

ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ



Сергій Подкопаєв,

кандидат юридичних наук, доцент,

заслужений юрист України,

доцент кафедри публічноправових дисциплін

Київського міжнародного університету

ORCID:0000-0002-5281-3981

<https://doi.org/10.37374/2019-33-12>

УДК 347.963

Інституційно-правовий аспект функціонування прокуратури в Україні

Законодавець визначає прокуратуру України у ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» як *єдину систему*, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [1].

До прокуратури повністю відноситься встановлене наукою поняття системи та її основні характеристики. Виходячи з цілісного характеру систем, виокремлюються, зокрема, такі ознаки: (а) система становить собою цілісний комплекс взаємопов'язаних елементів; (б) вона утворює особливу єдність із середовищем; (в) зазвичай будь-яка досліджувана система – це елемент системи вищого порядку; (г) елементи будь-якої досліджуваної системи, у свою чергу, зазвичай виступають системою нижчого порядку [2, с. 29]. Це дозволяє нам розглядати систему прокуратури як цілісне правове явище, що функціонує відповідно до певних законів і володіє ознаками і властивостями, які підкреслюють особливий статус серед інших державних інститутів.

Як і будь-яка інша соціальна система, прокуратура характеризується певними внутрішніми зв'язками й відносинами між окремими її елементами, а також зовнішніми взаємовідносинами з іншими системами чи їх окремими елементами. Інакше кажучи, сутнісна характеристика системи прокуратури має здійснюватися крізь призму організаційних правовідносин, у які залучена саме ця система.

У вітчизняній правовій науці прокуратура протягом тривалого часу розглядалася як інститут, що посідає самостійне місце в системі влади, у якості свого роду інструмента стримування та протигаг гілок влади, що не відноситься до жодної із таких гілок, але активно з ними взаємодіє [3, с. 213], чи навіть як самостійна гілка державної влади (контрольно-наглядова) [4, с. 140].

При цьому вважалося, що обов'язкова «прив'язка» прокуратури до якоїсь із традиційних гілок влади обґрунтована не важливими концептуальними міркуваннями і практичною доцільністю, а «швидше всього догматичним сприйняттям принципу

поділу влади, відповідно до чого з'являється прагнення будь-що розкласти органи держави по певних чарунках, як в абонентських поштових скриньках» [5, с. 48-49]. Зверталася також увага й на те, що «...сучасна держава за ступенем складності державного механізму значно відрізняється від часів Дж. Локка і Ш. Монтеск'є» [6, с. 17], а деякі постулати класичної теорії розподілу влад практично застаріли та не у повній мірі відповідають реаліям сучасного політичного життя і тому потребують коригування та оновлення. Серед аргументів такого підходу – розділ VII (прокуратура) Конституції України присвячений виключно прокуратурі.

Водночас змінами до Конституції України (у 2016 році) цей розділ був виключений, а натомість розділ VIII (правосуддя) доповнений ст. 131№, яка містить положення щодо діяльності прокуратури, призначення Генерального прокурора, строку його повноважень та інше [7].

Надання такої визначеності статусу прокуратури на рівні Конституції, з одного боку, сприяє значному скороченню дискусій з цього питання, в тому значенні, що прокуратура відійде від статусу інституції *sui generis* (свого роду, «сама по собі»). З іншого, щонайменше на теоретичному рівні породжує нові, адже згідно ст. 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. При цьому, не допускається делегування функцій, а також привласнення функцій судів іншими органами або посадовими особами [8].

Так само й положення ст. 1 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» передбачають, що судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними законом. Судді та, у визначених законом випадках присяжні, реалізують її шляхом здійснення правосуддя у рамках відповідних судових процедур [9].

Як бачимо законодавець до суб'єктів здійснення (реалізації) судової влади та здійснення правосуддя відносить виключно суд. Поряд із цим розділ VIII (правосуддя) Основного Закону містить положення щодо прокуратури (ст. 131№) та адвокатури (ст. 131І). У цьому сенсі інтерес становлять нова роль та місце прокуратури в системі державної влади (державних органів), її правова природа.

Характеристика прокуратури в її інституційному (організаційному) аспекті на сьогодні ще недостатньо розкрита. З'ясування даного питання дозволить розставити правильні акценти для підвищення ефективності функціонування прокуратури та виробити з цього приводу конкретні пропозиції.

