

УДК 347.963:342.7(477)

А.Т. КОМЗЮК, докт. юрид. наук, проф.,
Харківський національний університет внутрішніх справ

МІСЦЕ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ ГІЛОК ВЛАДИ

Ключові слова: органи прокуратури, гілки влади, правоохоронні органи, функції прокуратури, місце органів прокуратури в системі гілок влади

На сучасному етапі розвитку української державності відбувається остаточне оформлення механізму державної влади, що супроводжується проведенням ряду реформ, які визначають українську модель державного управління. Одну з найчисельніших груп у системі державних органів складають правоохоронні органи, на які покладається реалізація ряду важливих державних завдань та функцій. Традиційно правоохоронні органи відносяться до виконавчої гілки влади. Проте, в системі цих органів можна виділити і такі, статус яких і досі не визначений, зокрема, до них належать органи прокуратури. У зв'язку з цим виникає потреба у визначенні правового призначення та місця органів прокуратури в сучасній системі гілок влади.

Проблемі визначення місця органів прокуратури присвячено ряд досліджень таких авторів, як В. Б. Авер'янов, В.М. Бесчастний, І.П. Голосніченко, І. О. Кресіна, М.В. Косюта, М.І. Мичко, А.О. Пінаєв, В. Погорілко, О. В. Скрипнюк, О. Толочко, О. Туртовский, О.В. Філов, Ю.С. Шемшученко, П.В. Шумський та інших. Однак, у сучасних умовах комплексного дослідження місця органів прокуратури в системі правоохоронних органів та їх становище в системі поділу гілок влади не проводилося, що обумовлює актуальність даного дослідження. Тому метою статті є визначення місця органів прокуратури в сучасній системі поділу гілок влади. Для цього необхідно вирішити такі завдання: визначити функції органів прокуратури, про-

аналізувати місце органів прокуратури в системі правоохоронних органів та в системі поділу гілок влади.

Для визначення місця органів прокуратури в системі поділу влади визначимо функції, які покладені на ці органи згідно законодавства України.

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру» [1], на органи прокуратури покладені такі функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [2]. Отже, зі змісту законодавчо закріплених функцій прокуратури, стає зрозумілим, що правоохоронна діяльність органів прокуратури пронизує всі галузі державного управління та суспільного життя.

Як справедливо зауважує В.М. Бесчастний, органи прокуратури, кожен у межах своєї компетенції, відіграють реальну та конкретну роль у виконанні завдань і здійсненні функцій, покладених на прокуратуру, їх система та структура побудовані так, щоб вплив прокуратури на забезпечення законності, правопорядку, прав і законних інтересів громадян був ефективним, всеохоплюючим на всій території України та на всіх напрямках соціальних відносин, урегульованих законами [3, с.29]. Іншими словами, автор вказує на те, що правоохоронна функція прокуратури спрямовує свою дію на захист усіх конституційних прав і свобод громадян, забезпечуючи тим самим режим законності та правопорядку в межах всієї держави.

Проте, на органи прокуратури, крім функцій забезпечення правопорядку та законності, які притаманні більшості правоохоронних органів, покладаються також виключні повноваження по здійсненню прокурорського нагляду та підтримці державного обвинува-

чення в суді. Саме ці функції відрізняють органи прокуратури з-поміж інших правоохоронних органів та наділяють їх особливим адміністративно-правовим статусом. При цьому, саме прокурорський нагляд має стати ключовою функцією сучасної системи органів прокуратури.

