



ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

БАБЕНКО Володимир Іванович - кандидат юридичних наук, заступник прокурора Київської області, Державний радник юстиції другого класу, заслужений юрист України

В статті розглянуті проблемні питання сприйняття прокуратури України в системі органів публічної влади. Відзначені фактори, свідечуючі про актуальність наукових розробок в цій області. Вказані обставини, що характеризують належність прокуратури до певної галузі влади. Охарактеризовано принцип централізації в діяльності прокуратури. Перераховано наукові дослідження, перспективні з точки зору аналізу прокуратури в системі органів публічної влади.

Ключові слова: прокуратура, публічна влада, система, централізація, нагляд.

Україна останні два десятиліття намагається побудувати дійсно демократичну, незалежну, правову та соціальну державу. Одним із серйозних важелів механізму держави є органи прокуратури, ключовими конституційними завданнями яких є:

- 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.

Реалії сьогодення свідчать про важливість визначення ролі та місця прокуратури України в системі органів публічної влади. Важливість такого роду наукових розробок пов'язана із багатьма факторами, ключовими із яких можуть вважатись:

1. Намагання України максимально інтегруватись до Європейського Союзу, що серед іншого пов'язано із модернізацією прокуратури та зміни її традиційних напрямів діяльності.

2. Продовження адміністративної реформи, яка має на меті створити таку систему органів публічної влади, які б реально сприяли забезпеченню прав, свобод та законних інтересів людини.

3. Ініціювання проведення конституційної реформи, яка наразі здійснюється у рамках експертного середовища із залученням до роботи Конституційної асамблеї науковців, політиків, громадських діячів. Важливим питанням роботи даної асамблеї має бути визначення засад конституційно-правової регламентації діяльності органів прокуратури.

4. Необхідність поряд із здійсненням реформ забезпечити дійсне використання набутого позитивного досвіду суспільного сприйняття прокуратури як правозахисного органу.

Питання, що знаходиться на поверхні, проте, яке цікавить як пересічного громадянина, так і прокуратуру і державу узагалі, – до якої гілки влади необхідно віднести прокуратуру. Попри, здавалося

б, суто теоретичну значущість даного питання, воно має неабияку практичну важливість, адже показує спрямованість всієї правоохоронної та правозахисної системи держави. Вдалу класифікацію наводять - В.М. Додонов та В.Є. Крутських, згідно з якою виокремлюються:

1) країни, де прокуратура входить до складу Міністерства юстиції. До таких країн належать, зокрема, США, Франція, Бельгія, Нідерланди, Данія, Польща;

2) країни, де прокуратура входить до судової влади. До другої групи країн належать, зокрема, Іспанія, Колумбія, Болгарія, Латвія;

3) країни, де прокуратура виділена в самостійну систему і підзвітна парламенту або главі держави (В'єтнам, КНДР, Куба, Лаос);

4) країни, де прокуратури або її прямого аналогу узагалі немає (Великобританія) [1, С. 5-8].

В Україні, попри те, що формально прокуратура у ній є незалежним органом, не припиняються дискусії з приводу віднесення її до однієї із гілок влади. Як видається, на сьогодні такі новації будуть контрпродуктивними, оскільки вони порушать існуючий порядок діяльності прокуратури, суттєво знизять її правозахисний потенціал, натомість не додадуть прокуратурі того позитиву, на який варто було б очікувати при реформуванні.

Розглядаючи місце прокуратури в системі органів публічного управління, важливо з'ясувати роль прокурорського нагляду у системі публічного управління. За слушною думкою С.Г. Стеценка, прокурорський нагляд – це спосіб забезпечення законності і дисципліни в публічному управлінні, який здійснюється під час виконання функцій прокурора та за рахунок застосування актів реагування прокурора [2, с. 211]. Фактично прокурор у переважній більшості своєї повсякденної діяльності реалізує функції органів публічного управління. Цим пояснюється «генетичний зв'язок» прокуратури із системою органів публічної влади. Крім того, важливо завжди пам'ятати, що прокурор є фігурою публічною, його діяльність має бути мак-

симально об'єктивною та базуватись на нормах чинного законодавства.

З позицій оцінки ролі прокуратури в системі органів публічної влади важливо висловити точку зору з приводу меж нагляду. У літературі іноді висловлюються позиції на захист необхідності прокурорського нагляду за діяльністю судів. Аналізуючи проблеми прокурорської діяльності, російський дослідник С. Бажанов задається риторичним питанням: що ж залишається прокурору? І дає на нього відповідь – прокурорський (загальний) нагляд, у тому числі і за судами. Потреба в цьому визначається безліччю факторів: неналежна підготовка справ до судового засідання; несвоєчасне повідомлення учасників кримінального процесу про час і місце майбутнього засідання; необґрунтоване призупинення і відкладення судового розгляду тощо [3, С. 35]. Думається, українські реалії як прокурорської діяльності, так і судової системи, у контексті загального рівня демократизації суспільства, роблять такого роду ініціативи недоречними.