Питанню місця та ролі прокуратури в державному механізмі, її статусу присвятили свої роботи Л. Р. Грицаєнко, Ю. М. Грошевий, В. В. Долежан, М. В. Косюта, В. М. Кравчук, І. Є. Марочкін, М. І. Мичко, Ю. Є. Полянський, Г. П. Середа, В. В. Сухонос, В. Я. Тацій, О. М. Толочко та ін. Водночас сучасна динаміка конституційних і законодавчих змін потребує актуальних теоретичних осмислень нових підходів до регламентації інституту прокуратури в Україні, формулювання обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення законодавства про прокуратуру та практики його застосування, що і становить мету цієї статті.

В принципі міжнародні документи у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів визнають можливим існування у суспільстві різних моделей прокуратури. У п. 14 Рекомендації Рес (2000) 19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя зазначено, що прокуратура може існувати як незалежна частина в системі судової влади з обов'язковим визначенням у законі характеру і меж її незалежності. Допускається й те, що прокуратура може бути відносно залежною від орга-

нів виконавчої влади. Проте у такому випадку має бути забезпечена незалежність прокурорів та прозорість й справедливості їх діяльності (п. 13) [10]. Зазначені підходи мають переваги і недоліки, але жодна з моделей не виключається і не віддається перевага тій чи іншій моделі.

Інтеграція прокуратури та судової влади має очевидні переваги перед ідеєю про віднесення прокуратури до складу Міністерства юстиції України. Вони полягають в наступному: а) деполітизація прокуратури; б) підвищення статусу прокурорів та наближення його до суддівського. Крім того, пов'язаність функцій прокуратури зі здійсненням судочинства свідчить на користь такої стратегії реформування прокуратури.

Так, одні напрями для реалізації повноважень прокуратури з рішень суду починаються (приміром нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах), інші – безпосередньо реалізуються в суді (підтримання публічного (державного) обвинувачення, представництво інтересів держави в суді), а решта – передують судовому розгляду (організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням) або в окремих випадках продовжуються в суді (нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку).

Суд і прокуратура об'єднані спільними завданнями щодо утвердження верховенства права, реалізації контрольних повноважень у кримінальній сфері. При цьому суд здійснює контроль за діяльністю органів прокуратури, оскільки до нього оскаржують дії і рішення прокурора тощо. Водночас прокуратура не здійснює нагляду за діяльністю суду, хоча і реагує на можливі порушення закону шляхом оскарження рішень суду.

Чи означає такий тісний зв'язок (взаємодія) між судами та прокуратурою та чи повинен він означати, що вони утворюють єдину систему органів або єдину гілку влади?

Питання неоднозначне. Так, основним завданням судів у будь-якій демократичній державі є вирішення конкретних спорів про право. Саме тому, за загальним правилом, суд не має права з власної ініціативи порушувати провадження у справі, тобто ініціатива розгляду справи має виходити не від суду, а від наділеної відповідним процесуальним правом сторони – позивача, заявника, прокурора тощо.

На відміну від цього, компетенція органів прокуратури має іншу природу. Здійснюючи підтримання державного (публічного) обвинувачення в суді або представництво інтересів громадянина чи держави, прокурори у разі встановлення ознак адміністративного чи кримінального правопорушення здійснюють передбачені законом дії щодо порушення відповідного провадження; вони можуть подавати позовні заяви, апеляційні чи касаційні скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами тощо. При здійсненні нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах та при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, прокурори можуть із власної ініціативи надавати письмові вказівки, які підлягають негайному виконанню.

Отже, прокуратура є активним суб'єктом, який не вирішує спір про право, а може ставити перед судом питання про його вирішення, якщо існують передбачені законом підстави. Крім того, система прокуратури, як і органів виконавчої влади, характеризуються ієрархічністю та певним рівнем централізації, що не є властивим для судової системи.

У наукових дослідженнях не багато уваги приділено розгляду питання про входження до складу судової влади інших, крім судів і суддів, суб'єктів. Зазвичай, судову владу визначають як вид державної діяль-

ності, що здійснюється лише судом [11, с. 40].

