

*Білоус О. В.,
аспірант*

Інституту держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України

ОРГАНИ ПРОКУРАТУРИ ТА ЇХ МІСЦЕ І РОЛЬ В ОХОРОНІ ТА ЗАХИСТІ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ (РЕТРОСПЕКТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Анотація. Актуальність статті полягає в тому, що без чіткого розуміння місця прокуратури у системі органів державної влади практично неможливо адекватно представити їх роль у процесі захисту прав людини. У цьому сенсі жодним чином не можна вважати випадковим те, що одним з найсуттєвіших моментів науково-теоретичних дискусій, які тривалий час проходили і проходять навколо органів прокуратури як в Україні, так і в інших пострадянських державах, є загальне питання визначення їх місця у системі органів державної влади. При цьому спектр представлених поглядів охоплює найширший діапазон: від загального заперечення доцільності існування такої системи у структурі державної влади до закликів щодо її інтеграції до однієї з трьох гілок влади чи розширення повноважень прокуратури та її офіційно-законодавчого визначення як окремої контрольно-наглядової гілки державної влади. З цієї точки зору будь-яка спроба позбавити органи прокуратури права на існування та на їх специфічну роль у системі органів державної влади, що здійснюють функції охорони і захисту прав громадян України, видається принципово неприйнятною в умовах перехідного періоду, тобто коли відбувається стрімке зростання злочинності та рівня криміналізації суспільства. У статті надається ретроспективно-правовий аналіз генези конституційного визначення місця прокуратури у системі державної влади. Революція Гідності 2014 р. стимулювала розвиток сучасного етапу конституційного процесу та внесення змін до Конституції в частині правосуддя, що відкрило шлях для реформування прокуратури в Україні. Стаття 131 Конституції України, що унормовує конституційно-правовий статус прокуратури, закріпила нове унормування органів прокуратури, їх місця у системі органів державної влади. Конституційна реформа трансформувала прокуратуру із захисника інтересів держави на орган державної влади, що здійснює захист публічних інтересів, насамперед інтересів громадянського суспільства та пересічних громадян. Зроблено висновок, що правотворча і правозастосовна практика нині у сфері організації та діяльності органів прокуратури значно випереджає наукові правові дослідження, особливо в конституційно-правовому сенсі. Теоретико-методологічне обґрунтування реформи системи органів прокуратури в Україні постає одним із пріоритетних напрямів дослідження у галузі конституційного права.

Ключові слова: прокуратура, конституційна реформа, права людини і громадянина, правова держава, національне законодавство, правосуддя.

Визнання значущості прокурорської діяльності та органів прокуратури в процесі охорони і захисту прав людини і громадянина хоча й залишає відкритою цілу низку питань, проте

залишається незаперечним. По-перше, це питання може видаватись таким, що виходить за межі проблематики охорони і захисту прав людини. Без чіткого розуміння місця прокуратури у системі органів державної влади практично неможливо адекватно представити їх роль у процесі захисту прав людини. У цьому сенсі жодним чином не можна вважати випадковим те, що одним з найсуттєвіших моментів науково-теоретичних дискусій, які тривалий час проходили і проходять навколо органів прокуратури як в Україні, так і в інших пострадянських державах, є загальне питання визначення її місця у системі органів державної влади. При цьому спектр представлених поглядів охоплює найширший діапазон: від загального заперечення доцільності існування такої системи у структурі державної влади до закликів щодо її інтеграції до однієї з трьох гілок влади чи розширення повноважень прокуратури та її офіційно-законодавчого визначення як окремої контрольно-наглядової гілки державної влади.

З цієї точки зору будь-яка спроба позбавити органи прокуратури права на існування та на їх специфічну роль у системі органів державної влади, що здійснюють функції охорони і захисту прав громадян України, видається принципово неприйнятною в умовах перехідного періоду, тобто коли відбувається стрімке зростання злочинності та рівня криміналізації суспільства.

По-друге, поряд з існуванням ідеї про необхідність «вписання» прокуратури до однієї з трьох «класичних» гілок державної влади інколи висувається теза про доцільність інтеграції органів прокуратури до четвертої «президентської» влади.