Так, відповідно до Концепції реформування кримінальної юстиції України прокуратура в Україні повинна стати єдиним органом, на який покладає виконання наступних функцій: а) нагляд за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність і досудове розслідування; б) кримінальне переслідування особи, у тому числі пред'явлення обвинувачення, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням і складання обвинувального акту; в) нагляд за дотриманням законів органами та установами, які виконують судові рішення в кримінальних справах, а також застосовують інші міри примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої волі громадян [4]. Функція прокурорського нагляду, як самостійний вид правоохоронної функції держави, відіграє важливе значення в забезпеченні захисту прав і свобод громадян, оскільки забезпечує постійний нагляд за законністю дій органів державної влади, їх посадових осіб тощо, і виступає своєрідною гарантією захисту громадян від свавілля органів та посадових осіб, наділених державно-владними повноваженнями. Тому віднесення прокурорського нагляду до основної функції прокуратури є цілком логічним. Проте, викликає деякі сумніви необхідність покладення на органи прокуратури функції кримінального переслідування та процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Така недоречність обумовлена тим, що органи прокуратури також наділені широким колом державно-владних повноважень, і відповідно, допускаючи їх до здійснення досудового розслідування, законодавець фактично позбавляє юридичного сенсу прокурорський нагляд в галузі кримінального провадження. Таким чином, саме здійснення нагляду за дотриманням законності в усіх сферах державного та суспільного життя повинно стати ос-

новним призначенням органів прокуратури.

Нині діючий Закон України «Про прокуратуру» на органи прокуратури покладає функцію по здійсненню прокурорського нагляду у таких галузях: за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство [1].

Таким чином, органи прокуратури займають специфічне місце в системі правоохоронних органів, яке обумовлюється тими завданнями та функціями, які віднесені до їх компетенції.

У зв'язку з тим, що органи прокуратури по своїй правовій природі належать до системи правоохоронних органів, але при цьому відрізняються порядком утворення та своїм конституційним статусом, у науково-правовій літературі досі відсутня єдина точка зору стосовно того, до якої гілки влади слід віднести ці органи.

Зокрема, деякі дослідники вважають, що найбільш доцільно органи прокуратури віднести до виконавчої гілки влади [5, с.26]. Однак, погодитись з такою точкою зору досить складно, не зважаючи на те, що органи прокуратури входять у систему правоохоронних органів. Обґрунтовуючи дане твердження, слід звернутися до Конституції та Закону України «Про прокуратуру», які визначають порядок призначення Генерального прокурора України та підпорядкованих прокурорів.

Так, Генеральний прокурор України призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Прези-

дентом України. Генеральний прокурор України не менш як один раз на рік інформує Верховну Раду України про стан законності. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади. Визначення штатної чисельності органів прокуратури покладається на Генерального прокурора [1]. Таким чином, Генеральний прокурор, який очолює всю систему органів прокуратури, і відповідно, вирішує питання організаційно-управлінського порядку в усіх підпорядкованих органах прокуратури, фактично підзвітний та підконтрольний законодавчому органу влади та Президентові України.

Якщо звернутися до порядку призначення посадових осіб, які очолюють систему інших правоохоронних органів, то можна побачити принципову різницю. Так, Міністр внутрішніх справ відповідно до Указу Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Президентом України [6]. Отже, у формуванні апарату правоохоронних органів приймає участь Президент України та центральні органи виконавчої влади та їх посадові особи, зокрема, місцеві державні адміністрації.

Як зазначає П.В. Шумський, повне включення прокуратури до складу виконавчої влади несе в собі небезпеку впливу з боку останньої на прокуратуру та служіння її політичній меті і базовим політичним поглядам Уряду. Тим більше, що на перспективу все слідство повністю перейде в підпорядкування відповідних структур виконавчої влади. Крім того, міліцією, яка здійснює оперативно-розшукову діяльність, також керує представник виконавчої влади – Міністр внутрішніх справ [7, с.10].

Якщо звернутися до визначення самого терміну «орган виконавчої влади», то в науковій літературі цей орган розглядається як організаційно оформлена система, яка має визначені завдання і функції, структуру та обсяг повноважень, необхідних для здійс-

нення державної управлінської діяльності у відповідній сфері [8, с.38]. Таким чином, ключовим моментом у визначенні приналежності того чи іншого державного органу до системи органів виконавчої влади, є конституційне закріплення за цим органом статусу органу виконавчої влади.

