



**Сергій ГРЕЧАНЮК**

*завідувач кафедри  
конституційного, адміністративного  
та фінансового права  
Тернопільського національного  
економічного університету,  
доктор юридичних наук, доцент  
hrechserge@ukr.net*



**Олександр МАРТИНЮК**

*заступник прокурора  
Хмельницької області  
martynyuk007@ukr.net*

УДК 342.951

## **ДЕЯКІ ПИТАННЯ СУЧАСНОГО ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ ПРОКУРАТУРИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Досліджено теоретичні та практичні проблеми сучасного функціонування прокуратури в системі органів публічного управління. Охарактеризовано зміни в правовому та адміністративно-правовому статусах прокуратури в умовах реформи судової влади та органів правопорядку.*

***Ключові слова:** прокуратура; органи публічного управління; адміністративно-правовий статус; функції; органи правопорядку.*

***Постановка проблеми.** Питання місця та ролі прокуратури як учасника публічних відносин в системі органів публічної влади завжди було в центрі уваги вчених-юристів. Натомість зміни, які відбулись останнім часом в державі і законодавстві, вимагають подальших наукових пошуків і розробок у цій царині. Прокуратура – ключовий орган правопорядку, значення якого в умовах формування правової держави залишається вкрай важливим. Здійснення комплексної реформи системи прокуратури призвело до формування принципово нової моделі її діяльності і, як наслідок, нових підходів до реалізації функцій, організації та управління. Тож актуальність статті обумовлена необхідністю подальших наукових розробок щодо правового статусу, а також місця прокуратури в системі органів публічного управління з метою пошуку найбільш оптимальної моделі її функціонування.*

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням діяльності органів прокуратури в механізмі публічного управління у своїх працях приділяли увагу такі вчені, як О.М. Бандурка, Ю.М. Грошевий, В.В. Долежан, М.В. Косюта, М.Й. Курочка, А.О. Любович, І.Є. Марочкін, Є.М. Попович, Н.О. Рибалка, М.В. Руденко, М.М. Тищенко, В.В. Шуба, П.М. Шумський, М.К. Якимчук та інші.

**Метою статті** є наукове розроблення місця прокуратури в системі органів публічного управління в умовах відомчої реформи, а також трансформації її правового статусу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** А.О. Селіванов зазначав, що проблема ролі і місця прокуратури в механізмі сучасної Української держави є вже не стільки теоретичною, скільки юридично практичною, адже все, що стосується діяльності прокуратури, її авторитету як правоохоронного органу, суспільство має розглядати як власну гарантію проти свавілля і беззаконня в державі [1, с. 12–13]. Реформа правосуддя, що проводиться в Україні, обумовила перегляд статусу прокуратури: відхід від пріоритету наглядової діяльності і формування нової, європейської її моделі. У результаті законодавчих ініціатив із Конституції України було вилучено розділ VII «Прокуратура» у повному обсязі, а норми, які визначають юридичний статус органів прокуратури, включено до розділу VIII «Правосуддя». Зокрема, з переліку функцій прокуратури вилучено низку не властивих (за європейськими стандартами) їй функцій, таких як: нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина; нагляд за додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (так званий загальний нагляд); нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян. Унаслідок таких змін органи прокуратури отримали широкі процесуальні можливості для більш якісного виконання властивих прокуратурі функцій – підтримання публічного обвинувачення в суді; процесуального керівництва досудовим розслідуванням; вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження; нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. Запропонована зміна функцій прокуратури відповідає положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, практиці Європейського суду з прав людини у сфері кримінального судочинства та європейським стандартам стосовно функціонування органів (служби) публічного обвинувачення у демократичному суспільстві, керованому верховенством права [2].

М.В. Косюта, вчений, який ґрунтовно та комплексно досліджував питання ролі та значення прокуратури, зазначав, що проблему визначення місця прокуратури в державному механізмі доцільно вирішувати у двох аспектах: а) за функціональним призначенням її органів і ступенем організаційної відокремленості; б) залежно від її цілей і завдань, які повністю чи значною мірою збігаються із цілями й завданнями інших державних органів [3, с. 18–19].