І нарешті, по-третє, останній з перелічених нами варіантів, коли прокуратура існує як самостійний і незалежний орган державної влади. Прихильником цієї тези виступає М. Косіута, який переконаний, що органи прокуратури мають утворювати самостійну гілку державної влади. Причому він принципово заперечує статус прокуратури, коли вона не належить до жодної з гілок влади, оскільки врешті-решт така позиція може призвести до думки, що прокуратура взагалі не є владою, а її посадові особи – не є представниками влади [1].

Окреслюючи роль прокуратури у системі органів державної влади, доцільно вести мову принаймні про два аспекти цієї проблеми. З одного боку, це суто теоретичні проблеми визначення місця органів прокуратури у системі органів державної влади. Вони стосуються загальних проблем конституційної організації системи державної влади, а не такої конкретної проблеми, як охорона і захист прав людини. А з іншого боку, це нормативно-юридичний аспект, який, своєю чергою, може

бути розглянуто в ретроспективно-правовому та суто нормативному плані.

Стосовно ретроспективно-правового аспекту конституційного визначення місця і компетенції органів прокуратури в Україні в процесі охорони і захисту прав людини, на нашу думку, необхідно звернутися перш за все до аналізу змін визначення ролі прокуратури у системі державної влади, як вони відображались у ході розробки Конституції України починаючи з Концепції Конституції України, що була схвалена Верховною Радою УРСР 19 червня 1991 року і закінчуючи остаточним внесенням змін до Конституції України від 2 червня 2016 року. Фактично у ході розробки Конституції та її проєктів віддзеркалювався практично весь спектр наявних поглядів вітчизняних учених і юристів-практиків на визначення місця прокуратури та її повноважень у сфері охорони і захисту прав людини. Так, на думку одного з активних учасників процесу роботи над Конституцією, видатного українського юриста Л. Юзькова – першого Голови Конституційного Суду України, прокуратура мала належати до судової гілки державної влади [2], а її повноваження у галузі охорони і захисту прав людини мали доповнювати відповідні повноваження судів. Це положення було відображене у проєкті Конституції, який було винесено на всенародне обговорення в редакції від 1 липня 1992 року. Хоча до цього в Концепції нової Конституції пропонувалось зберегти властиву Конституції УРСР «невизначеність» як щодо належності прокуратури до тієї чи іншої з гілок державної влади, так і щодо її статусу як органу охорони і захисту прав людини.

Правові норми, які стосувалися діяльності прокуратури, були втілені у Конституції УРСР в окремій 19 главі «Прокуратура» VIII розділу «Правосуддя, арбітраж і прокурорський нагляд». При цьому якщо функції правосуддя та арбітражу, по суті, поєднувалися (на суто текстуальному та логіко-семантичному рівні це відбилося навіть у назві 18 глави «Суд і арбітраж») і були однозначно віднесені до сфери реалізації судової влади, то статті, які стосувалися діяльності прокуратури (ст. 162–165), було не просто викладено окремо (в окремій главі), але й сама мета діяльності цього органу державної влади сформулювалась як специфічна і відокремлена як від функцій правосуддя, так і від функцій судового контролю. Зокрема, цією специфічною метою діяльності органів прокуратури виступав вищий нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами, державними комітетами, відомствами, іншими органами державного і господарського управління та контролю, урядом Кримської АРСР, місцевими радами народних депутатів, їх виконавчими і розпорядчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами.

