

УДК 342.951:351.14

С. В. Циганок
кандидат юридичних наук,
докторант

Науково-дослідного інституту публічного права

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Вступ. Реалії сьогодення засвідчують важливість здійснення наукових пошуків, спрямованих на пошук шляхів удосконалення діяльності органів прокуратури. Враховуючи комплексний характер діяльності прокуратури, її правоохоронний та правозахисний компоненти, варто констатувати чітку належність прокуратури до органів публічної влади. Адже дана державна структура, керуючись положеннями Основного закону держави, завдяки реалізації своїх функцій, сприяє втіленню у життя саме публічно-правових засад. Крім того, абсолютно очевидним є розуміння того, що прокуратура та окремо взятий прокурор є суб'єктом владних повноважень. Водночас варто вказати, що попри природний рух об'єктивних суспільних процесів, суттєві зусилля науковців, котрі спрямовані на показ домінування приватно-правових компонентів правової системи над публічно-правовими, вважаємо за доцільне вказати наступне. Публічне право і притаманні йому юридичні інструменти були і залишаються більш ніж важливими елементами збалансованого розвитку держави, суспільства, окремо взятого індивіда. Саме тому прокуратура, розвиток якої у нашій державі хронологічно вміщує у себе не одне століття, продовжує залишатись важливою складовою системи органів публічної влади [1].

Постановка завдання. Метою статі є – аналіз літературних джерел та нормативно-правових актів України та європейських країн, що регулюють діяльність прокуратури та внесення пропозицій щодо реформування інституту прокуратури.

Результати дослідження. Наукові пошуки стосовно реформування інституту прокуратури здійснюються сьогодні у декількох напрямках, але найбільш спірними є наступні два:

- перший, стосується досліджень місця прокуратури у системі гілок влади;
- другий, стосується переліку функцій прокуратури.

Розглянемо коротко кожен із зазначених проблемних питань.

Що стосується визначення місця прокуратури у системі державного механізму, то необхідно зазначити, що на законодавчому рівні правового регулювання статус прокуратури, як органу державної влади не визначено. Це в свою чергу і породжує тривалу дискусію серед науковців.

М.В. Косюта [2] у дисертації «Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави» розглянув питання, пов'язані з визначенням правового статусу прокуратури як одного з гарантів законності. Визначив її місце в системі поділу державної влади та відстоює положення про те, що вона є самостійною гілкою влади, а в перспективі може стати автономною частиною контрольно-наглядової влади. Розглядаючи особливості взаємовідносин прокуратури з іншими державними структурами, обґрунтував потребу у збереженні багатофункціонального характеру прокуратури, вніс пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання прокурорського нагляду, прокурорсько-судового представництва, підтримання державного обвинувачення.

Автономність прокурорської системи і необхідність її збереження в Україні до стабілізації соціально-економічної і політичної обстановки в державі відстоює у своєму дослідженні В.В. Сухонос [3]. Його дисертація присвячена ролі і місцю прокуратури в механізмі української держави, перспективам її існування та розвитку в майбутньому. З урахуванням потреб розвитку держави і євроінтеграційних прагнень визначено перелік і характер функцій прокуратури України, форми і методи діяльності її органів і посадових осіб. Проаналізовано структурні зв'язки в системі прокуратури України, її взаємовідносини і взаємодію з органами, які належать до законодавчої, виконавчої і судової гілок влади. Обґрунтовано автономність прокурорської системи і необхідність її збереження в Україні до стабілізації соціально-економічної і політичної обстановки в державі.

Те що обстановка в країні впливає на місце і роль прокуратури зазначили і інші автори, акцентуючи, 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 гілкам влади. Обґрунтовуючи це тим, 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 необхід-

но вести мову про поділ не влади, а її функцій та повноважень між державними органами, які становлять єдину систему [4].

Дисертація М.І. Мичко [5] також присвячена дослідженню місця прокуратури в механізмі державної влади, а також аналізу форми її взаємовідносин і взаємодії з органами законодавчої, виконавчої, судової влади й органами державного контролю. На підставі критичного аналізу різних точок зору дисертант дійшов висновку про те, що прокуратура не належить до жодної з гілок влади, займаючи в її структурі самостійне місце й активно взаємодіючи з усіма органами влади.

Аналогічної позиції дотримується і М.К. Якимчук вказуючи, що: система органів прокуратури є не лише автономною щодо системи державних органів і самостійною організаційною системою з визначеними цілями діяльності, функціями і компетенцією з їх здійснення, а й самоврядною та самодостатньою, оскільки щодо неї не допускається безпосереднє управління з боку інших державних органів та посадових осіб [6].

Місце прокуратури в системі органів державної влади України завжди залишалося дискусійним з огляду на те, що в Конституції України прокуратурі присвячений окремий розділ. На думку багатьох юристів та науковців, визначення в Конституції повноважень прокуратури в окремому розділі свідчить про те, що прокуратура функціонально не належить до жодної з гілок влади [7].