Разом з тим М.І. Мичко констатував, що у питаннях визначення місця прокуратури в системі органів державної влади існують такі основні позиції:

– прокуратура повинна знаходитися в системі законодавчої влади. В основі такої думки лежить теза про те, що прокуратура діє на основі повноважень, отриманих від законодавчої влади, і підконтрольна їй. Указується також на те, що без прокуратури законодавча влада виявиться фактично безвладною у зв'язку з відсутністю органу, який би контролював виконання рішень, що приймаються;

– прокуратура повинна входити до системи виконавчої влади, оскільки однією з її функцій є організація виконання законів, а контроль і нагляд є засобами рішення цього завдання. Радикальні прихильники цієї позиції бачать прокуратуру в структурі Міністерства юстиції, посилаючись при цьому на досвід США й інших країн, в яких Генеральний прокурор і міністр юстиції поєднані в одній особі;

– прокуратура повинна бути частиною системи судової влади [4, с. 210].

На думку М.К. Якимчука, за своїм призначенням прокуратура є елементом системи стримувань і противаг, який не тільки запобігає прийняттю незаконних актів та здійсненню протиправних дій, а й сприяє взаємодії гілок влади з метою підтримання режиму законності та правопорядку, забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина. Прокуратура має низку конституційних і законодавчо закріплених ознак, а саме: 1) це єдина централізована система, яка здійснює покладені на неї функції автономно і має особливий конституційний механізм призначення керівника цієї системи – Генерального прокурора України; 2) її повноваження, організація і порядок діяльності визначаються окремим законом; 3) одним із принципів організації та діяльності прокуратури є її незалежність від будь-яких органів державної влади; 4) незалежність та єдність забезпечуються жорсткою централізацією і внутрішньою побудовою органів прокуратури, заснованою на принципі суворого підпорядкування [5, с. 10]. А.Г. Мурашин визначає прокуратуру як інститут, який у системі поділу державної влади підсилює механізм стримань і противаг, є органом державного нагляду за дотриманням законів, при цьому ні за своєю генезою, ні за характером повноважень не належить до органів жодної гілки влади, тим більше не підпорядкований жодній з них [6, с. 530]. Категорія «підсилює механізм стримань і противаг», що застосована в цьому визначенні, є неординарною, але досить виважено характеризує місце прокуратури.

Цікавим є підхід фахівців у сфері державного управління, які дещо по-іншому сприймають публічну природу органів прокуратури. Зокрема, О.В. Мазурік аргументує необхідність використання для оцінки ефективності діяльності прокуратури багатопараметричного підходу, заснованого на моделі організації, що базується на уявленні про її роль як суспільного інституту. З огляду на це працівник прокуратури забезпечує нормативний порядок для реалізації цілей, поставлених правлячою політичною елітою, і одночасно зобов'язаний забезпечувати процес охорони законності в суспільстві. Забезпечення першої умови визначає ефективність діяльності

працівника прокуратури в межах організації; досягнення другої умови формує соціальну ефективність діяльності як окремого працівника, так і організації в цілому. Обидва із зазначених видів ефективності мають важливе значення при аналізі й оцінці діяльності прокурорсько-слідчих працівників [7, с. 19]. Цей підхід засвідчує розуміння прокуратури як організаційної системи, а також частини системи органів державної влади, не відносячи її до жодної з гілок.

Прокуратура України – самостійний централізований орган державної влади, що діє в системі правоохоронних органів держави та забезпечує захист від неправомірних посягань на суспільний та державний лад, права і свободи людини, а також основи демократичного устрою засобами і методами, що передбачені законом. Прокуратура не підпорядковується виконавчій або судовій владі, оскільки її діяльність є елементом системи стримувань і противаг між гілками влади, які формуються та утверджуються в державі після прийняття нової Конституції [8, с. 144]. На підтвердження того, що в сучасних умовах прокуратура являє собою самостійну гілку державної влади, М.В. Косютою наведені такі міркування: а) органи прокуратури належать до державно-владних структур; б) прокурорська система з огляду на свою єдність і централізацію має високий рівень організаційної відокремленості; в) функції прокуратури докорінно відрізняються від функцій законодавчої, виконавчої й судової гілок влади; г) суттєву специфіку мають повноваження прокуратури; д) розділ, присвячений прокуратурі, займає самостійне місце в Основному Законі України між виконавчою й судовою владою; е) перелік функцій, крім прокуратури, визначено безпосередньо в Конституції України лише стосовно законодавчої, виконавчої й судової гілок влади [3, с. 18–19]. Прокуратура України є специфічним органом і не належить до жодної з традиційних гілок влади. Прокуратура не може і не повинна бути головним механізмом захисту порушених прав, вона лише доповнює судовий захист. Прокуратура має бути лише одним зі знарядь здійснення правосуддя [9, с. 15–16].

