

УДК 343.163

Прокуратура в державному механізмі: порівняльний аналіз України та країн Європейського Союзу

Н. В. Бенч,

аспірант кафедри порівняльного та європейського права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

Здійснено історико-правовий аналіз місця і ролі прокуратури у державному механізмі України, порівняльний аналіз функціонування прокуратури в Україні та країнах Європейського Союзу. Обґрунтовано безпідставність виділення прокуратури в окрему гілку влади та історичне підґрунтя виникнення і розвитку поняття «загального нагляду» в прокуратурі.

Ключові слова: прокуратура, загальний нагляд, гілки влади, поділ влади, права людини.

Бенч Н.В. Прокуратура в государственном механизме: сравнительный анализ Украины и стран Европейского Союза

Проведен историко-правовой анализ места и роли прокуратуры в государственном механизме Украины, сравнительный анализ функционирования прокуратуры в Украине и странах Европейского Союза. Доказана безосновательность выделения прокуратуры в отдельную ветвь власти и историческая основа возникновения и развития понятия «общего надзора» в прокуратуре.

Ключевые слова: прокуратура, общий надзор, ветви власти, разделение властей, права человека.

Bench Nazar. Prosecutor's office in a state mechanism: comparative analysis of Ukraine and the European Union countries

The article covers historical and legal analysis of the place and role of the prosecutor's office in the state mechanism of Ukraine, comparative analysis of prosecutor's office functioning in Ukraine and in the European Union member states, scientific evidences that consider formalization of the prosecutor's office in a separate power branch as baseless, historical background of emergence and development of general supervision in the prosecutor's office.

Key words: a prosecutor's office, general supervision, separation of powers, human rights.

Місце прокуратури в системі органів державної влади України завжди залишалося дискусійним з огляду на те, що в Конституції України прокуратурі присвячений окремий розділ. На думку багатьох юристів та науковців, визначення в Конституції повноважень прокуратури в окремому розділі свідчить про те, що прокуратура функціонально не належить до жодної з гілок влади. Зокрема, серед органів державної влади у Конституції в окремих розділах визначені повноваження лише Верховної Ради України (законодавча гілка влади), Президента України, Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади (виконавча гілка влади), органів правосуддя та Конституційного Суду України

© Бенч Назар Володимирович – аспірант кафедри порівняльного та європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

(судова гілка влади). З огляду на це прокуратура, в силу своїх функцій, займає начебто окреме місце у системі влади.

Наукові дискусії з цього питання мають практичне значення в тому сенсі, що присвячення прокуратурі окремого розділу в Конституції відображає позицію законодавця щодо місця і ролі прокуратури у державному механізмі, а відтак – є віддзеркаленням сучасного рівня правової свідомості суспільства і його розуміння призначення прокуратури, її повноважень і функцій.

У наукових дослідженнях питанню про місце прокуратури в системі органів державної влади України присвячено чимало уваги. Так, М.В. Косюта робить такі висновки щодо статусу прокуратури: по-перше, навіть будучи віднесеною до якоїсь традиційної гілки влади, прокуратура в будь-якій державі наділена функціями, не властивими для інших державних структур; по-друге, вона завжди зберігає певний рівень організаційної відокремленості; по-третє, обов'язкова прив'язка прокуратури до якоїсь із традиційних гілок влади не викликана якимись вагомими концептуальними міркуваннями. Вчений не виключає можливості в перспективі інтегрувати прокуратуру до складу контрольно-наглядової гілки влади разом з Конституційним Судом України й Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. На його думку, це зумовлено тим, що всі ці органи здійснюють у межах своєї компетенції охорону конституційного ладу, захищають конституційну законність¹.

В.І. Малюга стверджує, що прокуратура України перебуває поза межами гілок державної влади, є самостійним видом, формою державної діяльності та влади, і віднесення прокуратури до будь-якої гілки влади означатиме ліквідацію прокуратури як єдиної, незалежної державної інституції, органу нагляду за додержанням законів².

Схожу думку висловлює М.К. Якимчук: система органів прокуратури є не лише автономною щодо системи державних органів і самостійною організаційною системою з визначеними цілями діяльності, функціями і компетенцією з їх здійснення, а й самоврядною та самодостатньою, оскільки щодо неї не допускається безпосереднє управління з боку інших державних органів та посадових осіб³.

