

**Ю. Д. Москалюк,**  
кандидат юридичних наук

**М. В. Литвинюк,**  
студентка

## ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ ЯК ОСОБЛИВИЙ ДЕРЖАВНИЙ ІНСТИТУТ

*У статті розглядаються деякі проблеми державного регулювання діяльності, функціонування прокуратури в Україні, взаємодії гілок влади між собою та місце органів прокуратури в системі поділу влад.*

**Ключові слова:** державне регулювання, прокуратура, процесуальний статус, функції, повноваження, компетенція, державне обвинувачення, представництво інтересів, правосуддя, кримінальне провадження.

**Ю. Д. Москалюк, М. В. Литвинюк**

*Прокуратура Украины как особенный государственный институт*

*В статье рассматриваются некоторые проблемы государственного регулирования деятельности, функционирования прокуратуры в Украине, взаимодействия ветвей власти между собой и место органов прокуратуры в системе разделения властей.*

**Ключевые слова:** государственное регулирование, прокуратура, процессуальный статус, функции, полномочия, компетенция, государственное обвинение, представительство интересов, правосудие, уголовное производство.

**Y. Moskaliuk, M. Litvinyuk**

*Public prosecution of Ukraine as a special state institute*

*The article describe some problems of state regulation of functioning of public prosecution in Ukraine, the interaction of powers between themselves and local prosecutors in the system of separation of powers.*

**Key words:** government regulation, prosecution, procedural status, functions, powers, jurisdiction, public prosecution, representation, justice, criminal proceedings.

**Постановка проблеми та її актуальність.** У процесі розбудови незалежної України й становлення конституційного ладу, творення Конституції України набуто значного досвіду демократичного державно-правового розвитку. У свою чергу такий стрімкий розвиток до правової держави, в якій реально існує надійний механізм забезпечення та захисту прав і свобод громадян, обов'язково потребує наукового аналізу адміністративно-правовий статус прокуратури, проблеми її реформування, особливості її діяльності та компетенції, нормативного підґрунтя забезпечення гарантій її діяльності.

**Метою** статті є виявлення особливостей державного регулювання в діяльності,

функціонування прокуратури України та надання пропозицій щодо вдосконалення правового статусу останнього.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Серед науковців, чії праці стали основою обраної теми дослідження, слід назвати: М. В. Баглай, Ю. М. Тодика, Є. В. Супрунюк, О. Михайленка, В. Ковальського, В. Рохліна, Ю. Скуратова, М. Шалумова, В. Бессарабова, Н. Костенко, А. Бандасаряна, К. Скворцова, Н. Дегтярьової, С. Лисенкова, І. Боршуляка, В. М. Куца, Ю. С. Шемшученка, Г. О. Мурашина, Л. Р. Грицаєнко.

**Виклад основного матеріалу.** У Концепції адміністративної реформи в Україні зазначаєть-

ся, що поняття «компетенція» застосовується для визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за кожним органом, а повноваження визначають як права і обов'язки, в тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень [1, с. 12]. Для того, щоб визначити межі компетенції, необхідно встановити обсяг повноважень інститутів державної влади, адже останні виконують її функції і наділяються державою певними повноваженнями для виконання цих функцій.

Деякі вчені поняття «компетенція» розглядають як сукупність реальних, наявних, безпосередньо в законі встановлених прав державного органу [2, с. 11-12]. З такою думкою не можна погодитись, адже поняття «компетенція» не може включати лише права державного органу. Слід зазначити, що відповідне поняття включає в себе права, обов'язки, а також предмет відання державного органу.

Варто зауважити, що функції прокуратури в залежності від держави між собою різняться, але є і пріоритетні функції, існування яких можна відстежити у більшості країн світу, а саме: функція кримінального переслідування та наглядова функція. Функції прокуратур у різних країнах світу можна розділити на такі: функція кримінального переслідування; підтримання державного обвинувачення; прокурорський нагляд за законністю; захист прав і свобод громадян; процесуальне керівництво досудовим розслідуванням; нагляд за діяльністю правоохоронних і пенітенціарних органів; участь цивільному судочинстві; консультування державних органів; координаційна діяльність правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю; участь в правотворчій діяльності та інші.