Заради справедливості слід наголосити, що подібна специфіка становища прокуратури (коли вона одночасно розглядається і як елемент судової влади – тобто її функція виступає рівнопорядково поряд з функціями правосуддя і судового контролю, і як самостійний та відокремлений від усіх гілок державної влади орган) у Конституції УРСР 1978 року, по суті, виступила нічим іншим як рецепцією всіх тих елементів юридичної невизначеності, які містилися практично у всіх попередніх радянських конституціях. Так, скажімо, у Конституції

УРСР 1937 року діяльності органів суду і прокуратури було присвячено спільний IX розділ, який мав назву «Суд і прокуратура» [3]. Однак, попри цей, на перший погляд, органічний правовий синтез, у реальності зазначене поєднання суду і прокуратури залишало значно більше запитань, ніж пропонувало відповідей. Зокрема, попри формальну цілісність розділу (ст. 102–116), у реальності він складався з двох жодним чином не пов'язаних частин: а) тієї, що була присвячена судовій системі (ст. 102–111), в якій визначалися основні засади організації судової влади, її структура, завдання, а також принципи управління правосуддя; та б) тієї, що була присвячена органам прокуратури та функції державного нагляду (ст. 112–116). При цьому у статтях, присвячених прокуратурі, йшлося лише про два моменти. По-перше, це порядок та термін обрання прокурорів (5 років). По-друге, це функція прокуратури (безпосередньо її вищих інститутів). Мається на увазі ст. 112, в якій було зафіксовано: «Вищий нагляд за точним виконанням законів усіма Народними Комісаріатами і підвідомчими їм установами, так саме як окремими службовими особами, а також громадянами на території УРСР здійснюється як Прокурором СРСР безпосередньо, так і через Прокурора УРСР».

Причому в процесі внесення змін і доповнень у Конституцію 1937 року (зміни в Конституцію внесені четвертою сесією ВР УРСР у 1977 році) у статті, які стосувалися діяльності та статусу прокуратури фактично не було внесено жодних змін (якщо не враховувати того, що у ст. 93, яка відтворювала ст. 112 Конституції 1937 року, термін «народні комісаріати» було замінено терміном «міністерства»).

Таким чином, процес реформування та реорганізації органів державної влади, який набув особливої актуальності разом із проголошенням незалежності, змусив принципово по-новому підійти до нормативно-правового і конституційного визначення місця і ролі прокуратури в контексті охорони і захисту прав людини. Тому, відступаючи від окресленої радянської традиції, в Проєкті 1992 року було реалізоване намагання включити прокуратуру у схему класичної тріади державної влади. На рівні фіксації цієї інтенції розробників Проєкту це проявилось у включенні в главу 21 «Судова влада» двох підрозділів («А» та «Б»), перший з яких мав назву «Органи правосуддя», а другий – «Прокуратура». При цьому з погляду юридичної логіки викладення норм щодо діяльності прокуратури в розглядуваному Проєкті доцільно звернути увагу на декілька важливих особливостей.

По-перше, у ст. 220 Проєкту було вилучено вкрай неоднозначне поняття «вищий нагляд» (натомість у Проєкті йшлося просто про «нагляд»), яке передбачало своєрідне «розмивання» наглядової функції, яка тим самим розподілялась по рівнях («вищий – нижчий» нагляд, а можливо навіть «середній нагляд»), а також між різними органами державної влади. При цьому залишення відкритого переліку органів нагляду (як це впливало з поняття «вищий нагляд») дозволяло окремим органам влади чинити тиск на органи державної влади, які належали до інших владних гілок.

По-друге, в Проєкті відбулися істотні зміни у формі переліку функцій прокурорів та порядку їх призначення:

а) серед функцій прокуратури не було названо нагляд за правильністю застосування законів, що дозволило зняти з неї певну суто судову компетенцію (а точніше, виключну компетенцію судів), оскільки нагляд за правильністю застосування

законів передбачає, що орган, який наділений цим правом, може виносити власне рішення як щодо правильності тлумачення закону тим чи іншим органом, посадовою особою чи окремим громадянином, так і щодо відповідності будь-яких дій закону;

б) єдиною формою нагляду, яку встановлював Проект, був нагляд за дотриманням законів, що міг здійснюватися стосовно органів державної виконавчої влади, місцевого і регіонального самоврядування, органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і попереднє розслідування, а також за дотриманням законів у місцях застосування заходів примусового характеру;

