



### Ірина ЄВРОПІНА,

головний науковий співробітник відділу наукового забезпечення організації роботи та управління в органах прокуратури Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України, старший радник юстиції, кандидат юридичних наук

### Артем ДЕМІДА,

старший прокурор прокуратури Заводського району міста Миколаєва, юрист 2 класу



УДК 343.16

## ДО ПИТАННЯ ПРО МІСЦЕ ПРОКУРАТУРИ В СИСТЕМІ ПОДІЛУ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Вітчизняні науковці та юристи-практики наголошують на необхідності визначення місця прокуратури в системі органів державної влади в Україні. Такі спроби здійснювались Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України. Йдеться про рамкові заходи щодо впровадження в Україні Концепції адміністративної реформи, Стратегії економічної та соціальної політики, Програми інтеграції до Європейського Союзу, інших національних програм розвитку.

Європейську спільноту також не полишає інтерес до цього питання, що підтверджується низкою експертних висновків, зокрема Венеціанської комісії, в тому числі стосовно прокуратури, оновлення її завдань, функцій, основ організації та діяльності. На сьогодні цією комісією підготовлено висновок щодо проекту нового закону про прокуратуру [1], прийняття якого є однією з ключових умов інтеграції України до Європейського Союзу (ЄС).

На нашу думку, погоджуючись із рекомендаціями ЄС, потрібно визначитися з місцем прокуратури в системі поділу влад-

них повноважень. Дискусії з цього питання тривають від часу проголошення Україною незалежності й до сьогодні.

Зазначену проблематику ґрунтовно досліджували: Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, М.В. Косюта, В.І. Малога, І.Є. Марочкін, О.В. Марцеляк, О.І. Медведько, Н.В. Мельников, М.І. Мичко, В.Ф. Погорілко, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, Ю.С. Шемшученко, М.К. Якимчук, О.Н. Ярмиш та інші науковці. Спробуємо і ми долучитися до загалу вчених-правознавців і висвітлити своє бачення порушеної проблеми, посилаючись на відомі доктринальні праці та аналізуючи чинні нормативно-правові акти.

Першим у незалежній Україні монографічним дослідженням, у якому комплексно розглянуто взаємопов'язані проблеми визначення місця прокуратури в апараті держави, її взаємодії з вищими й місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, вважають дисертаційну роботу М.В. Косюти, в якій обґрунтовано, що прокуратурі в сучасних умовах належить особлива роль у забез-

печенні законності й правопорядку як незалежному державному органу в системі поділу владних повноважень в Україні; підтримано ідею виокремлення прокуратури в самостійну гілку влади конституційного контролю [2, 5].

Згодом з'являються публікації, в яких висвітлюються пропозиції щодо інтеграції органів прокуратури до судової влади [3, 11–13; 4, 20–22]. Її прихильники, серед яких колишній Генеральний прокурор України О.І. Медведько, вважали, що віднесення прокуратури до системи судової влади стане фундаментальним і принциповим кроком на шляху її реформування, який дасть можливість забезпечити неупередженість, незалежність і деполітизацію діяльності прокуратури та відповідатиме сучасним тенденціям визначення місця й ролі прокуратури в демократичних країнах [5, 6–10].

В.В. Долежан підтримав наукову дискусію щодо інтеграції прокуратури у судову владу, зазначаючи, що така інтеграція – крок у правильному напрямі, особливо якщо зважати на те, що діяльність прокуратури здійснюється у тісному контакті з судами, а судовий контроль поширюється практично на всі рішення й дії прокурорів. Водночас цей крок є доказом готовності України прийняти рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) в частині, що не суперечить її національним інтересам [6, 117–123].

