

## СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.9

*Ю. І. Андрієвська**науковий співробітник**Науково-дослідного інституту публічного права*

### РОЛЬ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Діяльність держави та її органів охоплює різні сфери життя суспільства. Одним з основних завдань, яке має вирішити держава, є забезпечення громадської безпеки та правопорядку. З цією метою в державі були створені спеціальні органи, які покликані охороняти право від посягань, порушень та зловживань, – правоохоронні, кожен з яких займає своє особливе місце в системі органів державної влади України. Щодо місця прокуратури в системі правоохоронних органів, слушно видається точка зору Н. Бенча, який зауважує: «Місце і роль прокуратури в системі органів державної влади України завжди залишалося дискусійним з огляду на те, що в Конституції України прокуратурі було присвячено 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. Зокрема, серед органів державної влади у Конституції в окремих розділах визначені повноваження лише Верховної Ради України (законодавча гілка влади), Президента України, Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади (виконавча гілка влади), органів правосуддя та Конституційного Суду України (судова гілка влади). З огляду на це, прокуратура, в силу своїх функцій, займає начебто окреме місце у системі влади» [1, с. 105]. Отже, невизначеність місця й ролі прокуратури та її органів в системі органів державної влади і зумовлює актуальність проблематики, визначеної в науковому дослідженні.

Дослідженню ролі та місця органів прокуратури в системі правоохоронних органів України присвячували увагу: С. Бабкова, О. Антонюк, Н. Саханчук, М. Ховранюк, А. Гель, Г. Семаков, С. Кондракова, Н. Бенч, В. Гаращук, О. Коротка, Л. Явич, С. Венедіктов, П. Каркач, О. Продаєвич та інші. Однак із прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» зазначена проблематика набирає нової актуальності та потребує більшої уваги з боку вітчизняних науковців.

Саме тому метою статті є дослідити, як змінювалась роль органів прокуратури в системі правоохоронних органів України.

Протягом існування української незалежної держави прокуратура відігравала різну роль у системі правоохоронних органів. Відзначимо, що саме Україна першою серед колишніх республік СРСР 5 листопада 1991 р. прийняла Закон України «Про прокуратуру», який було введено в дію 1 грудня 1991 р. [2]. Зазначений нормативно-правовий документ визначив, що Прокуратура України становить єдину систему, а її діяльність спрямовується на захист прав людини. Поряд з іншими правовими установами прокуратура входить до загальної системи гарантування державою прав та свобод людини, доповнює й посилює її.

У ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» від 1991 р. закріплювались принципи організації та діяльності прокуратури, які залишилися актуальними і в новому Законі України «Про прокуратуру», про який ми будемо говорити далі. Тож, до таких принципів законодавець відносить те, що органи прокуратури:

- становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим (принцип єдності та централізації);

- здійснюють свої повноваження на основі додержання Конституції України та чинних на території держави законів незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів (принцип незалежності);

- захищають у межах своєї компетенції права та свободи громадян на засадах їх рівності перед законом незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак (принцип захисту громадян на засадах їх рівності перед законом);

- вживають заходи до усунення порушень закону, скасування незаконного, необґрунтованого рішення, що його прийняв прокурор нижчого рів-

ня. Відповідному керівникові органу прокуратури надано право одноособово вирішувати це питання.

Принцип незалежності прокуратури означає, що прокуратура здійснює свої повноваження незалежно від органів влади й державного управління, політичних партій та громадських об'єднань. Втручання органів державної влади, посадових осіб, засобів масової інформації, громадсько-політичних організацій та їх представників у діяльність прокуратури з нагляду за додержанням законів або з розслідування діянь зумовлює передбачену законом відповідальність [2; 3].

Зважаючи на вагомий роль прокуратури у сфері захисту прав громадян, 26 листопада 1993 р. до ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» [2] було внесено зміни, відповідно до яких прокурора зобов'язали розглядати заяви й скарги про порушення прав громадян та юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких належить до компетенції суду [4, с. 150]. Р. Шестопапов зазначає, що у такий спосіб законодавцем було розширено джерела інформації, приводи та підстави реалізації правозахисної діяльності прокуратури – звернення громадянина чи юридичної особи. Автор також зазначає, що норма закону, яка закріпила право громадянина на звернення до прокуратури для захисту його прав, була прийнята майже за три роки до прийняття самого Закону України «Про звернення громадян» як галузевого закону, що регулює порядок подачі та розгляду звернень громадян [4, с. 150].