Усі зазначені вище розробки є цілком справедливими і обґрунтованими, однак не для сучасних умов розвитку правоохоронної та судової систем. На нашу думку, необхідно зауважити, що:

1) статус системи прокуратури зазнав суттєвих змін в контексті проведення реформи правосуддя, що позначилось на місці цього органу правопорядку в системі органів публічної влади;

2) нинішній правовий статус може розглядатись виключно як перехідний і потребує остаточного визначення після завершення реформи правосуддя;

3) реалізація нового Закону України «Про прокуратуру» повністю розкриває організаційно-правові аспекти функціонування цього органу і деталізує питання публічних відносин, а також формує законодавчі передмови для реалізації конституційних функцій;

4) дотепер спостерігається невідповідність функцій прокуратури, передбачених Конституцією України та законом, який визначає статус прокуратури, що в подальшому на відомчому рівні призвело до формування цілої низки ін-

структивних документів, які розширено трактують різні аспекти реалізації функцій прокуратури;

5) передбачений спеціальним законом статус прокурора як особливого суб'єкта правоохоронної діяльності свідчить про нове розуміння та значення цієї посадової особи, а відмежування його від інших працівників органів прокуратури суттєво підвищує відповідальність та гарантії його незалежності. Натомість зменшення так званих наглядових прав призвело до неможливості в повному обсязі професійно здійснювати прокурорську діяльність;

б) формується концепція порівняно незалежної діяльності прокурорів, що змінює уявлення про жорстку централізовану систему. Система прокуратури побудована як класична управлінська структура, яку очолює Генеральний прокурор України, однак новели, передбачені новим законодавством щодо порядку оформлення керівних вказівок, розширює незалежність конкретного прокурора і забезпечує об'єктивність здійснення прокурорських заходів.

П.О. Угровецький доводив, що прокуратура – це орган публічної адміністрації. І цей висновок він вважав виправданим із врахуванням наступних ознак: органи прокуратури створені з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності; виконують діяльність, що характеризується чітко визначеною державною спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції; реалізують свою діяльність з допомогою визначених державою форм і методів; мають певну організаційно-правову форму, внутрішню структуру і зовнішні зв'язки [10, с. 25–26]. Таке дослідження цілком відповідає концепції нашої роботи.

Узагальнюючим висновком з цього приводу можуть бути такі міркування. Місце прокуратури в системі органів публічного управління обумовлюється функціями та завданнями, які покладаються на цей правоохоронний орган, і значенням для держави як гаранта законності. Відсутність конституційної функції прокурорського нагляду за додержанням законів вимагає від державних органів, недержавних організацій, громадян розуміння нової моделі її функціонування і поступове перенесення відповідальності до компетентних органів, які утворюються в державі для забезпечення законності та правопорядку. Авторитет прокуратури як основного органу правопорядку залежить від того, наскільки результативною буде її діяльність після проведених змін і наскільки новий статус цього органу зможе задовольнити державний та суспільний запит на криміногенні виклики. Ми вважаємо, що прокуратура не належить до жодної із гілок влади і не повинна навіть претендувати на позиціонування в такому контексті. Прокуратуру, на наш погляд, необхідно розуміти як ключовий суб'єкт системи кримінальної юстиції, головна місія якого полягає у забезпеченні законності під час здійснення досудового розслідування, вирішення інших питань в кримінальних провадженнях, пов'язаних із забезпеченням законності, а також доведення позиції держави в суді як завершення процесу кримінального провадження.

Позбавлення прокуратури деяких конституційних функцій призвело до зменшення рівня здатності прокуратури впливати на певні публічні відносини, що позначилося на правовому статусі прокуратури як органу право-

порядку, який здійснює наглядові повноваження у сфері дотримання законів, і посилило (хоча і тимчасово) роль прокуратури в сфері кримінальної юстиції.

Чинне законодавство про прокуратуру значно зменшило коло інструментів прокурорського реагування, що змінило вектор взаємовідносин прокуратури в системі інших органів публічної адміністрації. Наприклад, існування таких актів прокурорського реагування, як протест, припис, подання, надавало можливість корегувати публічні відносини внесенням цих актів у відповідні органи з відповідною вимогою припинення порушень законів. До того ж саме ці документи додатково свідчили про адміністративно-правову природу прокуратури, адже забезпечували державний, владний вплив. У нинішніх умовах ті акти реагування, що залишені в діяльності прокуратури, свідчать про їхню процесуальну спрямованість і стосуються сфери кримінальної юстиції, що також вказує на зменшення значення та ролі прокуратури як активного учасника публічних (адміністративних) відносин.