Останнім часом кількість прихильників тези, що судова влада виконує не тільки виключно правові функції зі здійснення правосуддя збільшилась, але однозначного трактування системи органів судової влади наукою все ще не вироблено. На думку авторів колективної монографії «Судова влада» до змісту системи органів судової влади входять система судів і органи судової влади, що здійснюють ресурсне забезпечення функціонування судів, а саме: а) державні органи: Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Національна школа суддів, Державна судова адміністрація; б) органи суддівського самоврядування. Основні свої функції судова влада реалізує через єдину організаційну форму – судову систему; інші ж органи, утворені в системі судової влади, виконують допоміжну функцію, забезпечуючи належні умови для функціонування судів. І акцентують увагу далі, що «...слід розрізняти поняття «судова система» та «система органів судової влади», перше входить до складу другого [12, с. 39-40]. Тобто теоретично можна припустити, що до системи органів судової влади можуть входити й інші, крім судів, суб'єкти.

У правовій літературі, науці, на практиці термін «судова влада» вживається в різних значеннях. Так, можна говорити, що судова влада – це суд, система відповідних установ. Більшість сучасних дослідників визначають її як сукупність органів, що здійснюють судочинство. Дехто ототожнюють судову владу з її функцією – правосуддям [13, с. 90]. Однак, як зазначається термін «судова влада» слід розглядати ширше, ніж просто як систему органів держави, так само не можна його ототожнювати і з близьким терміном «правосуддя» [14, с. 47].

У найбільш узагальненому вигляді судова влада розглядається як специфічна гілка державної влади, яка має власну виключну компетен-

цію щодо розгляду юридично значущих справ, що мають правові наслідки, і реалізується виключно конституційними органами (судами) в межах закону та спеціальних (судових) процедур. При цьому зазначається, що наведене визначення не є вичерпним, а її сутність можна повністю зрозуміти лише через з'ясування змісту її функцій [12, с. 17].

До функцій судової влади у першу чергу відноситься здійснення правосуддя. В свою чергу «правосуддя» зазвичай сприймається в декількох значеннях. Перше – це «правда», «справедливість», що виражає уявлення про призначення правосуддя. Це свого роду ідеологічна сторона. Друге значення пов'язане із його організаційною складовою, тобто із спеціальними суб'єктами здійснення – судами. Одночасно зі створенням судів з'явилося і третє значення правосуддя – процесуальні форми, види судочинства.

Водночас не слід ототожнювати термін судочинство з правосуддям, оскільки судочинство, як зазначає С. Демченко, може бути справедливим і несправедливим. Саме тому ці поняття слід розмежовувати. І продовжує далі, «...правосуддя – це справедливе судочинство» [15, с. 97].

Раніше, у п. 9 рішення № 3-рп/2003 від 30 січня 2003 року Конституційний Суд України зазначав, що правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах [16].

Тобто можна говорити про те, що правосуддя як основний зміст судової влади являє собою справедливу діяльність суду у формі судочинства.

Враховуючи, що відповідно до ст. 129 Конституції України, однією з основних засад судочинства є підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором, то є очевидним висновок про неможливість здійснення судом правосуддя без участі прокуратури. Відповідно прокуратура може розглядатися як суб'єкт, що зміс-

товно (функціонально) забезпечує діяльність суду для здійснення ним правосуддя. Без участі прокуратури здійснення правосуддя у кримінальному судочинстві взагалі неможливе. І в цьому сенсі прокуратуру безумовно можна розглядати саме як інститут функціонального (на відміну від організаційного) забезпечення правосуддя.

У будь-якому випадку, про це свідчить і зарубіжний досвід, прокуратура як єдина система органів є організаційно відокремленою від судової системи та судової влади, не наділена та не може бути наділена виключною компетенцією суду – здійсненням правосуддя. Відповідно вона не здійснює, а прокурори не реалізують судову владу, а свою власну компетенцію з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, передусім у суді.

Як зазначається за своєю природою судова влада відокремлена від інших гілок влади і прокуратура може існувати *при* судовій владі, а не структурно у її складі. Природно, що судова влада є суто корпоративною замкненою системою, яка має тільки її притаманні функції, і в цьому виявляється її винятковість, повнота та самостійність [17, с. 283].

Прокуратура також наділена власними (позасудовими) засобами захисту прав і свобод людини, здійснюючи, приміром, нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах та при застосуванні інших заходів примусового характеру.