в) суто наглядові функції прокуратури було значно трансформовано і уточнено. З одного боку, серед об'єктів прокурорського контролю не було перелічено громадян держави, політичні партії, громадські організації. А з іншого боку, було змінено баланс у сфері «державна влада – місцеве самоврядування», оскільки за Проектом прокурори мали право здійснювати нагляд за дотриманням законів органами місцевого і регіонального самоврядування лише стосовно тих прийнятих ними актів, які стосувалися інтересів держави;

г) у ст. 221 встановлювався чіткий порядок призначення Генерального прокурора (це повноваження цілком логічно закріплювалося за Радою Послів – за Проектом це була верхня палата українського парламенту), термін обіймання ним своєї посади (5 років), а також порядок вирішення конфліктів між Верховною Радою Республіки Крим та Генеральним прокурором у разі виникнення суперечки щодо призначення прокурора Республіки Крим.

По-третє, прокурори отримували конституційно гарантоване право (ст. 222) вимагати та одержувати від будь-яких органів, організацій і службових осіб документи і достовірну інформацію, необхідну для виконання ними своїх повноважень. При цьому коло державних органів, що закріплювалося словами «будь-яких», жодним чином не обмежувалося і тим самим поширювалося на всіх без винятку посадових осіб починаючи від Президента держави і закінчуючи дрібним чиновником. Завдяки цьому прокуратура ставала водночас і таким органом, який забезпечував реалізацію принципу законності, що, як відомо з теорії держави і права, є невід'ємним атрибутом концепції правової держави.

І, нарешті, по-четверте, у ст. 223 (принцип несумісності) містилася чітка норма щодо вимог, які перелічувалися у ст. 208, де йшлося про ці ж саме вимоги, але стосовно суддів (заборона на членство у політичних партіях, рухах та професійних спілках, на участь у політичній діяльності, на отримання представницького мандату та на виконання будь-якої іншої, крім професійної діяльності, оплачуваної роботи за винятком наукової і викладацької). Таким чином, спільність вимог, які висуваються до працівників суду і прокуратури, виступала додатковим свідченням на користь віднесення цих державних органів до однієї гілки державної влади, а саме судової.

Ця ж сама схема структурування державної влади із віднесенням прокуратури до судової гілки влади збереглася і в проєктах Конституції від 27 травня 1993 року (ст. 177–180) і від 26 жовтня 1993 року (ст. 161–163). Єдина відмінність між двома проєктами щодо ролі прокуратури полягала у переформулюванні деяких її функцій. Так, якщо в Проєкті 1992 року загальнонаглядову функцію було окреслено завдяки такій юри-

дичній формулі, як «нагляд за дотриманням законів органами державної виконавчої влади, місцевого і регіонального самоврядування у разі прийняття ними актів, які стосуються інтересів держави», то в Проєкті 1993 року зазначена функція була структурно розподілена на два складові елементи: а) нагляд за відповідністю Конституції та законам України правових актів та дій органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування; б) нагляд за забезпеченням конституційних прав і свобод громадян.

Наступним важливим кроком у процесі нормативно-правового визначення місця прокуратури у системі державної влади стало прийняття Конституційного Договору між Президентом України та Верховною Радою України (8 червня 1995 року), який був покликаний забезпечити та прискорити конституційний процес в Україні. Характерною рисою цього документа з точки зору проблематики нашого аналізу прокуратури в процесі охорони і захисту прав людини було те, що в ньому навіть на суто структурному рівні було розмежовано: а) суди як органи судової влади (розділ V Договору) та органи прокуратури (розділ VI); б) функцію судового контролю та загального нагляду; в) функцію конституційного та загального нагляду. Стосовно першого з відзначених нами аспектів, окреслюючи систему судової влади, до неї було віднесено суди загальної юрисдикції, арбітражні суди і Конституційний Суд України. Тому вичерпний перелік судових органів, з одного боку, і виділення органів прокуратури в окремий розділ – з іншого, давало всі підстави, щоб тлумачити прокуратуру як окремий орган державної влади, який не належить до жодної з трьох перелічених у Договорі гілок влади. До того ж навіть суто функціональний аналіз положень щодо компетенції судової влади, перелічених у розділі V (нагадаємо, що за Договором цими функціями були правосуддя, судовий контроль, охорона конституційних прав і свобод людини і громадянина, забезпечення відповідності законів, інших актів законодавчої і виконавчої влади Конституції України), дозволяв висновувати про функціональну специфіку та функціональну відокремленість діяльності органів прокуратури, а також про їх самостійну роль у процесі охорони і захисту прав людини і громадянина.

