law enforcement activities and in this connection enjoy the corresponding rights, respectively, the prosecutor's office are real participants in social relations to ensure law and order, regulated by law. It was established that as a special subject of law enforcement, the prosecutor's office has characteristics inherent to a special subject of legal relations in the theoretical sense. It was concluded that the powers of prosecutorial supervision and maintenance of state (public) prosecution in court distinguish the prosecutor's office from other law enforcement agencies and give them a special administrative and legal status.

It was concluded that the Prosecutor's Office of Ukraine as a state body is an independent subject of administrative law, which has the rights and obligations defined in the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office", enters into legal relations on its own behalf, as a subject of legal relations, independent, a special subject of law enforcement. It was found that the duty to promote the establishment of the rule of law, legality and law and order is directly entrusted by the legislator to prosecutors. In order to determine the clear place of the prosecutor's office in the system of law enforcement entities, it is proposed to make additions to the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office".

**Key words:** law and order, public order and security, subject of law enforcement, prosecutor's office, administrative and legal status, legality, rule of law, control, supervision.

**Постановка проблеми.** Прокуратура в Україні відіграє важливу роль у захисті прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, дотриманні законності та правопорядку в державі. Водночас реформування прокуратури сприяє переорієнтації її діяльності відповідно до європейських стандартів та конкретизації її місця в системі державних органів. Поряд з цим органи прокуратури залишаються особливим суб'єктом забезпечення правопорядку в Україні, зважаючи на надану чинним законодавством компетенцію. З'ясуванню, у чому полягає особливість адміністративно-правового статусу прокуратури як суб'єкта забезпечення правопорядку в державі і присвячена наукова стаття.

**Стан дослідження проблеми.** Питання місця та ролі прокуратури в системі державного управління, в системі органів державної влади неодноразово ставали предметом наукових дискусій правників України. Дисертаційні дослідження, в яких поставало питання для вирішення місця та ролі прокуратури, присвятили такі сучасні вітчизняні вчені: Банах С. В., Білодід І. М., Косюта М. В., Макошій Ю. Д., Мичко М. І., Павленко Д. Ю., Скибенко О. І., Сухонос В. В., Чаплинська Ю. А. та інші. Ці вчені зосереджували увагу на участі в дискусії щодо приналежності прокуратури до однієї з гілок влади або наділенні прокуратури особливим статусом. Роботи вказаних авторів становитимуть основу нашого дослідження. Водночас, варто відзначити, що сутність особливого статусу прокуратури, пов'язаного із виконуваними функціями щодо забезпечення правопорядку, не було предметом наукового пошуку на теренах України дотепер.

**Метою написання наукової статті** є дослідження правового статусу прокуратури як особливого суб'єкта забезпечення правопорядку в Україні. Дослідження цього питання надасть повне уявлення про адміністративно-правовий статус прокуратури в цілому, а також дозволить визначити особливості реалізації органом повноважень щодо забезпечення правопорядку.

**Виклад основного матеріалу.** Природа діяльності органів прокуратури зумовлює їх функціонування як окремої системи органів державної влади, які організаційно не належать до жодної з гілок влади, передбачених Конституцією України. Тому саме такий підхід знайшов відображення у тексті Конституції України, оскільки прокуратура України у державному механізмі виконує особливу, притаманну тільки їй функцію і ані за своїм походженням, ані за характером повноважень не належить до структури інших гілок влади. Таким чином не виникає сумнівів, що прокуратура, займаючи гідне місце в системі державної влади України, виконує роль важливого елемента збалансування цієї системи.

Водночас, справедливо необхідно наголосити на неоднозначній позиції законодавця і відповідно існуванні різних думок у наукових колах вчених з приводу місця прокуратури в органах правопорядку. Паралельно із вказаним, присягаючи на вірність служінню Українському народові і Україні, прокурори зобов'язуються «сумлінним виконанням своїх службових обов'язків

сприяти утвердженню верховенства права, законності та правопорядку» [1]. Тобто безпосередньо вказують на те, що однією із основних місій прокурора є підтримання правопорядку.