Зауважимо, що істотний вплив на визначення ролі і місця прокуратури в системі правоохоронних органів мало прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. [5], в якій, як ми відзначали раніше, регламентації діяльності прокуратури було присвячено окремий розділ. Необхідно також відзначити, що в нормативно-правовому акті було закріплено функції прокуратури України, які дублювались і в Законі України «Про прокуратуру» від 1991 р. Вагоме значення для становлення та розвитку правозахисної діяльності прокуратури мало доповнення ст. 121 Основного Закону держави «п'ятою функцією», яка передбачала, що прокуратура здійснює нагляд за додержанням прав та свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Втім, не зважаючи на численні дискусії серед науковців та практиків щодо доцільності існування зазначеної функції та застереження представників Ради Європи щодо її суперечності й невідповідності стандартам правової держави, 30 вересня 2010 р. Рішенням Конституційного Суду України у справі № 1–45/2010 її виключено з переліку конституційних функцій прокуратури [6, с. 150; 7, с. 302].

Не менш важливою подією, пов'язаною з розвитком правозахисної діяльності прокуратури,

стало підписання 12 квітня 2011 р. Наказу «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України», яким вперше за часів незалежної української держави Генеральний прокурор на відомчому рівні визначив правозахисну діяльність як напрям діяльності прокуратури, передбачив і форму її реалізації – шляхом здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів [4, с.151]. Р. Шестопапов підкреслює, що закріплення на відомчому рівні нагляду за додержанням і застосуванням законів як форми реалізації правозахисної діяльності прокуратури є постійною і необхідною передумовою забезпечення законності, правопорядку, захисту прав громадян та інтересів держави [4, с. 151].

Таким чином, Конституція України 1996 року [6] та діючий тоді Закон України «Про прокуратуру» [2] надали органам прокуратури широкі повноваження щодо забезпечення законності та додержання прав і свобод громадян. Зазначені нормативно-правові акти не лише закріпили існування прокуратури в системі органів державної влади, а й зафіксували її у свідомості громадян як один із ключових органів, що спрямований на захист їх прав. Тому органи прокуратури не тільки ефективно стоять на сторожі чинних законів, інтересів держави і суспільства, а й активно захищають права конкретних осіб.

У контексті нашого дослідження особливу увагу слід звернути на те, як змінилась роль прокуратури в системі правоохоронних органів України, після прийняття нового Закону «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. [7]. Стосовно зазначеного нормативно-правового акту А. Кожем'якін зазначив, що новий Закон про прокуратуру «відкриває шлях до якісного оновлення всієї силової вертикалі, і тепер естафетна паличка передана співробітникам прокуратури, які повинні неухильно дотримуватися не тільки букви закону, але і його «духу»» [8]. Безсумнівно, прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» суттєво вплинуло на діяльність органів прокуратури. Зокрема, це стосується того, що:

– прокуратура повністю втрачає так звану функцію загального нагляду. В Законі України «Про прокуратуру» від 2014 р., на відміну від Закону 1991 р., відсутня норма, що закріплювала за Генеральним прокурором та підпорядкованими йому прокурорами компетенцію в питанні нагляду за додержанням законів підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності. М. Ховранюк зазначає: «Відтепер не буде слідчих у прокуратурі, прокурор буде здійснювати нагляд за дотриманням законів слідчими» [8]. Д. Сакварелідзе слушно зауважує, що «загальний нагляд» залишався елементом «радянської системи прокуратури». «Загально-наглядові» повноваження були потужним подразником для європей-

ської спільноти і піддавалися гострій критиці як такі, що не відповідають демократичним стандартам. Венеціанська комісія, яка ревізувала цей закон, теж характеризувала їх як надмірні [9]. Саме тому виключення зазначеної функції стало цілком логічним законодавчим кроком на шляху реформування прокуратури як складового елементу системи правоохоронних органів України;

– збільшується кількість гарантій щодо забезпечення незалежності прокурора. Відповідно до зазначеного Закону, прокурори вищого рівня мають право давати вказівки прокурору нижчого рівня, погоджувати прийняття ним певних рішень та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації цим прокурором функцій прокуратури. Запроваджується право прокурора вимагати письмового підтвердження вказівки, якщо в нього виникає сумнів в її законності, а також право оскаржити таку вказівку до незалежного органу прокурорського самоврядування – Ради прокурорів України [10, с. 302; 11]. Зазначене, безумовно, сприятиме посиленню незалежності прокурора від прокурорів вищого рівня;