Тому, найефективнішим шляхом розвитку прокуратури України є визначення її конституційно-правового статусу як незалежного органу державної влади. Ключовими аргументами цієї позиції є збалансована роль прокуратури між іншими гілками державної (публічної) влади. Така модель прокуратури історично притаманна нашій державі і вона відображає сутність та призначення даної державної інституції. Крім того, подібний шлях розвитку інституту прокуратури апробований значною кількістю держав світу [1]. Хоча після конституційної реформи 2016 року – прокуратуру віднесли до органів правосуддя.

Ми погоджуємося із думкою тих авторів, які вважають, що прокуратура не може бути органом правосуддя. 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 [4].

Таким чином, проаналізувавши різні наукові погляди стосовно ролі і місця прокуратури

у системі гілок влади ми прийшли до наступних висновків, що:

- по-перше, місце і роль прокуратури в системі органів влади необхідно чітко закріпити на рівні Конституції України;

- по-друге, прокуратура при взаємодії з різними гілками влади, повинна бути самостійною (автономною) граючи збалансовану роль у цій взаємодії;

- по-третє, прокуратура наділена владними повноваженнями, отже є органом державної влади у сфері кримінального судочинства.

Крім вище зазначеної проблеми, найчастіше науковці дискутують щодо функцій прокуратури, хоча на відміну від місця і ролі прокуратури в системі органів влади, її функції законодавчо закріплені. В Законі України «Про прокуратуру» у ст. 2 зазначається, що прокуратура виконує наступні функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді, у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативнорозшукову 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 [8].

Суть наукового спору можна звести до тези, чи повинна у прокуратурі залишитись функція загального нагляду чи ні.

Консультативна рада європейських прокурорів стоїть на позиції, що конституційна історія та правові традиції кожної конкретної країни можуть виправдати виконання прокурорами певних некарних функцій [9]. Однак ця аргументація може застосовуватися лише до демократичних, правових традицій, сумісних із цінностями Ради Європи. В Україні ж єдиною історичною моделлю є радянська (і царистська) модель прокуратури, що віддзеркалює недемократичне минуле і не є сумісною з європейськими стандартами та цінностями Ради Європи. Саме з цієї причини Україна при вступі до Ради Європи мала взяти на себе зобов'язання щодо перетворення прокуратури на орган, який відповідатиме стандартам РЄ [7].

У більшості зарубіжних країн, зокрема Німеччині, Франції, Італії, Великій Британії, США, органам прокуратури не властива функція загального нагляду. Це здійснює так звана «позовна система» (система скарг на рішення органів управління, що подаються до адміністративних судів після того, як заявник вичерпав можливості оскарження до адміністративних органів). Досвід зарубіжних країн показує, що позовна система є дієвою й ефективною і може розглядатися як позитивний досвід, прийнятний для удоско-

налення організаційно-функціональної побудови системи правоохоронних органів України. Тому особливе значення у рамках судово-правової реформи в Україні має впровадження у судову систему нашої країни адміністративних судів. Прокуратури Австралії, Італії, Нідерландів, Японії, Німеччини, Франції, Великої Британії, США здійснюють кримінальне переслідування, в рамках якого проводять і досудове слідство. Особливістю організації органів прокуратури багатьох зарубіжних країн є також те, що прокуратура функціонально підпорядкована Міністерству юстиції, але організаційно належить до судової влади: у сфері компетенції певного суду загальної юстиції здійснює свою діяльність відповідний орган прокуратури [10].

Позаяк право України належить до сім'ї континентального права, доцільно розглянути роль та місце прокуратури в державному механізмі Німеччини, яка належить до цієї ж правової сім'ї.

Статус та функції прокуратури встановлюються законом, тобто Courts Constitution Act – у розділах з 141 по 151 – і в Кримінально-процесуальному кодексі – наприклад, у розділах з 158 по 163 [11]. Відповідно до вказаних нормативно-правових актів, органи прокуратура ФРН – є ієрархічно структурованими, незалежними органами по здійсненню кримінального судочинства.

Щоб проілюструвати статус прокуратури Німеччини, зазначимо її функції. Державна прокуратура виконує три основні функції при здійсненні кримінального судочинства:

- процесуальне керівництво слідством;
- підтримує обвинувачення;

– відповідає за виконання покарання, а також за порядок здійснення помилування по кримінальних справах.

Таким чином, до їх повноважень не входить загальний нагляд, а лише керівництво слідством, розслідування обставин справи, прийняття рішення про закриття провадження чи пред'явлення обвинувачення, підтримання обвинувачення в суді, вирішення питань по виконанню покарання чи помилуванню. Прокурори у Німеччині не є носіями судової влади, хоча структурно і входять до системи органів правосуддя.