Підтримання обвинувачення в суді від імені держави є універсальною функцією прокуратури та всіх аналогічних їй інститутів. Процесуальний статус прокурора на судових стадіях істотно відрізняється від його ролі на стадії попереднього розслідування. У них прокурор втрачає владні повноваження й бере участь в іншій процесуальній якості, а саме як державний обвинувач – сторона в процесі.

У цьому сенсі зауважимо, що одним із головних критеріїв визначення місця прокуратури в державному механізмі є її функціональне наповнення. Від того, які функції прокуратура має виконувати у правовій державі, залежить місце, яке вона посідає. Імовірно, саме тому питання функцій прокуратури є найбільш дискусійним і в рамках відповідних європейських форумів, зокрема Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП). У результаті цих дискусій було визначено, що фактично єдиною функцією прокуратури, яка ніким не піддається сумніву, є підтримання державного обвинувачення у кримінальному провадженні.

Варто врахувати, що у більшості країн забезпечується незалежність прокурора в суді. Так, у Франції прокурор, незважаючи на те, що в суді він виступає як представник виконавчої влади, цілком незалежний (зокрема, й стосовно суду) та не підлягає відведенню (ст. 669 КПК Франції), на відміну від суддів і присяжних – перші підлягають відведенню за певних умов (ст. 253 КПК Франції), а другі – без зазначення мотиву відведення (ст. 297 КПК Франції). За таких умов слід говорити про існування державних органів, що діють, але при цьому не входять до жодної гілки влади [3, с. 7-9]. Зазначимо, що прокуратура підпорядкована уряду, тобто виконавчій владі, у таких країнах, як, зокрема: Данія, Киргизія, Мексика, Норвегія, Словенія, США, Таїланд, Філіппіни, Чорногорія, Чехія, Швейцарія, Швеція, Естонія. Слід лише зазначити, що в Польщі Генеральний прокурор є одночасно і міністром юстиції, а в США і Канаді – Генеральний аторней.

Поділ влад у класичному вигляді має рекомендаційний, векторний характер. Таку позицію підтримують вчені, так, М. В. Баглай зазначає, що в будь-якій державі існують органи державної влади, які не входять до жодної з трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої і судової, і є незалежними органами державної влади з особливим статусом. До них він відносить прокуратуру, Рахункову палату, Уповноваженого з прав людини, Центральний банк РФ, Центральну виборчу комісію та Академію наук [4, с. 343-347].

Отже, цілком можливо говорити про те, що категорія поділу влади умовна, оскільки державна влада, маючи самостійні гілки і реалізуючись через діяльність різних видів державних органів, як носій суверенітету, є єдиною і неподільною і при цьому підпорядкована інтересам людини та держави. Тому необхідно вести мову про поділ не влади, а її функцій та повноважень між державними органами, які становлять єдину систему.

У цьому контексті варто визнати, що нині потрібно розділяти не влади, а функції здійснення єдиної державної влади. Крім законодавчої, виконавчої і судової є всі підстави виділити також: установчу, наглядову та інформаційну.

Зважаючи на це, слід підкреслити, що інститут прокуратури має одну з головних ролей в житті держави. Ми схилиємося до думки, що з огляду на ситуацію в країні можливо було говорити про необхідність функціонування прокуратури як самостійної структури державної влади, яка не підпорядкована органам ні виконавчої, ні судової гілок влади. В Україні прокуратура виконує функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді, у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Слід зазначити, що деякі науковці першими почали відносити прокуратуру до судової або законодавчої влади, але вони були в меншості. Зауважуємо, що значна кількість вчених, практиків підтримують думку, що прокуратура не повинна входити до жодної з гілок влади [5, с. 5-12; 6, с. 8-12; 7; 8, с. 21-34; 9; 10, с. 63-69; 11]. Їх думка зосереджується на тому, що прокуратура – це особливий інститут державної влади, що, в свою чергу, не дає можливості віднести його до якоїсь однієї з гілок влади. Однак з 30.09.2016 були внесені зміни у законодавство України, в першу чергу до Основного Закону,

відповідно до якого прокуратура України буде відноситися до органів правосуддя.