Донедавна доцільність інтеграції прокуратури до судової гілки влади підтримувалась і на рівні вищих державних інституцій України. Певні вагання викликала оприлюднена позиція В.Я. Тація, який в контексті конституційного реформування запропонував запровадити в структурі Конституції України новий спеціальний розділ «Охорона Конституції. Державний контроль» або «Органи охорони Конституції та державного контролю». До цього розділу вчений пропонує включити питання функціонування тих державних органів, які покликані забезпечувати неухильне виконання конституційних норм і здійснювати контроль за їх додержанням в державі, у тому числі й прокуратури Укра-

їни як системи органів, що забезпечують конституційну законність у діяльності владних інституцій, передусім тих, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, виконання судових рішень тощо [7, 3–15].

Такий підхід визначає специфічне місце прокуратури в системі поділу владних повноважень і заслугоує на увагу. Однак прихильники віднесення прокуратури до системи органів законодавчої, виконавчої влади та навіть президентської структури доводять, що вважати зазначений вище підхід єдино прийнятним не можна. Об'єднує ці пропозиції те, що жодна із них законодавчого закріплення не отримала.

Не знаходимо відповіді на це актуальне питання і в проекті підготовленого до другого читання Верховною Радою України Закону України «Про прокуратуру». Так, у ст. 1 законопроекту читаємо: «Прокуратура України є державним органом, що становить 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].

Зазначене дає підстави вважати, що автори законопроекту якщо і не схилиються до позиції, оприлюдненої В.Я. Тацієм, то й не відкидають її. Сутність цієї позиції полягає в тому, що прокуратура як контрольно-наглядний орган (що унормовано Конституцією України) повинна функціонувати самостійно, не підпорядковуючись жодній з гілок влади [7, 3–15]. Такий підхід ми вважаємо правильним, однак це не означає, що прокуратура має залишитися поза громадським контролем. Більше того, увага легітимних громадських формувань до її діяльності має бути посилена.

Аналізуючи норми Конституції України, доходимо висновку, що вони відтворюють класичну теорію, висунуту Ш.-Л. Монтеск'є, за якою влада в державі поділяється на законодавчу, виконавчу й судову. Однак цій теорії не відповідають деякі правові інституції, зокрема структурні утворення, підпорядковані Президенту України, а також система виборчих комісій.

Запропонований В.Я. Тацієм шлях можна вважати одним із оптимальних для вирішення проблеми з названими державними утвореннями в Україні, в тому числі прокуратурою.

Збереження за прокуратурою статусу незалежного органу державної влади в жодному разі не повинно розцінюватись як збереження за нею функції прокурорського нагляду, притаманного періоду існування колишнього СРСР. Практика застосування Кримінального процесуального кодексу України 2012 року (КПК України) переконливо це спростовує.

Нинішній прокурорський нагляд за досудовим розслідуванням здійснюється у формі процесуального керівництва, коли прокурор перебуває вже «поруч і разом зі слідчим». Він безпосередньо керує діями органу досудового розслідування щодо певних процесуальних або слідчих дій, бере активну участь у проведенні будь-якої з цих дій або сам їх проводить. Несе відповідальність за своєчасність і законність прийняття органами досудового розслідування процесуальних рішень, а також проведення слідчих дій, спрямованих на встановлення та перевірку доказів у кримінальному провадженні, отримання таких доказів з підстав та у порядку, передбаченому КПК України, дотримання правил їх належності й допустимості. Порушення встановленого законом порядку проведення слідчих дій та отримання за їх результатами доказів, наявність недопустимих доказів негативно впливають на можливість їх використання прокурором під час судового розгляду, звужує доказову базу обвинувачення прокурора у процесі як сторони кримінального провадження.

Саме прокурор як сторона обвинувачення (виняток – слідчий за погодженням із прокурором) складає та в день складання вручає особі письмове повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення. Цьому передують самостійна оцінка наявних підстав для письмового повідомлення про підозру, тобто: законність затримання особи на місці вчинення кримінального право-

порушення чи безпосередньо після його вчинення; законність обрання до особи одного з передбачених процесуальним законом запобіжних заходів; наявність достатніх доказів для підозри особи у вчиненні кримінального правопорушення (ст. 276 КПК України).