– вилучається функція проведення досудового слідства. Однак прокуратура, в порядку нагляду, може надавати письмові вказівки органам, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, які є обов'язковими для цих органів і підлягають негайному виконанню. М. Косюта справедливо зазначає, що ці зміни є цілком виправданими, адже необхідність позбавлення прокуратури функції досудового слідства пов'язана з проблематичністю поєднання процесуального керівництва розслідуванням із безпосереднім провадженням розслідування, що загрожує формуванням упередженого підходу до вирішення процесуальних питань [12, с. 25];

– змінюється об'єм повноважень прокурора. Так, зі всеосяжного переліку повноважень, визначених ст. 20 Закону від 1991 р. залишиться лише право отримувати, копії документів та письмові пояснення тільки державних чи комунальних підприємств, установ, організацій і тільки у двох випадках – у разі відсутності суб'єкта, компетенція якого б поширювалась на захист інтересів держави в конкретній справі та для встановлення наявності підстав представляти інтереси громадянина. Дещо ширші повноваження прокурора 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 та при здійсненні нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство [13];

– позбавлення прокуратури частини повноважень щодо представництва інтересів громадян.

Представництво прокурором інтересів громадянина в суді збережено лише в частині представництва інтересів неповнолітніх, недієздатних чи обмежено дієздатних осіб, які неспроможні самотійно захистити свої права у випадках, якщо законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист. Із метою забезпечення представництва інтересів громадян у суді і водночас зменшення повноважень прокурора у цій сфері Законом передбачено посилення ролі інституту безоплатної правової допомоги [14; 7];

– створюється кардинально нова система місцевих прокуратур (чіткий перелік міститься у додатку до закону), яка не в усіх випадках збігається з адміністративно-територіальним поділом відповідної області, району, району у місті. Кількість прокурорів та інших працівників органів прокуратури, а також структура Генеральної прокуратури України, регіональних та місцевих прокуратур, Національної академії прокуратури буде визначатися законом та затверджуватися наказом генерального прокурора за погодженням із Радою прокурорів України з урахуванням обсягу роботи прокуратури та у межах видатків, затверджених у державному бюджеті на утримання органів прокуратури [7; 11]. Такі законодавчі нововведення також мають сприяти розриву «корупційних зв'язків», які непоодинокі мають місце (особливо в невеликих населених пунктах), наприклад, між районним суддею, прокурором та начальником міліції;

– створюються два органи прокурорського самоврядування – всеукраїнська конференція працівників прокуратури та Рада прокурорів. До повноважень всеукраїнської конференції (скликається один раз на два роки) належать призначення та припинення повноважень членів Вищої Ради юстиції, Ради прокурорів, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та ін. У період між всеукраїнськими конференціями вищим органом самоврядування є Рада прокурорів. Вона дає рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад, захищає їх незалежність [9];

– ускладнюється порядок добору кандидатів на посади місцевих прокурорів та їх призначення, який фактично включатиме в себе 13 етапів. Порядок добору прокурорського корпусу фактично прирівнюється до порядку добору кандидатів на посаду судді вперше, визначеному у ст. 66–71 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Тим самим зменшується ризик виникнення так званої корупційної складової під час призначення на посаду відповідних прокурорів. Адже нині «бути чи не бути» прокурору області, міста Києва і Севастополя, їх заступникам, міському, районно-

му, міжрайонному, а також привіряним до них іншим прокурорам майже цілковито залежить від волі Генерального прокурора України [11].

Таким чином, підсумовуючи зазначене вище, можемо впевнено стверджувати, що органи прокуратури займають важливе, самостійне та незалежне місце в системі правоохоронних органів України. Відзначимо, що протягом 25-трічної історії існування України роль прокуратури в системі правоохоронних органів постійно змінювалась, що було пов'язано із соціальними, економічними та політичними змінами в суспільстві. Однак єдиним незмінним аспектом діяльності прокуратури було її ключове призначення, яке полягає у тому, щоб захищати права та законні інтереси людини і громадянина, а також забезпечувати режим законності та правопорядку в суспільстві та державі.

### Література

1. Бенч Н. Прокуратура в державному механізмі: порівняльний аналіз України та країн Європейського Союзу / Н. Бенч // Судова апеляція. – 2015. – № 1. – С. 104–116.