Неоднозначною з цього приводу видається позиція Скибенка О. І., який метою організації та діяльності прокуратури України визначає забезпечення прав, свобод та обов'язків людини у взаємодії з судовими органами та органами правопорядку, державою і суспільством [2, с. 80], тобто автор наголошує на горизонтальних відносинах прокуратури та органів правопорядку. Але в подальшому дослідник стверджує, що фіксуючи позитивну тенденцію до переорієнтації вектору діяльності прокуратури з правоохоронної на правозахисну діяльність, відбувається свідоме обмеження її повноважень, і це є лише початком комплексного реформування не лише прокуратури України, а й усіх органів правопорядку [2, с. 84]. Тобто автор ототожнює органи прокуратури та органи правопорядку, що свідчить у поєднанні з попереднім твердженням про складність обговорюваного питання, навіть у межах одного дослідження.

На прямій залежності функціонування органів прокуратури та рівнів правопорядку в державі акцентував під час проведення дисертаційного дослідження ще у 2009 році Сухонос В. В., стверджуючи, що різке обмеження наглядової діяльності прокуратури замість її поступового згортання сприятиме розбалансуванню механізму забезпечення правопорядку [3, с. 4].

Чаплинська Ю. А. безпосередньо наголошує на унікальності прокуратури серед інших органів правопорядку [4, с. 17]. Авторка розвиває думку про те, що навіть у якості мети діяльності органів прокуратури України слід закріпити ствердження верховенства права в державі та підтримку правового порядку [4, с. 9].

Білодід І. М. також підкреслює, що прокуратура є специфічним правоохоронним органом, діяльність якого спрямована на захист прав, свобод та законних інтересів суб'єктів права, державного та суспільного ладу, забезпечення законності та правопорядку. Вона не може бути віднесена до жодної з гілок влади, що зумовлено її завданнями та функціями, порядком формування, системою контролю та звітності. Діючи поряд з іншими правоохоронними органами, вона має ряд владних повноважень щодо них, що може супроводжуватися застосуванням заходів примусового характеру, зокрема при виявленні недоліків їх роботи; підтримує державне обвинувачення в суді, що сприяє відновленню порушених прав, свобод чи законних інтересів, правопорядку в державі; розглядає скарги на дії чи рішення інших правоохоронних органів у кримінальних провадженнях та при виконанні кримінальних покарань. Автор акцентує на тому, що основними завданнями органів прокуратури є: забезпечення законності та правопорядку в державі; захист прав, свобод та законних інтересів людини, громадянина, суспільства та держави; сприяння здійсненню правосуддя [5, с. 15].

Косюта М. В. відзначає, що прокуратурі в сучасних умовах належить особлива роль у забезпеченні законності і правопорядку [6, с. 5]. Автор наголошує на прямій залежності стану правопорядку в Україні та виконуваних прокуратурою функцій [6, с. 13]. Він іде далі у своєму дослідженні і пропонує в Законі України «Про прокуратуру» задекларувати принцип гласності діяльності органів прокуратури та покласти на них обов'язок інформувати державні органи й органи місцевого самоврядування (а на наш погляд, і громадськість) про стан правопорядку та заходи щодо його зміцнення [6, с. 17]. Тим самим буде реалізоване основне призначення прокуратури, як суб'єкта забезпечення правопорядку.

Цікаво, що Банах С. В. у своїй дисертації відносить прокуратуру до основного органу правопорядку [7, с. 79]. Інші вчені також прямо вказують, що прокуратура – ключовий орган правопорядку, значення якого в умовах формування правової держави залишається вкрай важливим [8, с. 55].