Прибічники віднесення органів прокуратури України до судової влади основним аргументом називають те, що «за напрямами своєї діяльності і виконуваними функціями прокуратура найближча до судової влади» [12; 13; 14].

У цьому контексті варто назвати підстави, за яких прокуратура не може входити до судової системи: 1) прокуратура не здійснює правосуддя; 2) прокурор виступає як самостійна сторона в процесі й не виносить судових рішень; 3) в організаційному плані прокуратура не може входити до системи судів або органів юстиції; 4) прокурори не можуть бути підлеглими або підзвітними органам юстиції; 5) прокурор є стороною в судовому процесі і згідно із законом має право на апеляційну і касаційну скаргу.

В цьому контексті заслуговує на увагу думка щодо: «недопустимості копіювання Україною досвіду деяких пострадянських країн, які, задекларувавши в своїх конституціях місце прокуратури в судовій владі, залишили за нею виконання функцій, які не мають нічого спільного із забезпеченням правосуддя, аж до так званого загального нагляду за законністю у всіх сферах життєдіяльності. Такий підхід до вирішення цієї проблеми є еkleктичним. Виправдання такого підходу історичними традиціями й особливостями сучасного етапу національного соціально-політичного розвитку є сумнівними з точки зору наукової обґрунтованості, тому розцінюються нами як спроба з певних причин законсервувати ситуацію, обвівши «навколо пальця» відповідні міжнародні інституції, які наполягають на приведенні діяльності прокуратури до цивілізованих стандартів» [15, с. 30].

Слушною є позиція відомих в українських вчених – Ю. С. Шемшученка та Г. О. Мурашина. Вони прибічники думки, що за нинішніх умов є необхідність у розвитку і вдосконаленні прокуратури, але водночас застерігають від проведення докорінного реформування цього інституту.

На підтвердження своїх поглядів вони зазначають наступне: «Не потрібно сліпо копіювати модель наших прокурорських органів, їх струк-

тури, функції, порядок формування тощо з моделей органів прокуратури зарубіжних країн (які суттєво, а іноді й радикально різняться між собою), переймаючи водночас їх недоліки, незгодженості, функціональну немічність, можливу несумісність з нашою правоохоронною системою і організацією всієї державної влади. Нам треба йти далі, щоб прокуратура була надійним органом демократичної, правової держави, послідовним поборником сталої законності і правопорядку, захисником прав і свобод людини – факторів, необхідних для успішного формування громадянського суспільства» [16, с. 7].

Формування інституту прокуратури, його правового статусу – це тривала, історично обумовлена, верифікована діяльність. Цей інститут, породжений об'єктивними потребами історичного розвитку, характером і рівнем розвитку її державного механізму, економіки. При формуванні чи реформуванні прокуратури аж ні як не можна не враховувати суспільні інтереси, його культуру, історичні традиції, менталітет громадян.

Практично повсюди законодавство про прокуратуру розвивається в напрямку, щоб забезпечити гарантії невтручання законодавчої і виконавчої гілок влади в процесуальну діяльність прокуратури. Повноваження як законодавчої, так і виконавчої влади визначаються таким чином, щоб вони не мали правових підстав втручатися в прокурорську діяльність. У будь-якому разі для такого втручання визначаються конкретні межі.

**Висновки.** Таким чином слід зазначити, що при всьому різноманітті прокурорських систем у світі прокуратура в більшості держав – це особливий незалежний (або намагається таким бути) державний інститут, що забезпечує законний паритет між інтересами правоохоронних органів і правами особи, здійснює кримінальне переслідування та покликаний захищати інтереси окремих громадян, суспільства й держави.

На нашу думку, прокуратура є самостійною структурою в державному механізмі, і не було необхідності відносити її до тієї чи іншої гілки влади. Таким чином, в умовах, що склалися в Україні, прокуратура з позиції закону і тільки

закону впливає на всі гілки влади, чим виконує функцію одного з елементів системи стримувань і противаг. Водночас вона сприяє взаємодії гілок влади, тому що всі вони зацікавлені в дотриманні та зміцненні законності. Недопустимо, на нашу думку, також включати прокуратуру до однієї з трьох гілок державної влади, тому що вона виконує функції зовсім іншого характеру, аніж ті, які покладені на них. В іншому випадку отримаємо те, що в рамках однієї гілки влади перебуватимуть дві державницькі структури різнофункціонального характеру, що ми маємо на сьогодні з урахуванням останніх змін у національному законодавстві України.