2. Про прокуратуру // Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1789-12/conv>.

3. Гель А. Судові та правоохоронні органи України: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / А. Гель, Г. Семаков, С. Кондракова. – К. : МАУП, 2004. – 272 с.

4. Шестопалов Р. Історичні передумови становлення та розвитку правозахисної діяльності органів прокуратури України / Р. Шестопалов // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 2. – С. 143–152.

5. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.

6. Конституційне право України. Підручник. / 2-е видання, перероб. та доопр. В. Погорілко, В. Федоренко. – К. : Правова єдність, 2010. – 428 с.

7. Про прокуратуру // Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

8. Ховранюк М. Закон про прокуратуру: переваги і недоліки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://justice.org.ua/diyalnist/podiji-fakti-komentari/zakon-pro-prokuraturu-perevagi-i-nedoliki>.

9. Новели нового Закону України «Про прокуратуру» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jurist-blog.com.ua/novelli-novogo-zakonu-ukraini-pro-prokuraturu.html>.

10. Саханчук Н. Переваги та недоліки проекту Закону України «Про прокуратуру» / Н. Саханчук // Право і суспільство. – 2014. – № 3. – С. 299–304.

11. Плюси і мінуси нового закону про прокуратуру [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.racurs.ua/658-schodo-novogo-zakonu-ukrainy-pro-prokuraturu-vid-14-jovtnya-2014-roku>.

12. Антонюк О. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як новий напрям діяльності прокурора у кримінальному судочинстві / О. Антонюк // Вісник Львівського університету імені Івана Франка. – 2010. – № 51 – С. 409–416.

13. Новий Закон України «Про прокуратуру». Що зміниться? [Електронний ресурс] Режим доступу:

<http://www.адвокатонлайн.укр/soveti-jurista/noviy-zakon-ukraini-pro-prokuraturu-shho-zminitsya/>

14. Бабкова В. Деякі аспекти реформування функцій представництва інтересів громадянина або держави в суді за новим Законом України «Про прокуратуру» / В. Бабкова // Теорія і практика правознавства. – 2015. – Вип. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp\\_2015\\_1\\_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_1_29).

### Анотація

**Андрієвська Ю. І.** Роль органів прокуратури в сучасній системі правоохоронних органів України. – Стаття.

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та чинного законодавства України досліджено як змінювалась роль органів прокуратури в системі правоохоронних органів України; підкреслено, що ключове призначення органів прокуратури полягає в тому, щоб захищати права та законні інтереси людини і громадянина, а також забезпечувати режим законності та правопорядку в суспільстві та державі; наголошено, що органи прокуратури займають важливе, самостійне та незалежне місце в системі правоохоронних органів України; доведено, що прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» мало значний вплив на діяльність органів прокуратури.

**Ключові слова:** прокуратура, правоохоронні органи, функції, завдання, принципи, права, інтереси, забезпечення законності.

### Аннотация

**Андрієвская Ю. И.** Роль органов прокуратуры в современной системе правоохранительных органов Украины. – Статья.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и действующего законодательства Украины исследовано, как менялась роль органов прокуратуры в системе правоохранительных органов Украины, подчеркнуто, что ключевое назначение органов прокуратуры состоит в том, чтобы защищать права и законные интересы человека и гражданина, а также обеспечивать режим законности и правопорядка в обществе и государстве; отмечено, что органы прокуратуры занимают важное, самостоятельное и независимое место в системе правоохранительных органов Украины. Доказано, что принятие нового Закона Украины «О прокуратуре» оказало значительное влияние на деятельность органов прокуратуры.

**Ключевые слова:** прокуратура, правоохранительные органы, функции, задачи, принципы, права, интересы, обеспечение законности.

### Summary

**Andrievska Y. I.** The role of the prosecuting authorities in the modern system of law enforcement authorities of Ukraine. – Article.

The article, based on an analysis of scientific views of scholars and laws of Ukraine, studied varied as the role of public prosecution in the law enforcement authorities of Ukraine. Emphasized that a key purpose of the prosecution is to protect the rights and legitimate interests of man and citizen, as well as provide the regime of law and order in society and state. The article mentioned that prosecutors have an important, independent and independent place in the system of law enforcement bodies of Ukraine. The article proved that the adoption of the new Law of Ukraine "On Prosecution" had a significant impact on the activities of the prosecution.

**Key words:** prosecutors, law enforcement agencies, functions, objectives, principles, rights, interests, ensure law.