Наступними важливими юридичними моментами, які нормативно врегульовувались Договором і дозволяли зняти багато питань стосовно розмежування окремих функцій прокуратури і судів, стало більш-менш чітке розведення таких понять, як «контроль», «конституційний контроль», «судовий нагляд» і «загальний нагляд». Справді, причиною чималої кількості проблем, які виникали в процесі взаємодії судових органів та прокуратури, була невизначеність щодо взаємовідношення понять контролю і нагляду [4]. Тому, попри всю можливу критику стосовно того, як це питання врегульовувалося Договором, не можна не відзначити й того, що сама спроба здійснити цей крок має бути визначена як несумнівний позитив. Отже, перше, що встановлювалося Договором, – це розмежування між змістом контрольної та наглядової функцій. Зокрема, контрольні повноваження включали у себе: а) конституційний контроль (ст. 38); б) контроль щодо відповідності чинному законодавству правових актів посадових осіб, місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (ст. 39). Друге – це відокремлення судового нагляду від загального нагляду. Безпосередньо тлумачення поняття «судовий нагляд» було

надане у ст. 41, яка визначала коло суб'єктів судового нагляду (Верховний Суд України, Вищий арбітражний суд України) та його предмет (законність судових рішень загальних і арбітражних судів) [5].

Що ж до загального нагляду, то ця функція закріплювалась виключно за органами прокуратури (ст. 43) і була інтегрована до структури функцій прокуратури. Всього зазначена функціональна структура організації прокурорської діяльності включала в себе три основні елементи: а) загальний нагляд (нагляд за додержанням Конституції та законів України органами та посадовими особами державної виконавчої влади, представницькими органами та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності, а також громадянами України, особами без громадянства, нагляд за додержанням законодавства з питань прав і свобод громадян); б) спеціальний нагляд (нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і попереднє слідство, нагляд за додержанням законів у місцях виконання кримінальних покарань, а також за застосуванням інших заходів примусового характеру); в) інші функції (розслідування злочинів у справах, які віднесені до компетенції органів прокуратури, підтримання державного обвинувачення в суді, захист майнових та інших інтересів громадян, юридичних осіб і держави).

По суті, започаткована Договором тенденція до виділення прокуратури в самостійну систему, відокремлену від усіх інших гілок державної влади, знайшла свій подальший розвиток у двох наступних проектах Конституції від 15 листопада 1995 року (ст. 121–127) та від 24 лютого 1996 року (ст. 119–121). Причому в обох проектах розділ VII «Прокуратура» було розташовано між розділами, присвяченими виконавчій владі та судовій владі, що давало всі підстави говорити про неї, як про окрему і самостійну гілку державної влади.

Наступним етапом розвитку конституційних основ визначення місця прокуратури у структурі органів державної влади стало прийняття Конституції 1996 року, яка доволі чітко визначила всі питання щодо місця прокуратури в цій системі [6]. Проте, оскільки зазначене питання вже неодноразово ставало предметом науково-юридичних досліджень, зараз ми зауважимо лише на декількох основних моментах. По-перше, Конституція 1996 року фактично відтворила тенденцію до структурного відокремлення органів прокуратури від трьох класично визнаних гілок державної влади, що проявилось у формі виділення норм, які регулюють діяльність, організацію та повноваження цього органу в окремий розділ VII.