Співвідношення генеральної прокуратури з парламентом (бундестаг, бундесрат) таке, що парламент у цілому безпосередньо не має контрольних або наглядових функцій відносно генеральної прокуратури. У політичному сенсі генеральний федеральний прокурор підзвітний лише федеральному міністру юстиції і федеральному уряду, але не парламенту. Проте це не виключає можливості комітетів бундестагу запросити у генерального федерального прокурора відомості про серйозні випадки шпигунства чи терористичних нападів [7].

Отже, прокуратура Німеччини підпорядкована міністру юстиції але є самостійною та автономною хоча і інтегрована у судову систему.

Висновки. Таким чином критичний аналіз наявних літературних джерел, наукових думок, нормативно-правових актів України та європейських країн дозволив прийти до наступного: попри розпочату конституційну реформу прокуратури в Україні, на сьогодні залишаються не вирішеними низка проблем; використовуючи власний історичний розвиток та досвід європейських країн (наприклад, Німеччини) вважаємо, що прокуратура не належить до жодної гілки влади; статус прокуратури необхідно закріпити на законодавчому рівні, визначивши її, як орган державної влади у сфері кримінального судочинства та не наділяти її некримінальними функціями.

Література

1. Бабенко В. І. Прокуратура в системі органів публічної влади. *Європейські перспективи*. 2014. № 4. С. 12-15. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2014_4_4.
2. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: автореф. дис. ... док-ра юрид. наук за спеціальністю 12.00.10: судочинство, прокуратура та адвокатура. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2002.
3. Сухонос В. В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики. автореф. дис. ... док-ра юрид. наук за спеціальністю: 12.00.10 – судочинство; прокуратура та адвокатура. Одеська національна юридична академія України, Одеса, 2009.
4. Москалюк Ю. Д., Литвинюк М. В. Прокуратура України як особливий інститут. *Юридичний вісник*. 1 (42). 2017. С. 183-188. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npna_2017_1_3.
5. Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України. автореф. дис. ... док-ра юрид. наук за спеціальністю: 12.00.10: судочинство; прокуратура та адвокатура. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Харків, 2002.
6. Якимчук М. К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : дис. ... д-ра юрид. н. К., 2002. С. 22.
7. Бенч Н. В. Прокуратура в державному механізмі: порівняльний аналіз України та країн Європейського Союзу. Судова апеляція, 2015. № 1. С. 104-116. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Suap_2015_1_17.
8. Про прокуратуру: закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1697-18>.
9. Висновок № 539/2009 Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» від 27.10.2009 р. URL: http://www.pravo.org.ua/files/zarub_zakon/zv_uk_PR_2009.pdf.
10. Бондаренко І. В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти : дис. ... канд. юрид. н. К., 2004. С. 15.
11. Siegmund Eberhard. THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE IN GERMANY: legal status, functions and organization. https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No60/No60_10VE_Siegmund2.pdf.

Анотація

Цыганок С. В. Проблемні питання реформування прокуратури на сучасному етапі: адміністративно-правовий аспект. – Стаття.

У статті на підставі критичного аналізу існуючих наукових думок щодо напрямів реформування інституту прокуратури, дається висновок про те, що найбільш спірними питаннями є визначення місця прокуратури у системі гілок влади та переліку її функцій. Робиться висновок, що прокуратура не належить до жодної гілки влади, законодавчо необхідно закріпити її, як орган державної влади у сфері здійснення кримінального судочинства, з відносною самостійністю та автономністю.

Ключові слова: прокуратура, гілки влади, правосуддя, незалежність, функції, державний орган.

Аннотация

Цыганок С. В. Проблемные вопросы реформирования прокуратуры на современном этапе: административно-правовой аспект. – Статья.

В статье на основании критического анализа существующих научных мнений относительно направления реформирования института прокуратуры, дается заключение о том, что наиболее спорными вопросами являются определение места прокуратуры в системе

ветвей власти и перечня ее функций. Делается вывод, что прокуратура не относится ни к одной ветви власти, законодательно необходимо закрепить ее, как орган государственной власти в сфере осуществления уголовного судопроизводства, с относительной самостоятельностью и автономностью.

Ключевые слова: прокуратура, ветви власти, правосудие, независимость, функции, государственный орган.

Summary

Tsyganok S. V. Problematic issues of reforming the prosecutor's office at the present stage: administrative and legal aspect. – Article.

In the article, on the basis of a critical analysis of existing scientific opinions on the directions of reforming the institute of the prosecutor's office, it is concluded that the most controversial issues are determining the place of the prosecutor's office in the system of branches of government and the list of its functions. It is concluded that the prosecutor's office does not belong to any branch of government, it is necessary by law to consolidate it, as a public authority in the field of criminal justice, with relative autonomy and autonomy.

Key words: prosecutor's office, branches of government, justice, independence, functions, state body.