Прокуратура була і залишається одним із найбільш централізованих органів публічного управління. Значною мірою це обумовлено специфікою виконуваних функцій. Деякі автори критикують такого роду принцип роботи прокуратури. Так, зазначається, що порушивши питання про мінімізацію жорсткої централізації і створення механізмів демократизації, варто виходити з досвіду історичного минулого, який доводить, що, дух бюрократичної централізації системи відриває інститут прокуратури від соціальної системи і сприяє її закритості. Крім того, жорстка централізована система веде до бюрократизації, у результаті якої певна група посадових осіб, діючи з одного центру, схильна ігнорувати місцеві особливості, що призводить до перенавантаження різними завданнями, вирішувати які вона не в змозі. Є небезпека виникнення розриву між адміністративно централізованим бюрократичним інститутом і конституційним режимом держави [4, - С. 65]. Варто зауважити, що певна логіка у міркуваннях автора є, проте його пози-

ція не є беззаперечною. Саме у централізації багато в чому закладено потенціал єдиних підходів органів прокуратури до виконання покладених на неї завдань незалежно від територіальної ознаки. У цьому контексті важливу позицію висловлює Л.Р. Грицаєнко, коли зазначає, що наглядова діяльність кожного прокурора становить органічну істину діяльності всієї прокуратури.

Принцип єдності прокурорського нагляду діє у всіх сферах і на всіх рівнях його організації. Відповідно до нього:

- усі прокурори, незалежно від рівня ланки прокурорської системи, у якій вони перебувають, наділені, в основному, однаковими за характером повноваженнями;
- єдині засоби прокурорського нагляду та діяльності;
- єдине законодавство;
- єдине керівництво органами прокуратури [5, С. 85].

Деякий інший варіант пропонує С.В. Прилуцький. Його підхід полягає у наступному. В основу організації прокурорської системи запровадити принцип самоврядності прокурорів, і у такий спосіб запустити системний взаємозв'язок центрального апарату та регіональних (місцевих) прокуратур. Зберігаючи єдиначальність прокуратури, її керівник міг би обиратися З'їздом прокурорів України. У зв'язку з цим принцип самоврядності може стати спільним як для суддів, так і прокурорів (судової влади в цілому) [6, С. 293].

Місце та значення органів прокуратури у системі державної влади визначається тим, що:

- вони виконують роль «стримувань і противаг» між різними гілками влади;
- вони складають єдину систему органів влади, засновану на принципі централізації з підпорядкуванням нижчих органів вищим, що підвищує рівень їх незалежності від зовнішніх впливів;
- вони наділені правом здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів контролюючими органами;
- вони не втручаються в оперативну ді-

яльність піднаглядних органів, не підміняють їх діяльність [7, С. 50].

У цілому ж варто зазначити, що прокуратура є і повинна вважатись невід'ємною складовою системи органів публічної влади. Загальні засади її функціонування мають бути відображенням загальної побудови органів публічної влади. Влада, як відомо, - це здатність впливати на волю та поведінку інших суб'єктів. Звідси у прокуратури, безспірно, є прояви владних характеристик. А система призначення Генерального прокурора України, нормативно-правові принципи та загальні засади функціонування прокуратури, законодавчо визначені повноваження прокурора дають всі підстави вважати, що прокуратура абсолютно чітко є складовою публічної влади у державі. Серед перспектив подальших наукових розвідок у цій царині вбачаються наступні:

- вплив міжнародних зобов'язань та рекомендацій зарубіжного досвіду на розуміння місця і ролі органів прокуратури України в системі публічної влади.
- взаємодія прокуратури України з іншими органами публічної влади: теоретико-правовий аспект;
- концепція правової держави як визначальний чинник розвитку органів прокуратури;
- шляхи підвищення ефективності форм та методів діяльності прокуратури України як складової системи органів публічної влади тощо.

Література

1. Додонов В.Н. Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование / Додонов В.Н., Крутских В.Е.; под ред. С.И. Герасимова. - М.: Издательство НОРМА, 2001. - 192 с.
2. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С.Г. Стеценко. - Вид. 3-тє, перероб. та доп. - К.: Атіка, 2011. - 624 с.
3. Бажанов С. Место и роль прокуратуры в системе правоохранительных органов / С. Бажанов // Законность. - 2009. - № 6. - С. 31-35.
4. Жоган Р. Шляхи демократизації

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуті проблемні питання сприйняття прокуратури України у системі органів публічної влади. Зазначено про фактори, котрі свідчать про актуальність наукових розробок у цій царині. Вказані обставини, які характеризують належність прокуратури до тієї чи іншої гілки влади. Охарактеризовано принцип централізації у діяльності прокуратури. Перефразовані наукові розвідки, перспективні з точки зору аналізу прокуратури у системі органів публічної влади.

SUMMARY

The article deals with problems of perception Prosecutor of Ukraine in the system of public administration. Indicate that factors that indicate the relevance of research in this area. These circumstances characterize belonging to the prosecution of a branch. The characteristic principle of centralization of prosecution. These scientific exploration perspective in terms of the analysis of the prosecution in the system of public administration.

принципу єдиної централізованої системи прокуратури в Україні / Роман Жоган // Вісник прокуратури. – 2008. – № 12 (90). – С. 62-69.

5. Грицаєнко Л.Р. Конституційно-правовий статус прокуратури України: Підручник / Л.Р. Грицаєнко. – К.: БІНОВАТОР, 2007. – 544 с.

6. Прилуцький С.В. Вступ до теорії судової влади (Суспільство. Правосуддя. Держава): Монографія / С.В. Прилуцький. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. – 317 с.

7. Бурбика М. Місце та значення органів прокуратури в сучасній державі / М. Бурбика // Вісник прокуратури. – 2009. – № 8 (98). – С. 46-50.