Таким чином, якщо ми виходимо із широкого розуміння системи органів судової влади, то теоретично прокуратура може бути віднесена до такої системи як автономний, незалежний суб'єкт забезпечення правосуддя, що фактично створює умови для його здійснення, а також як представник державних (публічних) інтересів. Саме зазначений підхід знайшов відображення у тексті Конституції України, наділивши проку-

ратуру у державному механізмі особливою, властивою тільки їй функцією публічного представника, характер повноважень якої є забезпечувальним по відношенню до правосуддя, а відтак і до функціонування судової гілки влади.

При цьому важливим на нашу думку питанням залишається саме доцільність таких змін на сьогодні, їх відповідність сучасним реаліям та достатність для ефективного захисту прав громадян та інтересів держави. І якщо конституційне визначення статусу прокуратури, а також законодавче посилення гарантій незалежності прокурорів заперечень не викликає, то зменшення законоохоронного та правозахисного потенціалу прокуратури шляхом повного скасування наглядових повноважень поза кримінальною сферою, з урахуванням особливостей правової системи та існуючих в Україні правових реалій, вважаємо було помилковим.

Ще одне питання, яке потребує уваги, пов'язано з процедурою призначення та звільнення Генерального прокурора, який очолює прокуратуру в Україні. Відомо, що його призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент України (ст. 131№ Конституції України).

У п. 34 Звіту з європейських стандартів щодо незалежності судової системи наголошується, що порядок призначення та звільнення Генерального прокурора відіграє важливу роль для правильного функціонування прокуратури. Важливо, щоб спосіб відбору Генерального прокурора забезпечував довіру громадськості та повагу судової і юридичної професії. Комісія рекомендує залучати до такого процесу «професійний, неполітичний досвід», у колегіальній формі, пропонуючи створити комісію, яка б складалася з осіб, яких би поважала громадськість і до якої була б довіра уряду [18]. Це видається особливо актуальним в даному випадку, оскільки такого роду рішення має, принаймні, деякий ризик бути політизо-

ваним через вимогу отримання згоди від Верховної Ради України [19, п. 33].

Крім того до повноважень Верховної Ради України, згідно з п. 25 ст. 85 Конституції України, п.п. 1 ч. 2 ст. 42 Закону України «Про прокуратуру» належить висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з цієї посади.

Як зазначається у п. 14 висновку № 667/2012 Венеціанської Комісії щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» (жовтень 2012 року) Генеральний прокурор не входить до складу уряду, а тому Верховну Раду України не варто уповноважувати правом висловлення недовіри, що є винятково політичним інструментом. Прокурор повинен звільнитися з по-

сади тільки за серйозні порушення закону після справедливого судового слухання [19]. Відповідно, норми щодо висловлення недовіри Генеральному прокурору Верховною Радою України мають бути скасовані.

Підсумовуючи вищевикладене, приходимо до висновку, що прокуратура в Україні функціонує як єдина, автономна система забезпечення правосуддя та представництва державних (публічних) інтересів у суді, інституційне посилення якої об'єктивно потребує вдосконалення статусу Генерального прокурора. Для виправданого (в сучасних українських реаліях) посилення правозахисного та правоохоронного потенціалу прокуратури, важливим є перегляд її компетенції поза межами кримінальної сфери.

Список використаних джерел

1. *Про прокуратуру*: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
2. *Блауберг И. В.* Системный подход: предпосылки, проблемы, трудности / И. В. Блауберг, В. Н. Садовский, Э. Г. Юдин. М.: Наука, 1969. 159 с.
3. *Мичко М. І.* Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис... доктора юрид. наук: 12.00.10. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2001. 375 с.
4. *Марочкін І.Є.* Місце прокуратури в системі органів державної влади та її функціональне призначення // Конституційні аспекти судової реформи : матеріали наук.-практ. конф. (26-27 червня 2008 року). Х. 2008. С. 136-140.
5. *Косюта М. В.* Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Одеська національна юридична академія. О., 2002. 467 с.
6. *Долежан В.* Проблеми визначення статусу прокуратури у діяльності Конституційної Асамблеї. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 3. С.16-20.
7. *Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)*: Закон України № 1401-VIII від 2 червня 2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#n161>
8. *Конституція України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
9. *Про судоустрій та статус суддів*: Закон України № 1402-VIII від 2 червня 2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>
10. *Роль прокуратури в системі кримінального судочинства*: Рекомендація Rec (2000) 19 ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168063d6ac
11. *Брынцев В. Д.* Судебная власть (правосудие). Итоги реформы 1992 – 2003 годов на Украине. Х.: Ксилон. 2004. 224 с.