### *Література*

1. *Концепція адміністративної правової реформи в Україні* // Український правовий часопис. – Вип. 4 – К., 1999. – С. 12.
2. *Тодыка Ю. Н.* Конституция Украины – основа стабильности конституционного строя и реформирования общества / Ю. Н. Тодыка, Е. В. Супрунюк. – Симферополь: Таврия, 1997. – 312 с.
3. *Точилковский В. И.* О месте прокуратуры в системе государственной власти / В. И. Точилковский // Закон Украины «О прокуратуре»: теория и практика его применения. – Харьков: УЮА, 1992. – С. 7-9.
4. *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: [учебник] / М. В. Баглай. – [2-е изд., измен. и доп.]. – М.: Норма-Информ, 1999. – 776 с.
5. *Костицький М.* Судова влада: світовий досвід і принципи судової реформи в Україні / М. Костицький // Суди в Україні. – К., 1999. – С. 5-12.
6. *Михайленко О.* Прокуратура суверенної України: час становлення спливає / О. Михайленко, В. Ковальський // Юридичний вісник України. – 2002. – № 48. – С. 8-12.
7. *Організація судових та правоохоронних органів* / [Ю. Грошевий, І. Марочкін та ін.]. – Х.: Право, 2000. – 272 с.
8. *Погорілко В.* Правова система України – стан та перспективи розвитку / В. Погорілко, М. Малишко // Віче. – 1993. – № 9. – С. 21-34.

9. *Проблемы* правового регулирования организации и деятельности прокуратуры в Содружестве независимых государств: материалы Совместного заседания Совета по рассмотрению вопросов теорет. характера и Координац. бюро пробл. законности и прокурорского надзора // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – 1992. – № 136. – 98 с.

10. *Рохлин В.* К вопросу о месте и роли прокуратуры в системе государственных органов / В. Рохлин // Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию Российской прокуратуры): науч. сб. – М.: НИИ Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 1997. – С. 63-69.

11. *Шалумов М. С.* Прокуратура в государственном механизме России / М. С. Шалумов // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. – М.: ИПК Генпрокуратуры РФ, 1997. – С. 17-19, 228-236.

12. *Куц В.* Деякі аспекти теоретичного обґрунтування доцільності зміни конституційного статусу прокуратури України / В. Куц // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 2-3 жовтня 2008 р.). – К.: Академія прокуратури України, 2007. – С. 69-71.

13. *Попович Є.* Прокуратура України – єдина незалежна система органів судової влади / Є. Попович // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 2-3 жовтня 2007 р.). – К.: АПУ, 2007. – С. 137-140.

14. *Толочко О.* Прокуратура як незалежний орган в системі судової влади / О. Толочко // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 2-3 жовтня 2006 р.). – К.: АПУ, 2007. – С. 67-69.

15. *Куц В. М.* Конституційний статус прокуратури потребує вдосконалення / В. М. Куц // Вісник Академії прокуратури України. – 2007. – № 2. – С. 27-38.

16. *Шемшученко Ю. С.* Прокуратура України: шляхи реформування в аспекті вход-

ження в Європейський правовий простір / Ю. С. Шемшученко, Г. О. Мурашин // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 4. – С. 5-11.

### References

1. *Koncepcija administrativnoi' pravovoi' reformy v Ukraini* // *Ukrai'ns'kyj pravovyj chasopys.* – Vyp. 4 – K., 1999. – S. 12.

2. *Todyka Ju. N.* Konstitucija Ukrainy – osnova stabil'nosti konstitucionnogo stroja i reformyrovanija obshhestva / Ju. N. Todyka, E. V. Suprunjuk. – Simferopol': Tavrija, 1997. – 312 s.