Згідно зі ст. 283 КПК України прокурор після повідомлення особи про підозру зобов'язаний у найбільш стислий строк здійснити одну з таких дій: закрити кримінальне провадження; звернутися до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності; звернутися до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру. Відомості про закінчення досудового розслідування вносяться до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Відповідно до своїх повноважень прокурор за наявності визначених у ст. 284 КПК України підстав закриває кримінальне провадження під час досудового розслідування, приймаючи відповідну постанову. Виняток із цієї норми – можливість слідчого приймати постанову про закриття кримінального провадження у разі встановлення відсутності події кримінального правопорушення, встановлення відсутності в діянні складу кримінального правопорушення або набрання чинності законом, яким скасовується кримінальна відповідальність за діяння, вчинене особою, якщо в кримінальному провадженні жодній особі не повідомлялося про підозру.

У всіх інших випадках за наявності підстав, передбачених у зазначеній статті КПК України, рішення про закриття кримінального провадження щодо підозрюваного приймає виключно прокурор. Щодо постанов слідчого про закриття кримінального провадження прокурор протягом двадцяти днів з моменту отримання копії такої постанови має право її скасувати у зв'язку з незаконністю чи необґрунтованістю. Вказана постанова слідчого може бути скасована прокурором і за скаргою заявника, потерпілого, якщо така скарга подана протягом десяти днів з моменту

отримання заявником, потерпілим копії постанови.

Таким чином, відповідно до КПК України прокурор наділений повноваженнями контрольно-пізнавального, а щодо прийняття основних, ключових рішень на досудових стадіях кримінального провадження – владно-розпорядчого характеру [8]. Як слушно стверджує О.М. Ларін, ці повноваження є його «виключною компетенцією» [9, 56–57]. На думку В.М. Савицького, В.С. Шадріна та деяких інших учених-правознавців, діяльність у формі процесуального керівництва «не перестає бути прокурорським наглядом, одним із аспектів якого в цей час є нагляд за виконанням прав людини і громадянина» [10, 194, 210; 11, 226]. З огляду на викладене вище зауважимо, що цей нагляд суттєво відрізняється від прокурорського нагляду часів колишнього СРСР.

Щодо так званого загального нагляду, якого Рада Європи вже тривалий час наполегливо рекомендує позбавити прокуратуру, на сьогодні його, по суті, не існує. Натомість прокуратура через представницьку функцію здійснює правозахисну діяльність, зміст якої полягає у процесуальних та інших діях, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави в порядку, передбаченому процесуальним законом.

Цю функцію прокурор реалізує щодо інтересів громадянина України, а також іноземця або особи без громадянства у випадках, якщо така особа неспроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену

дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист.

Представництво в суді законних інтересів держави прокурор забезпечує за наявності порушень або загрози порушень інтересів держави, якщо їх захист не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

Крім того, наявність обставин для представницької діяльності має бути мотивована й обґрунтована прокурором [1].

На нашу думку, за прокуратурою має бути збережений статус самостійного контрольно-наглядового органу, незалежного від будь-якої з гілок державної влади, що зумовлено потребами України як демократичної правової держави та її громадянського суспільства і унормовано чинною Конституцією України. Саме на цьому потрібно акцентувати увагу під час прийняття Верховною Радою України Закону України «Про прокуратуру» в новій редакції.

Наостанок зазначимо, що наведені в цій науковій статті погляди є авторським баченням місця прокуратури в системі поділу владних повноважень в Україні, в тому числі й за перспективи прийняття нового Основного Закону України. Запрошуємо наукову спільноту та всіх, кому не байдужа доля нинішньої прокуратури України, до цікавої і корисної дискусії.

### Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: проект Закону України, схвалений Верховною Радою України 8 листопада 2013 року у першому читанні // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [cl.rada.gov.ua/pls](http://cl.rada.gov.ua/pls)
2. Косюта М.В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: 12.00.10 / М.В. Косюта. – Х., 2005. – 22 с.
3. Серета Г.П. Європейські пріоритети реформування прокуратури України / Г.П. Серета // Вісник прокуратури. – 2006. – № 3. – С. 11–13.

4. Толочко О.М. Прокуратура як незалежний орган у системі судової влади / О.М. Толочко // Вісник прокуратури. – 2006. – № 3. – С. 20–22.
5. Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи / Вступна стаття редакційної колегії // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 3. – С. 6–10.
6. Долежан В.В. Конституційні аспекти удосконалення прокурорської системи України / В.В. Долежан // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2(7). – С. 117–123.
7. Тацій В.Я. Прокуратура та органи правопорядку в системі правоохоронних органів / В.Я. Тацій // Вісник прокуратури. – 2013. – № 3. – С. 3–15.
8. Кримінальний процесуальний кодекс України: від 13 квітня 2012 року № 4651-VI // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
9. Ларин А.М. Прокурорский надзор и руководство расследованием / А.М. Ларин // Социалистическая законность. – 1978. – № 10. – С. 56–57.
10. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве / В.М. Савицкий. – М.: Наука, 1975. – 383 с.
11. Шадрин В.С. Обеспечение прав человека и роль прокурора в современном уголовном процессе / В.С. Шадрин // Права человека в России и правозащитная деятельность государства: сб. м-лов Всероссийской науч.-практ. конф. (12 мая 2003 года); под. ред. В.Н. Лопатина. – СПб: Юридический Центр-Пресс, 2003. – С. 226.



**Ірина ЄВРОПІНА,  
Артем ДЕМІДА**

## **ДО ПИТАННЯ ПРО МІСЦЕ ПРОКУРАТУРИ В СИСТЕМІ ПОДІЛУ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Розглянуто питання щодо місця прокуратури в системі поділу владних повноважень в Україні з огляду на класичну теорію Ш.-Л. Монтеск'є. На підставі аналізу чинних нормативно-правових актів, проекту нової редакції Закону України «Про прокуратуру» та існуючих наукових поглядів запропоновано сучасне бачення місця прокуратури в системі органів державної влади України.

**Ключові слова:** прокуратура; влада; закон; державні органи; принцип поділу влади; прокурорський нагляд; процесуальне керівництво; представництво; реформування органів прокуратури.

**Ірина ЄВРОПІНА,  
Артем ДЕМІДА**

## **К ВОПРОСУ О МЕСТЕ ПРОКУРАТУРЫ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ**

Рассмотрены вопросы о месте прокуратуры в системе разделения властных полномочий в Украине, исходя из классической теории Ш.-Л. Монтескье. На основании анализа действующих нормативно-правовых актов, проекта новой редакции Закона Украины «О прокуратуре» и существующих научных взглядов предложено современное видение места прокуратуры в системе органов государственной власти Украины.

**Ключевые слова:** прокуратура; власть; закон; государственные органы; принцип деления власти; прокурорский надзор; процессуальное руководство; представительство; реформирование органов прокуратуры.

Iryna IEVROPINA,  
Artem DEMIDA

## ON ISSUE OF PUBLIC PROSECUTION OFFICE WITHIN THE SEPARATION OF POWERS SYSTEM IN UKRAINE

The article deals with the problem of finding the prosecution in the system of powers separation in Ukraine based on the classical theory of SH.-L. Montesquieu. On the grounds of the analysis of existing legal acts, the new draft of the Law “On Prosecutor's Office” and current scientific views it is suggested a modern vision of the prosecution place in the system of government of Ukraine.

**Keywords:** public prosecution office; power; law; government agencies; principle of separation of powers; prosecutor’s supervision; procedural guidance; representation; of the prosecution agencies.