Аргументи прихильників виокремлення прокуратури в окрему, незалежну від інших гілок державної влади можна звести до двох основних. Перший аргумент – таке виокремлення закладено в самій Конституції. Прокуратура України є єдиною системою (ст. 121 Конституції України) і в Основному Законі їй виділено окремий розділ VII, що розміщений між розділами, присвяченими органам виконавчої влади та правосуддю. При цьому в Конституції зазначено конкретні покладені на прокуратуру функції і те, що організація і порядок діяльності її органів визначаються Законом.

¹ Косюта М.В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : дис. ... д.юрид. н. / Косюта М.В. – Х., 2002. – С. 35.

² Малюга В.І. Принципи організації та діяльності прокуратури України : / дис. ... канд. юрид. н. / В.І. Малюга. – К., 2002. – С. 18.

³ Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : дис. ... д. юрид. н. / Якимчук М.К. – К., 2002. – С. 22.

Таким чином, робить висновок О.Р. Михайленко, Конституція виключає будь-яку альтернативу у виконанні функцій, покладених на єдину систему прокуратури, і не відносить прокуратуру в цілому та її системні органи до будь-яких гілок державної влади, хоча вони наділені владними повноваженнями. Прокуратура України має самостійний конституційний статус у системі державного механізму. А це означає, що система органів прокуратури, її структурні підрозділи виконують свої функції ізолювано, без взаємозв'язків з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та самоорганізації населення⁴.

Прокуратура не належить до законодавчої влади, позаяк Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні (ст. 75 Конституції України). Не належить вона і до судової гілки влади, оскільки правосуддя в Україні здійснюється виключно судами (ст. 124 Конституції України).

Залишається питання про приналежність прокуратури до виконавчої гілки влади. Прихильники виокремлення прокуратури в самостійну гілку влади в цьому питанні спираються на другий аргумент, який базується на наявності контрольних функцій у прокуратури щодо інших органів, зокрема виконавчої влади. Контрольні функції прокуратури підкріплюються повноваженнями так званого загального нагляду – нагляду за додержанням і застосуванням законів, який до останнього часу здійснювала прокуратура.

Поняття загального нагляду було відображено у Конституції УРСР 1978 р. у ст. 162: «Найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, установами та організаціями, виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами на території Української РСР здійснюється Генеральним прокурором Української РСР і підлеглими йому прокурорами».

Фактично через 35 років у Законі України «Про прокуратуру» залишалось майже ідентичне за змістом призначення прокуратури: «Прокурорський нагляд 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 громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами».

На підставі того, що об'єктом прокурорського нагляду виступає діяльність органів виконавчої влади, прихильники автономізації прокуратури роблять висновок, що прокуратура здійснює у такий спосіб повноваження контролю за діяльністю цих органів і, таким чином, не може входити до складу виконавчої гілки влади.

⁴ Михайленко О.Р. Прокуратура України / Михайленко О.Р. – К., 2005. – С. 123.

Розглядаючи два узагальнені аргументи на користь виокремлення прокуратури у самостійну гілку влади, варто звернути увагу на наступне. В Конституції України прокуратурі присвячено окремий розділ – розділ VII. Але така позиція законодавця – це швидше данина історичному минулому, свідчення існування традицій радянської правової думки на перших етапах незалежності України. Прокуратура продовжувала відігравати вагомий роль у сфері державного контролю на початку 1990-х років. Законодавче регулювання діяльності прокуратури було повністю успадковане з радянського законодавства, тому Конституція відобразила юридичну дійсність в органах прокуратури на момент прийняття Основного Закону. Відсутність до останнього часу істотних реформ у цій галузі не давала підстав для внесення відповідних змін до Конституції України.

Інституту Президента України також присвячений окремий розділ у Конституції, але виокремлення Президента на цій підставі в окрему гілку влади є безпідставним і більшістю науковців не підтримується. Те ж саме стосується Конституційного Суду України.