Отже, стверджувати про приналежність органів прокуратури до виконавчої гілки влади, не можна. Більше того, справедливо заперечується можливість конституційного віднесення прокуратури до цієї гілки влади.

Тому деякі науковці вважають, що прокуратура повинна бути складовою частиною системи судової влади, оскільки функції прокуратури безпосередньо пов'язані зі здійсненням судочинства: професії судді та прокурора за своїм характером є спорідненими. Зокрема, такої думки дотримується О. Толочко, який стверджує, що комплексний аналіз конституційних норм дає підстави вважати, що віднесення прокуратури до судової влади жодним чином не означатиме посягання на особливий статус, повноваження і незалежність суддів. В Україні як на конституційному, так і на законодавчому рівнях відповідні гарантії існують [9, с.21]. Однак, і така позиція викликає сумніви, перш за все, через те, що виключною функцією судової влади (судів) є здійснення правосуддя, яке відповідно до Конституції України не може бути делеговане будь-яким іншим державним органам [2]. До того ж, у законодавстві України чітко визначається структура органів судової влади, і органи прокуратури до неї аж ніяк не належать.

Серед науковців зустрічається і така позиція, згідно якої органи прокуратури можна віднести до законодавчої гілки влади [10, с.429]. Однак, як вірно зауважує М.І. Мичко, прокуратуру можна розглядати як один із механізмів практичної реалізації волі законодавця. Однак це не дає підстав включати її до системи законодавчої влади, тому що нагляд за додержанням законів поряд із прокуратурою здійснюють численні контролюючі органи виконавчої влади, і було би нелогічно прокуратуру відносити до законодавчої влади, а всі інші контрольно-наглядові органи

залишити поза її межами [11, с.180]. Отже, той факт, що призначення Генерального прокурора України здійснюється за погодженням з Верховною Радою України, ніяким чином не впливає на віднесення органів прокуратури до системи органів законодавчої влади.

Саме тому слід погодитись з думкою Ю.С. Шемшученко, який вважає, що зі змісту Конституції України випливає, що прокуратура не відноситься ні до законодавчої, ні до виконавчої, ні до судової гілки влади [12, с.257-258]. Така думка зустрічається серед інших науковців. Зокрема, В.М. Бесчастний зазначає, що особливе положення прокуратури України в системі суб'єктів державної влади полягає, насамперед, у тому, що вона є централізованою структурою органів, пов'язаних спільними завданнями та функціями, що не належить до виконавчої або судової гілок влади [3, с.53]. Таким чином, органи прокуратури не належать до жодної гілки влади, виступаючи самостійною одиницею у системі правоохоронних органів. Така самостійність є необхідною умовою належного здійснення органами прокуратури правоохоронної функції.

При цьому, деякі науковці пропонують утворення нових гілок влади, які існують об'єктивно не будучи офіційно визнаними в конституційно-правових актах [13, с.8]. Проте, автор не зазначає, про яку саме гілку влади може йти мова. Крім того, слід вказати, що в системі державного апарату є й інші органи, які також не належать до жодної гілки влади, зокрема, Національний банк України. Цей орган має спеціальний статус, який характерний і для органів прокуратури. Тому відносити ці органи до штучно створеної гілки влади є недоцільним через різні завдання та мету їх діяльності.

Інші дослідники пропонують децентралізувати, розосередити прокурорську систему. Зокрема, М.М. Михеєнко зазначає, що необхідно створити дві підсистеми: загальнонаглядову прокуратуру при парламенті, яка буде виконувати одну із функцій (контрольну) законодавчої влади, і прокуратуру при судах (судову прокуратуру), поклавши на неї

функцію підтримання обвинувачення і по здійсненню нагляду по дотриманню законів органами дізнання і попереднього слідства та органами, що виконують вирок суду [14, с.195]. Однак, на нашу думку, такий захід може призвести до переходу важелів контролю та керівництва органами прокуратури до раніше піднаглядних органів, що зведе наглядову функцію нанівець. Саме тому, необхідно зберегти організаційну цілісність та управлінську єдність системи органів прокуратури України для забезпечення ефективного виконання покладених на них функцій.