По-друге, прийняття Конституції фактично означало ліквідацію загальнонаглядової функції прокуратури [7]. Про це ж саме функціональне обмеження прокурорської діяльності у сфері загального нагляду досить ґрунтовно писали В. Сухонос [8], Л. Давиденко [9] та П. Шумський [10]. При цьому слід відзначити, що в Конституції було реалізовано чи не найбільш істотний варіант обмеження загальнонаглядової функції (попри те, що більшість науковців та працівників правоохоронних органів, враховуючи стан законності, а також рівень боротьби зі злочинністю, схилилися до думки про необхідність збереження за прокуратурою функції нагляду за правильним застосуванням законів). Адже в процесі роботи над Конституцією було запропоновано й компромісний варіант, який передбачав збереження за прокуратурою функції загального нагляду

у разі її нормативного обмеження. Тобто коли загальний прокурорський нагляд мав здійснюватися тільки у чотирьох чітко визначених напрямках: а) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина; б) нагляд за виконанням природоохоронного законодавства; в) нагляд за відповідністю актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями і посадовими особами, вимогам Конституції України та чинних законів; г) нагляд за додержанням законів про профілактику злочинів [11].

І по-третє, в Конституції України знайшов своє відображення подальший розвиток тенденції щодо конкретизації функціонального призначення прокуратури. Зокрема, Конституцією 1996 року (ст. 121) функціональна сфера діяльності прокуратури окреслювалась межами чотирьох завдань (нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство [12]; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також у разі застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; підтримання державного обвинувачення у суді; представництво інтересів громадянина або держави у суді у випадках, визначених законом), які відповідно формували такі функції, як наглядова та функцію сприяння реалізації правосуддя.

Наступним етапом конституційного реформування органів прокуратури в Україні стало виключення розділу VII «Прокуратура». Після Революції Гідності 2014 р. правовий статус прокуратури зазнав певного удосконалення. 14 жовтня 2014 р. в «антикорупційному пакеті законів» Верховною Радою України було прийнято новий Закон України «Про прокуратуру», який визначив функції, повноваження, систему прокуратури та правовий статус прокурора. 2 червня 2016 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», який набув чинності 30 вересня 2016 року. Цим Законом запропоновано нову редакцію ст. 131 [13] Конституції України, в якій по-новому унормовано конституційно-правовий статус прокуратури. Зокрема, функції та повноваження органів прокуратури скоротилися та конкретизувалися до: підтримання публічного обвинувачення у суді, організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішенням відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництва інтересів держави у суді у виключних випадках і в порядку, визначених законом.

У ст. 1. Перехідних положень Закону України «Про прокуратуру» конкретизовано зміст ст. 121 Основного Закону, згідно з яким прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини, додержанням законів із цих питань органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Після внесення змін до Конституції України від 30 вересня 2016 р. організація та діяльність прокуратури здійснюється на основі системи принципів, які утворюють ціннісну основу її діяльності, серед яких особливо важливими у фокусі нашого дослідження є: верховенство права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі та гідності, недоторканності і безпеки

найвищою соціальною цінністю та ін.; призначення прокуратури в механізмі держави щодо захисту прав і свобод людини, втілення ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» у функції прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді. Однак у зв'язку із запровадженням конституційних змін прокуратура починає розглядатися як специфічна частина правосуддя, про що свідчить розміщення ст. 131 Конституції у розділі VIII, присвяченому саме правосуддю.

Отже, ретроспективно-правовий аналіз генези конституційного визначення місця прокуратури у системі державної влади показав, що у конституційному процесі України тривалий час домінувала тенденція до виділення органів прокуратури в окрему систему, яка не входить до жодної з гілок державної влади, являє собою спеціальну систему органів, що має характерні організаційні та функціональні властивості і відіграє важливу та самостійну роль у процесі охорони і захисту прав людини і громадянина [14].

Конституційна реформа трансформувала прокуратуру із захисника інтересів держави на орган державної влади, що здійснює захист публічних інтересів, насамперед інтересів громадянського суспільства та пересічних громадян [15].

Підсумовуючи, слід зазначити, що нині правотворча і правозастосовна практика у сфері організації та діяльності органів прокуратури значно випереджає наукові правові дослідження, особливо в конституційно-правовому сенсі. Теоретико-методологічне обґрунтування реформи системи органів прокуратури в Україні постає одним із пріоритетних напрямів дослідження у галузі конституційного права.