В цьому випадку згадується доктринальний принцип цивільного права, що знаходить відображення у договорах: назви окремих статей та розділів, порядок їх розташування наводяться для зручності використання і не можуть розглядатись як такі, що тлумачать або змінюють права та обов'язки сторін договору. Оскільки Конституція за своєю природою – договір, хоч і публічний, між народом та владою, то застосування вказаного принципу можна поширити і на Конституцію.

В такому випадку розуміння місця і ролі прокуратури необхідно розглядати не з точки зору місця в Конституції та назви розділу, присвяченого прокуратурі, а з точки зору повноважень прокуратури, які закріплені у статтях Конституції.

Наступний аргумент, що базується на контрольній функції прокуратури, яка реалізується, зокрема, через систему загального нагляду, вважається безпідставним з таких міркувань. Конституція України в ст. 121 не передбачає повноваження прокуратури із загального нагляду, але згідно з пунктом 9 Перехідних положень прокуратура продовжує виконувати функцію загального нагляду за додержанням і застосуванням законів до введення в дію органів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів.

3 травня 2015 р. повноваження загального нагляду повинні відійти в історію. Проте наукова дискусія з цього питання триватиме, оскільки існує багато прихильників збереження загального нагляду прокуратури – О.М. Бандурка, О.Р. Михайленко, М.І. Мичко, В.В. Сухонос, П.В. Шумський. Отже, необхідно з'ясувати історичні причини виникнення та становлення функції загального нагляду та встановити, чи може загальний нагляд бути критерієм для виділення прокуратури в окрему гілку державної влади.

Якщо аналізувати виокремлення прокуратури у самостійну гілку влади та місце прокуратури у державному механізмі, то ми, таким чином, повертаємося до вихідних принципів, на яких будувалася система поділу влади.

Арістотель ще в IV ст. до н.е., узагальнюючи практику та здобутки древньогрецьких держав-полісів, висунув концепцію поділу влади, відповідно до якої система державної влади має будуватися відповідно до трьох юридичних функцій цієї влади, а саме – кожній функції має відповідати одна гілка влади.

Відповідно до його концепції функція правотворча має покладатися на законодавчу владу, яка в термінології Арістотеля позначалася «владою, що приймає рішення». Функція правовиконання в державі має покладатися на виконавчу владу, і функція правозастосування, як третя функція влади, має покладатися на магістратуру, тобто судову владу⁵.

Принципово новий погляд на поділ влади запропонував Шарль Монтеск'є. Якщо всі автори до нього, починаючи з Арістотеля, пов'язували поділ влади лише з наявністю трьох функцій влади (правотворчості, правовиконання і правозастосування) і тому їх пропозиції щодо запровадження поділу влади мали радше технічний характер щодо державного будівництва, то Монтеск'є, на відміну від Арістотеля і його послідовників (Ж.-Ж. Руссо, Дж. Локка), пов'язав ідею поділу влади не лише з функціями влади, а й з правами та свободами людини, що було принципово новим елементом. На його думку, поділ влади необхідний насамперед для того, щоб гарантувати особисті свободи індивіда⁶. Це якісно нова постановка питання про поділ влади, яка вплинула на наступні процеси державотворення і конституційного будівництва і яка актуальна і нині.

Отже, перший висновок: призначення поділу влади полягає у тому, щоб шляхом поділу влади по вертикалі – між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, і по горизонталі – між законодавчою, судовою і виконавчою владами, досягти системи стримувань і противаг і, таким чином, виступати гарантією прав людини, зокрема громадянських та політичних. Критерії, які ми ставимо в основу поділу влади, повинні відповідати цьому призначенню.

Водночас у доктрині конституційного права існує політологічна концепція принципу поділу влади, яка акцентує увагу на тому, що поділ влади є критерієм визначення політичного режиму в країні. Залежно від факту запровадження цього принципу сучасні політичні режими можна поділити на два типи: плюралістичні, або демократичні, й монархічні, які заперечують застосування принципу поділу влади. Плюралістичний режим поділяється на президентський, напівпрезидентський і парламентський, а монархічний – на авторитарний, де принцип поділу влади принаймні існує де-юре, і тоталітарний, де цей принцип відкидається де-юре і де-факто.