Таким чином, органи прокуратури займають у системі правоохоронних органів особливе, незалежне та самостійне місце, що дозволяє визначити їх як єдину систему державних органів зі спеціальним конституційним та адміністративно-правовим статусом, який наділяє їх процесуальною незалежністю для ефективного та неупередженого виконання покладених на них обов'язків, основним функціональним призначенням яких є охорона та захист прав, свобод та інтересів людини та громадянина, утвердження режиму законності та правопорядку в суспільстві та державі, та які підзвітні та підконтрольні виключно Президенту України, Верховній Раді України та громадянам України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про прокуратуру»: від 05.11.1991 р., № 1789–XII // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
2. Конституція України: від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Прокуратура України: навчальний посібник [для ВНЗ] / [Бесчастний В. М., Мичко М. І., Філов О. В. та ін.]. – К.: Знання, 2010. – 446 с.
4. Концепція реформування кримінальної юстиції України // Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: від 08.04.2008 р., № 311/2008 // Офіційний віс-

ник України. – 2008. – № 27. – Ст. 838.

5. Погорілко В. Правова система України – стан та перспективи розвитку / В. Погорілко, М. Малишко // Віче. – 1993. – № 9. – С. 21–34

6. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» : від 06.04.2011 р., № 383/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 32.

7. Шумський П. В. Прокуратура України : навчальний посібник для студентів юрид. вузів та факультетів / Шумський П. В. – К. : Вентурі, 1998. – 336 с.

8. Адміністративне право України: основні поняття : навчальний посібник / за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. І. П. Голосніченка. – К. : ГАН, 2005. – 232 с.

9. Толочко О. Прокуратура як незалежний орган у системі судової влади / О. Толочко // Вісник прокуратури. – 2006. – № 3. – С. 20–22.

10. Пінаєв А. О. Місце прокуратури в системі органів влади на сучасному етапі розвитку України / А. О. Пінаєв // Правова систе-

ма України: теорія і практика. – Київ, 1993. – С. 428–430.

11. Мычко Н. И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти / Н. И. Мычко. – Донецк : Донеччина, 1999. – 255 с.

12. Шемшученко Ю. С. Державотворення і правотворення в Україні : (досвід, проблеми, перспективи) / [Ю. С. Шемшученко, О. В. Скрипнюк, І. О. Кресіна та ін.]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. – 653 с.

13. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. докт юрид. наук : спец. 12.00.10 / М. В. Косюта ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 33 с.

14. Михеєнко М. М. О необхідності преобразования прокуратуры / Михеєнко М. М. // Проблеми розвитку кримінального процесу в Україні: вибрані твори. – К. : Юрінком Інтер. 1999. – С. 195.

Комзюк А. Т. Місце органів прокуратури України в сучасній системі гілок влади / А. Т. Комзюк // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 230–234 [Електронний ресурс].

Визначено місце та значення органів прокуратури в сучасній системі правоохоронних органів та системі гілок влади. Зроблено висновок про необхідність збереження організаційної цілісності та управлінської єдності системи органів прокуратури України для забезпечення ефективного виконання покладених на них функцій.

Комзюк А.Т. Место органов прокуратуры Украины в современной системе ветвей власти

Определены место и значение органов прокуратуры в современной системе правоохранительных органов и системе ветвей власти. Сделан вывод о необходимости сохранения организационной целостности и управленческого единства системы органов прокуратуры Украины для обеспечения эффективного выполнения возложенных на них функций.

Komzyuk A.T. Place Prosecutor's Office of Ukraine in the Modern System of the Branches of Power

The place and importance of the prosecution in the present system of law enforcement personnel, and branches are made. It was concluded about necessity of keeping organizational integrity and administrative unity of the Ukraine system of prosecuting authorities for ensuring the effective realization of their functions.