3. *Tochylovskij V. Y.* O meste prokuratury v sisteme gosudarstvennoj vlasti / V. Y. Tochylovskij // *Zakon Ukrainy «O prokurate»*: teorija y praktika ego primeneniya. – Har'kov: UJuA, 1992. – S. 7-9.

4. *Baglaj M. V.* Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii: [uchebnik] / M. V. Baglaj. – [2-e izd., izmen. i dop.]. – M.: Norma-Inform, 1999. – 776 s.

5. *Kostyc'kyj M.* Sudova vlada: svitovyj dosvid i pryncypy sudovoi' reformy v Ukraini / M. Kostyc'kyj // *Sudy v Ukraini.* – K., 1999. – S. 5-12.

6. *Myhajlenko O.* Prokuratura suverennoi' Ukrainy: chas stanovlennja splyvaje / O. Myhajlenko, V. Koval's'kyj // *Jurydychnyj visnyk Ukrainy.* – 2002. – № 48. – S. 8-12.

7. *Organizacija sudovyh ta pravoohoronnyh organiv* / [Ju. Groshevij, I. Marochkin ta in.]. – X.: Pravo, 2000. – 272 s.

8. *Pogorilko V.* Pravova sistema Ukrainy – stan ta perspektyvy rozvytku / V. Pogorilko, M. Malysko // *Viche.* – 1993. – № 9. – S. 21-34.

9. *Problemy pravovogo regulirovaniya organizacii i dejatel'nosti prokuratury v Sodruzhestve nezavisimyh gosudarstv: materyaly Sovmestnogo zasedaniya Soveta po rassmotreniju voprosov teoret. haraktera y Koordynac. bjuro probl. zakonnosti i prokurorskogo nadzora* // *Nauchnaja informacija po voprosam bor'by s prestupnost'ju.* – 1992. – № 136. – 98 s.

10. *Rohlin V.* K voprosu o meste i roli prokuratury v sisteme gosudarstvennyh organov / V. Rohlin // *Problemy sovershenstvovaniya proku-*

rorskogo nadzora (k 275-letyju Rossijskoj prokuratury): nauch. sb. – M.: NYU General'noj prokuratury Rossijskoj Federacii, 1997. – S. 63-69.

11. *Shalunov M. S.* Prokuratura v gosudarstvennom mehanizme Rossii / M. S. Shalunov // Problemy sovershenstvovanija prokurorskogo nadzora. – M.: YPK Genprokuratury RF, 1997. – S. 17-19, 228-236.

12. *Kuc V.* Dejaki aspekty teoretychnogo obgruntuvannja docil'nosti zminy konstytucijnogo statusu prokuratury Ukrainy / V. Kuc // Reformuvannja organiv prokuratury Ukrainy: problemy i perspektyvy: materialy Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (m. Kyi'v, 2-3 zhovtnja 2008 r.). – K.: Akademiya prokuratury Ukrainy, 2007. – S. 69-71.

13. *Popovych Je.* Prokuratura Ukrainy – jedyna nezalezna systema organiv sudovoi' vlady / Je. Popovych // Reformuvannja organiv prokuratury Ukrainy: problemy i perspektyvy: materialy

Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (m. Kyi'v, 2-3 zhovtnja 2007 r.). – K.: APU, 2007. – S. 137-140.

14. *Tolochko O.* Prokuratura jak nezaleznyj organ v systemi sudovoi' vlady / O. Tolochko // Reformuvannja organiv prokuratury Ukrainy: problemy i perspektyvy: materialy Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (m. Kyi'v, 2-3 zhovtnja 2006 r.). – K.: APU, 2007. – S. 67-69.

15. *Kuc V. M.* Konstytucijnij status prokuratury potrebuje vdoskonalennja / V. M. Kuc // Visnyk Akademii' prokuratury Ukrainy. – 2007. – № 2. – S. 27-38.

16. *Shemshuchenko Ju. S.* Prokuratura Ukrainy: shljahy reformuvannja v aspekti vhodzhennja v Jevropejs'kyj pravovyj prostir / Ju. S. Shemshuchenko, G. O. Murashyn // Visnyk Akademii' prokuratury Ukrainy. – 2006. – № 4. – S. 5-11.