Розглянемо історично, як виник загальний нагляд прокуратури і в умовах якого режиму він розвивався. В.І. Басков пов'язує загальний нагляд з періодом створення і діяльністю радянської прокуратури⁷. Проте насправді інститут загального нагляду сягає своїми витокami ще царської Росії.

Поняття загального нагляду на території України сягає своїми витокami часів створення прокуратури Петром I в Росії у 1722 році. Генерал-прокурор був наділений дуже широким колом повноважень і фактично був «правою рукою» царя. Катерина II запровадила у 1775 р. «Учреждения для управления губерний

⁵ *Арістотель*. Політика / Арістотель / перек. з давньогрецької Олександра Кислюка. – К., 2000. – С. 58.

⁶ *Монтеск'є Шарль Луї*. Избранные произведения / Монтеск'є Шарль Луї. / общ. ред. и вступ. ст. М. П. Баскина. – М. : Гослитиздат, 1955. – С. 38.

⁷ *Басков В.И.* Курс прокурорского надзора : учебник / Басков В.И. – М. : Юрид. лит., 1998. – С. 113.

Всероссийской империи». Генерал-прокурор був, по суті, урядовим юрисконсультом для всіх «присутственных» установ, з правом призупинення виконання опротестованого акта «присутственного» місця⁸.

1889 р. про загальний нагляд писав прокурор Московської Судової Палати М.В. Муравйов. До його змісту він включав усі сфери місцевого управління в широкому розумінні й певне коло діяльності всіх губернських і повітових присутствених місць, з віднесенням до такого прокурорського нагляду, наприклад, повсюдної охорони вигод і прав казни; сприяння припиненню недозволених казенних витрат; нагляду, щоб з народу не стягувалися збори, законом не встановлені тощо⁹.

Прокуратура в Радянському Союзі була створена «Положеннями про прокурорський нагляд» у 1922 р. на черговій сесії ВЦВК. Майже ідентичні Положення про прокурорський нагляд були прийняті цього ж року в Українській РСР. Прокуратура була створена в системі народних комісаріатів юстиції¹⁰. Проте партійні органи здійснювали контроль за діяльністю прокуратури. Доповіді прокурорів заслуховувалися на засіданнях губкомів партії. У резолюції II Всеукраїнського з'їзду працівників радянської юстиції, що відбувся в 1924 р., прямо було записано про численні факти усунення на місцях окремих працівників прокурорського нагляду без узгодження, а інколи і без відома прокурора республіки¹¹.

Повноваження прокуратури були закріплені в Конституції УРСР 1937 р. (ст. 112: вищий нагляд за точним виконанням законів усіма Народними Комісаріатами і підвідомчими їм установами, так само, як окремими службовими особами, а також громадянами на території УРСР здійснюється як Прокурором СРСР безпосередньо, так і через Прокурора УРСР; ст. 116: органи прокуратури здійснюють свої функції незалежно від будь-яких місцевих органів, підпорядковуючись тільки Прокуророві СРСР) і в Конституції УРСР 1978 р.

Конституції УРСР 1937 р. і 1978 р. передбачали наявність законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Згідно з Конституцією УРСР 1937 р. найвищим органом державної влади УРСР визнавалась Верховна Рада УРСР (ст. 20). Найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади УРСР була Рада Народних Комісарів УРСР (ст. 39). Правосуддя в УРСР згідно із ст. 102 Конституції здійснювалося Найвищим Судом УРСР, Найвищим Судом Молдавської АРСР, обласними судами, судами адміністративних округ, а також спеціальними судами СРСР, що створюються за постановою Верховної Ради СРСР, народними судами. Розділ X Конституції УРСР 1937 р. закріплював каталог прав людини: на працю, на освіту, свободу слова, друку, зборів і мітингів, свободу вуличних походів і демонстрацій. Розділ XI Конституції передбачав загальне, рівне і пряме виборче право шляхом таємного голосування. Юридично Кон-

⁸ *Муравьев Н.В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности / Муравьев Н.В. – М., 1889. – Т. 1 : Прокуратура на Западе и в России. – С. 272–342.