Наведені правові положення та позиції вітчизняних вчених дозволяють говорити про конкретне місце органів прокуратури серед суб'єктів забезпечення правопорядку. Безпосередньо органи правопорядку та органи прокуратури мають як горизонтальні, так і вертикальні відносини під час реалізації покладених на них завдань та функцій. Однак, органи забезпечення правопорядку – більш широке поняття, ніж органи правопорядку, про що ми наголошували у попередніх дослідженнях. Органи забезпечення правопорядку створюють необхідні умови для реалізації прав і свобод людини, їх безпосередньої охорони та захисту [10, с. 18], тому можна констатувати, що органи прокуратури, зважаючи на наданий їм обсяг функцій та завдань, належать до них. Зокрема, органи прокуратури, як суб'єкти забезпечення правопорядку, наділені конкретним, визначеним на законодавчому рівні обсягом повноважень, а саме – мають юридичний обов'язок щодо здійснення діяльності із забезпечення правопорядку та користуються в цьому зв'язку відповідними правами, відповідно органи прокуратури є реальними учасниками суспільних відносин із забезпечення правопорядку, урегульованих правом.

На органи прокуратури, крім функцій забезпечення правопорядку та законності, які притаманні більшості правоохоронних органів, покладаються також виключні повноваження щодо здійснення прокурорського нагляду та підтримання державного (публічного) обвинувачення в суді. Саме ці функції відрізняють органи прокуратури від інших правоохоронних органів та наділяють їх особливим адміністративно-правовим статусом. Таким чином, органи прокуратури посідають специфічне місце в системі правоохоронних органів, яке обумовлюється завданнями та функціями, віднесеними до їх компетенції [9, с. 230, 233]. Продовжуючи думку, можна говорити і про те, що органи прокуратури займають у системі суб'єктів забезпечення правопорядку особливе, незалежне та самостійне місце. Органи прокуратури України є ключовим елементом системи суб'єктів забезпечення правопорядку, яка також включає органи Національної поліції України, підрозділи Національної гвардії України, Служби безпеки України, Державної податкової служби України та інших державних органів України, які виконують свої завдання відповідно до спеціальних законів і відомчих нормативно-правових актів.

Наведене дозволяє визначити органи прокуратури як єдину систему державних органів зі спеціальним адміністративно-правовим статусом, який наділяє їх процесуальною незалежністю для ефективного та неупередженого виконання покладених на них обов'язків, основним функціональним призначенням яких є охорона та захист прав, свобод й інтересів людини і громадянина, утвердження режиму законності та правопорядку. Як справедливо відзначає Бесчастний В. М., органи прокуратури відіграють реальну та конкретну роль у виконанні завдань і здійсненні функцій, покладених на прокуратуру. Їх система та структура побудовані таким чином, щоб вплив прокуратури на забезпечення законності, правопорядку, прав і законних інтересів громадян був ефективним, всеохоплюючим на всій території України та на всіх напрямках соціальних відносин, урегульованих законами [11, с. 29].

Ми підтримуємо думку науковців про те, що прокуратура займає особливе становище в системі державної влади, що забезпечує ефективне функціонування системи стримувань і противаг у країні. У відповідності із сказаним зазначимо, що ми в цілому підтримуємо погляд на прокуратуру України як на особливий суб'єкт забезпечення правопорядку (є носієм одночасно різних (протилежних) правових якостей, наділений ознаками одночасно декількох класифікаційних груп суб'єктів, що одночасно передбачають один одного у складі цього суб'єкта та існують лише у взаємозв'язку, єдності) [12, с. 119].