Вважаємо, що алгоритм реалізації конкретних конституційних функцій прокуратури пов'язаний зі спеціальним комплексом дій уповноважених на реалізацію цих функцій прокурорів, а також за участю інших працівників органів прокуратури (забезпечувальне супроводження), що передбачає здійснення владних, виконавчо-розпорядчих заходів і має ознаки адміністративної діяльності. Логіка цього твердження пов'язується із дотриманням певної адміністративної форми та процедури під час реалізації конституційних функцій незалежно від їх змісту. На підтвердження такої думки, використовуючи аналогію, наведемо деякі результати дослідження Я.О. Лиховіцького, який аналізував адміністративно-правові засади координації правоохоронної діяльності органами прокуратури і дійшов висновку, що одним із чинників управлінського впливу на систему боротьби зі злочинністю є організаційна діяльність, тобто свідомо діяльність, спрямована на упорядкування стану тих чи інших соціальних утворень. У структурі організації системи боротьби зі злочинністю можуть бути виділені такі управлінські компоненти: формулювання мети діяльності, проектування організаційних структур, створення або виділення органу управління, створення системи збору інформації та її циркуляції, підбору, розстановки, навчання та виховання кадрів, координації діяльності, матеріально-господарчого, технічного, фінансового та інших видів забезпечення [11, с. 163]. Ми вважаємо, що для органів прокуратури, за аналогією із зазначеним, реалізація функцій можлива тільки за умови якісно налагодженої організаційної діяльності, яка є частиною адміністративної.

**Висновки.** Сучасні тенденції правового та організаційного забезпечення прокуратури свідчать про перетворення її на класичний орган кримінальної юстиції без будь-яких (крім внутрішньоорганізаційних) ознак інституції публічної адміністрації.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Селіванов А. Конституційна реформа не може оминати прокуратуру / А. Селіванов // Вісник прокуратури. – 2003. – № 8. – С. 11–15.
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): пояснювальна записка до проекту Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57209](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209)
3. 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: спец. 12.00.10 «Судоустрій, прокуратура та адвокатура» / М.В. Косюта; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 33 с.
4. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / М.І. Мичко; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 376 с.
5. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / М.К. Якимчук; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2002. – 34 с.
6. Конституційне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2008. – Т. 2. – 800 с.
7. Мазурік О.В. Державний механізм підвищення ефективності діяльності прокуратури як організації: мотивація кадрів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / О.В. Мазурік; Донецький державний університет управління Міністерства освіти і науки України. – Донецьк, 2013. – 26 с.
8. Мельник М.І. Правоохоронні органи України та правоохоронна діяльність: навч. посіб. / М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. – К.: Атіка, 2002. – 576 с.
9. Біденко М. Роль та місце прокурорської влади у системі державних органів / М. Біденко // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 7(49). – С. 15–17.
10. Угровецький П.О. Адміністративні акти органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / П.О. Угровецький; Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. – К., 2011. – 195 с.
11. Лиховіцький Я.О. Адміністративно-правові засади координації правоохоронної діяльності органами прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Я.О. Лиховіцький; Міжнародний університет бізнесу та права. – Херсон, 2011. – 200 с.

Гречанюк С. Деякі питання сучасного визначення місця прокуратури в системі органів публічного управління / С. Гречанюк, О. Мартинюк // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2017. – № 1(13). – С. 55–62 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chasopysnaru.gov.ua/chasopys/ua/pdf/1-2017/grachanuk.pdf>

Сергей ГРЕЧАНЮК,  
Александр МАРТЫНЮК

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВРЕМЕННОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ  
МЕСТА ПРОКУРАТУРЫ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ  
ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

*Исследованы теоретические и практические проблемы современного функционирования прокуратуры в системе органов публичного управления. Охарактеризованы изменения в правовом и административно-правовом статусах прокуратуры в условиях реформы судебной власти и органов правопорядка.*

**Ключевые слова:** прокуратура; органи публичного управления; административно-правовой статус; функции; органы правопорядка.

Serhii HRECHANIUK,  
Oleksandr MARTYNIUK

### **SOME QUESTIONS OF MODERN POSITION OF PROSECUTOR'S OFFICE IN SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION ORGANS**

*The article is devoted to the research of theoretical and practical problems of modern prosecutor's office in the functioning of public administration. Characterized changes in the legal and administrative-legal status of prosecutors in terms of reform of the judiciary and law enforcement.*

**Keywords:** prosecutor's office; public administration; administrative-legal status; functions; law enforcement.