⁹ Там же. – С. 342

¹⁰ *Мокичев К.А.* История советской прокуратуры в важнейших документах / Мокичев К.А. – М., 1952. – С. 215.

¹¹ *Михайленко О.Р.* Цит. праця. – С. 39.

ституція УРСР 1937 р. закріпила принцип поділу влади та основні права людини. Конституція УРСР 1978 р. значною мірою повторила ці положення.

Конституція 1937 р. вперше визначала порядок створення судових і прокурорських органів та основні принципи їхньої діяльності, що було ширмою в умовах безпрецедентного беззаконня і масових репресій. Це ж можна сказати і щодо статей, які проголошували найширші демократичні права і свободи людини¹².

У 1862 р. німецький соціаліст Ф. Лассаль зробив класифікацію конституцій на юридичні та фактичні. Юридичну конституцію він назвав «аркушем паперу», тобто формальним документом. Фактична конституція – це реальне, фактичне співвідношення політичних сил навколо влади у даній країні в даний момент. Якщо юридична конституція суперечить фактичній, то вона є фіктивною¹³. Виходячи із позиції Ф. Лассаля, можна стверджувати, що Конституції УРСР 1937 та 1978 р. були фіктивними. Відповідно політичний режим в УРСР можна визначити як монархічний авторитарний.

Таким чином, система органів державної влади в Радянському Союзі була побудована на засадах принципу поділу влади лише формально. Прокуратура виступала знаряддям репресивно-каральної системи і відповідала цілям КПРС. Функція загального нагляду прокуратури була запроваджена для посилення контролю партії за усім апаратом органів державної влади, окрім самої партії. Важко уявити ситуацію, за якої прокуратура, наприклад, оспорила б акти Політбюро ЦК КПРС.

Консультативна рада європейських прокурорів стоїть на позиції, що конституційна історія та правові традиції кожної конкретної країни можуть виправдати виконання прокурорами певних некарних функцій. Однак ця аргументація може застосовуватися лише до демократичних, правових традицій, сумісних із цінностями Ради Європи. В Україні ж єдиною історичною моделлю є радянська (і царистська) модель прокуратури, що віддзеркалює недемократичне минуле і не є сумісною з європейськими стандартами та цінностями Ради Європи. Саме з цієї причини Україна при вступі до Ради Європи мала взяти на себе зобов'язання щодо перетворення прокуратури на орган, який відповідатиме стандартам РЄ¹⁴.

Таким чином, функція загального нагляду, яка зародилась у недемократичному режимі, в державі з централізованим управлінням і за відсутності системи поділу влади не може виступати критерієм або підставою для виокремлення прокуратури в самостійну гілку влади в умовах демократичного суспільства і правової держави.

В такий же спосіб можна міркувати і про те, до якої з гілок влади належатиме Президент України, якщо, окрім наданих йому повноважень, наділити його в Конституції правом ухвалювати закони, – до законодавчої чи виконавчої. Не можна вести дискусію про приналежність чи неприналежність того чи іншого

¹² *Українське державотворення* : Словник-довідник / за ред. Олександра Мироненка. – К., 1997. – С. 249.

¹³ *Лассаль Ф.* О сущности конституции / Лассаль Ф. – СПб, 1906. – С. 24.

¹⁴ *Висновок* по. 539/2009 Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» від 27.10.2009 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/zarub_zakon/zv_uk_PR_2009.pdf

органу влади до гілок влади, якщо він наділений невластивими для демократичного режиму повноваженнями.

У більшості зарубіжних країн, зокрема Німеччині, Франції, Італії, Великій Британії, США, органам прокуратури не властива функція загального нагляду. Це здійснює так звана «позовна система» (система скарг на рішення органів управління, що подаються до адміністративних судів після того, як заявник вичерпав можливості оскарження до адміністративних органів). Досвід зарубіжних країн показує, що позовна система є дієвою й ефективною і може розглядатися як позитивний досвід, прийнятний для удосконалення організаційно-функціональної побудови системи правоохоронних органів України. Тому особливе значення у рамках судово-правової реформи в Україні має впровадження у судову систему нашої країни адміністративних судів. Прокуратури Австралії, Італії, Нідерландів, Японії, Німеччини, Франції, Великої Британії, США здійснюють кримінальне переслідування, в рамках якого проводять і досудове слідство. Особливістю організації органів прокуратури багатьох зарубіжних країн є також те, що прокуратура функціонально підпорядкована Міністерству юстиції, але організаційно належить до судової влади: у сфері компетенції певного суду загальної юстиції здійснює свою діяльність відповідний орган прокуратури¹⁵.