Як особливий суб'єкт забезпечення правопорядку прокуратура має притаманні характеристики особливому суб'єкту правовідносин в теоретичному розумінні. На таких характеристиках наголосив Щавінський В. Р. у своїй роботі. Зокрема автор наголошує, що прокуратура, серед повноважень якої можна виокремити одночасно можливість захисту прав, свобод та законних інтересів громадян та інтересів держави наочно демонструє свій «особливий, «позагілковий» державно-владний статус». Ураховавши такі якості прокуратури як її структурованість та системність, адміністративну правосуб'єктність цього органу також слід розглядати як множину окремих, відносно автономних прав та обов'язків суб'єктів, що входять до складу прокуратури. Крім того, певну специфіку адміністративно-правовому статусу прокурора, як суб'єкта владних повноважень та як представника інтересів держави в адміністративному судочинстві додають власне владні повноваження прокурора. Вони базуються на реалізації у законах України конституційних положень, які, у свою чергу, визначають повноваження та завдання органів прокуратури [13, с. 86]. Тому правова природа прокуратури України в умовах сучасного реформування має чимало притаманних протиріч, які дають науковцям підстави вважати її особливим суб'єктом адміністративно-правових відносин [14], а відповідно і особливим суб'єктом забезпечення правопорядку в Україні.

**Висновки.** Виходячи з основної характеристики суб'єктів адміністративного права – наявності адміністративної правосуб'єктності, прокуратура України як державний орган є самостійним суб'єктом адміністративного права, що має права та обов'язки, визначені в Законі України «Про прокуратуру» [1], вступає у правовідносини від свого імені, як суб'єкт правовідносин, самостійний, особливий суб'єкт забезпечення правопорядку. При цьому обов'язок сприяти утвердженню верховенства права, законності та правопорядку безпосередньо покладається законодавцем на прокурорів [1]. Водночас зазначимо, що з метою визначення чіткого місця прокуратури в системі суб'єктів правовідносин в цілому та в системі суб'єктів забезпечення правопорядку зокрема в Законі України «Про прокуратуру» мають бути чітко відображені: цілі та завдання прокуратури; принципи організації та діяльності прокуратури; повноваження прокурора, механізми оцінки його діяльності, забезпечення прокурорської діяльності (засоби соціального, матеріально-технічного, методичного та іншого забезпечення).

**Список використаних джерел:**

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
2. Скибенко О.І. Конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах реформування: дис. ... канд. юрид. наук / спец. 12.00.02. НАВС. Київ, 2021. 237 с.
3. Сухонос В.В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... докт. юрид. наук; спеціальність 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2009. 35 с.
4. Чаплинська Ю.А. Адміністративно-правове забезпечення реформування органів прокуратури України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук; 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; ХНУВС. Харків, 2018. 43 с.
5. Білодід І.М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук; 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. ХНУВС. Харків, 2016. 22 с.
6. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Спеціальність 12.00.10 – Судоустрій, прокуратура та адвокатура. Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. Харків, 2002. 22 с.
7. Банах С.В. Сучасна концепція адміністративно-правового забезпечення функціонування органів прокуратури України : дис. ... докт. юрид. наук. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 421 с.
8. Гречанюк С., Мартинюк О. Деякі питання визначення місця прокуратури в системі органів публічного управління. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1. С. 55-62
9. Комзюк А. Т. Місце органів прокуратури України в сучасній системі гілок влади. *Форум права*. 2013. № 2. С. 230–234. URL: <https://univd.edu.ua/science-issue/issue/875>
10. Негодченко О. В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ : організаційно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право». Харків, 2004. 36 с.
11. Прокуратура України : навч. посіб. / В. М. Бесчастний, М. І. Мичко, О. В. Філонов та ін. Київ : Знання, 2010. 446 с.
12. Злишко С.В. Особливості адміністративно-правового статусу керівників деяких правоохоронних органів (на прикладі органів прокуратури). *Кримінально-виконавча система: Вчора. Сьогодні. Завтра*. Чернігів, 2018. № 2. С. 117-128.
13. Щавінський В.Р. Прокуратура України як представник інтересів держави в адміністративному процесі. *Публічне право*. Ужгород, 2016. № 2 (22). С. 83-90.
14. Павленко Д.Ю. Адміністративні функції прокуратури України: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії. Київ, 2024. 275 с.