12. *Судова влада*: монографія / І. Є. Марочкін, Л. М. Москвич, І. В. Назаров та ін.; за заг. ред. І. Є. Марочкіна. Х.: Право. 2015. 792 с.
13. *Прилуцький С. В.* Вступ до теорії судової влади (Суспільство. Правосуддя. Держава): монографія. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2012. 317 с.
14. *Хливинок А. М.* Щодо поняття «судова влада». *Вісник Верховного Суду України*. 2009. № 4 (104). С.45-47
15. *Демченко С.* Про поняття «правосуддя» і «доступність правосуддя». *Вісник Академії правових наук України*. 2010. № 2. С.96-102.
16. *Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2003 від 30 січня 2003 року* (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора). URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/470>
17. *Толочко О. М.* Європейські стандарти організації та функціонування прокуратури в демократичному суспільстві // Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (19 травня 2016 року). К.: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 282-285.
18. *Report on European standards as regards the independence of the judicial system: part ii – the prosecution service.* Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010)/ URL: <https://rm.coe.int/1680700a60>
19. *Висновок № 667/2012 щодо проекту Закону України «Про прокуратуру»* (підготовлений українською Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права), схвалений Венеціанською Комісією на її 92-ому пленарному засіданні (12-13 жовтня 2012). URL: https://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/_pdf

Подкопаев С. В. Институційно-правовий аспект функціонування прокуратури в Україні

Надано інституційно-правову характеристику прокуратури після зміни її конституційного статусу в Україні. Виокремлено напрям для інституційного посилення прокуратури пов'язаний із вдосконаленням статусу Генерального прокурора. Звернуто увагу на необхідність перегляду компетенції прокуратури поза межами кримінальної сфери.

Ключові слова: система прокуратури, місце та роль прокуратури, Генеральний прокурор, правосуддя, судова влада,

Подкопаев С. В. Институционально-правовой аспект функционирования прокуратуры в Украине

Надана институционально-правовая характеристика прокуратуры после изменения ее конституционного статуса в Украине. Выделено направление для институционального усиления прокуратуры связанное с совершенствованием статуса Генерального прокурора. Обращено внимание на необходимость пересмотра компетенции прокуратуры вне уголовной сферы.

Ключевые слова: система прокуратуры, место и роль прокуратуры, Генеральный прокурор, правосудие, судебная власть

Podkopaev S. Institutional and legal aspect of the functioning of the prosecutor's office in Ukraine

The institutional and legal characterization of the prosecutor's office is given after the change of its constitutional status in Ukraine. The prosecutor's office is regarded as a single, autonomous system of justice and representation of state (public) interests in court.

Attention was drawn to the directions of integration of the prosecutor's office and the judiciary, the close connection (interaction) between the courts and the prosecutor's office, as well as to the different legal nature of their activities.

If we proceed from a broad understanding of the system of judicial authorities, then theoretically the prosecutor's office can be attributed to such a system as an autonomous, independent subject of justice, in fact creates the conditions for its implementation, as well as as a representative of state (public) interests.

The direction for the institutional strengthening of the prosecutor's office is related to the improvement of the status of Attorney General. It is offered to abolish the constitutional provision, which provides for the possibility of the Verkhovna Rada to express a distrust to Attorney General, which results in his resignation.

Expression the distrust to Attorney General by Verkhovna Rada is interpreted as a political responsibility, which by its nature is a form of political influence on the subject of procedural legal relations.

The necessity to review the competence of the prosecutor's office outside the criminal sphere and to strengthen its human rights and law enforcement role was noted.

The prosecutor's office in Ukraine functions as a single, autonomous system for ensuring justice and representing state (public) interests in court, the institutional strengthening of which objectively needs to improve the status of the Prosecutor General. To justify (in modern Ukrainian realities) the strengthening of the human rights and law-enforcement potential of the prosecutor's office, it is important to view its competence outside the criminal sphere.

Key words: system of prosecutor's office, place and role of prosecutor's office, Attorney General, justice, judiciary