Література:

1. Косюта М. Независимость прокуратуры и прокурора: сущность и гарантии. *Законность*. 2001. № 2. С. 48.
2. Юзьков Л. Проект нової Конституції України. Конституція незалежної України. Документи, коментарі, статті. Київ : УПФ, «Право», 1995. Кн. 1. С. 21.
3. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / Ред. Ю.С. Шемшученко. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. С. 123–124.
4. Давиденко Л., Суботін Е., Черв'якова О., Марочкін І. Загальний нагляд прокуратури: минуле, сучасне, майбутнє. *Право України*. 1996. № 10. С. 25.
5. Історія української Конституції / Упоряд. А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко. Київ : Право, 1997. С. 375.
6. Потебенько М.О. Прокурорський нагляд – невід'ємний складник утвердження правової держави. *Правова держава*. Київ : В.Д. «Юридична книга», 2000. Вип. 11. С. 177.
7. Мичко М. До питання про загальнонаглядову діяльність прокуратури. *Право України*. 2000. № 4. С. 50.
8. Сухонос В. Місце прокуратури в системі органів державної влади України, її розвиток та правове забезпечення гарантій діяльності. *Право України*. 2000. № 6. С. 10.
9. Давиденко Л. Функції прокуратури України згідно з новою Конституцією України. *Право України*. 1997. № 6. С. 43–44.
10. Шумський П. Завдання органів прокуратури, що впливають з положень нової Конституції України. *Право України*. 1997. № 1. С. 53–54.
11. Бородин І. Функціональні обов'язки прокуратури у сфері забезпечення прав людини і громадянина. *Право України*. 2000. № 7. С. 47.
12. Кулаков В. Особливості прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність. *Право України*. 1997. № 7. С. 10–12.
13. Закон України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру». *Відомості Верховної Ради України*, 2015. № 2–3. Ст. 12.
14. Шумський П. Роль прокуратури у захисті прав людини. *Право України*. 1997. № 8. С. 36–38.
15. Федоренко В.Л. Конституційне право України : підручник. Київ, 2016. С. 537.

Bilous O. Prosecution agencies, their place and role in protection and control of human and citizenship rights in an independent Ukraine (retrospective legal aspect)

Summary. The relevance of the article is that without a clear understanding of the place of the prosecutor's office in the system of public authorities, it is almost impossible to adequately represent their role in the process of protecting human rights. In this sense, it is by no means accidental that one of the most important moments of scientific and theoretical discussions that have long taken place and are taking place around the prosecutor's office both in Ukraine and in other post-Soviet states is the general question of determining its place in the system of public authorities. The range of views presented covers the widest range from the general denial of the expediency of such a system in the structure of state power, to calls for its integration into one of the three branches of government or expansion of the prosecutor's office and its official legislative definition as a separate control branch. From this point of view, any attempt to deprive the prosecutor's office of the right to exist and their specific role in the system of public authorities performing the functions of protecting and defending the rights of citizens of Ukraine seems fundamentally unacceptable in the transition period, i.e. when crime and the level of criminalization of society. The article provides a retrospective legal analysis of the genesis of the constitutional definition of the place of the prosecutor's office in the system of state power. Revolution of Dignity 2014 stimulated the development of the current stage of the constitutional process and amendments to the Constitution around justice, which opened the way for reforming the prosecutor's office in Ukraine. Article 131 of the Constitution of Ukraine, which regulates the constitutional and legal status of the prosecutor's office, enshrined a new regulation of the prosecutor's office, their place in the system of public authorities. The constitutional reform transformed the prosecutor's office from a defender of the state's interests to a body of state power. That protects the public interest, especially the interests of civil society and ordinary citizens. It is concluded that law-making and law-enforcement practice today in the field of organization and activity of prosecutor's offices is significantly ahead of scientific legal research, especially in the constitutional and legal sense. Theoretical and methodological substantiation of the reform of the system of prosecutor's offices in Ukraine is one of the priority areas of research in the field of constitutional law.

Key words: prosecutor's office, constitutional reform, human rights, rule of law, national legislation, justice.