В.І. Шишкін вважає загальний нагляд «історично безперспективним, а тому малорезультативним, оскільки при неспроможному господарському механізмі жодний «нагляд», як би він не намагався добитися додержання вимог нормативних актів, не може нейтралізувати або згладити ті суперечності, які закладено всередині цієї системи...»¹⁶.

Венеціанська комісія дотримується погляду, що роль прокурора в захисті прав і свобод людини і громадянина має обмежуватися конкретними, чітко визначеними випадками. У своєму Висновку щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» (CDL (2004) 038, п. 17) Венеціанська комісія зазначила: «Рекомендується обмежити таке представництво випадками, коли зачеплені інтереси суспільства і коли не виникає конфлікт з основоположними правами і свободами конкретної людини. Така людина має сама визначати, просити її або не просити допомоги держави». Аналогічне «попередження» можна знайти в Рекомендації ПАРЕ 1604 (2003) про роль служби публічних обвинувачів у демократичному суспільстві: «Відносно функцій поза межами карного законодавства важливо, щоби будь-які повноваження обвинувача щодо загального захисту прав людини не приводили до будь-яких конфліктів інтересів і не відштовхували осіб, які домагаються захисту своїх прав з боку держави». В цілому ж загальний захист прав людини не є належною сферою діяльності для органів прокуратури; краще, коли цим займається не прокуратура, а омбудсмен¹⁷.

¹⁵ Бондаренко І.В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти : дис. ... канд. юрид. н. / Бондаренко І.В. – К., 2004. – С. 15.

¹⁶ Шишкін В.І. Прокуратура і правосуддя в суверенній Україні / В.І. Шишкін // Право України. – 1992. – №1. – С. 8.

¹⁷ Висновок по. 539/2009 Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» від 27.10.2009 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/zarub_zakon/zv_uk_PR_2009.pdf

Принцип поділу влади закріплений у ст. 6 Конституції України: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України». Таким чином, про будь-яку іншу гілку влади в Конституції не йдеться.

Виділення прокуратури в окрему гілку влади на підставі того, що вона здійснює функції контролю щодо органів виконавчої влади, є безпідставними, оскільки кожна гілка влади має контрольні функції. Виділити їх означає зруйнувати базові функції влади. Це стосується і можливості створення четвертої, контрольної гілки влади.

Так, Верховна Рада України є не тільки єдиним органом законодавчої влади, вона здійснює парламентський контроль і за діяльністю Кабінету Міністрів України (п. 13, 33 ст. 85 Конституції України), має право створювати тимчасові спеціальні та слідчі комісії (ст. 89). Контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата (ст. 98). Кабінет Міністрів, зокрема, забезпечує виконання Конституції та інших законів України, актів Президента України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, здійснює заходи щодо забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю (п. 1, 2, 7 ст. 116). Контрольні функції передбачені як у Президента України (ст. 102), так і у місцевих державних адміністрацій (ст. 119), а також надані органам місцевого самоврядування (ст. 118). Відповідно до Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2006 р. №1577, до повноважень Міністерства юстиції України входить проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, здійснення правової експертизи (підготовка висновків) щодо відповідності Конституції України та законам України, вимогам нормо-проектувальної техніки проектів законів, інших актів законодавства, що подаються на розгляд Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Протягом 2012–2013 рр. Україна зробила істотні кроки у реформуванні органів кримінальної юстиції і порядку їх роботи, свідченням чого є, зокрема, прийняття Верховною Радою України нового Кримінального процесуального кодексу. Проте залишається низка зауважень, неодноразово висловлених Венеціанською комісією, врахування яких дасть змогу Україні повною мірою утвердити принципи діяльності прокуратури європейського зразка.

На думку С.Г. Пепеляєва, Україна не може копіювати законодавство, яке регламентує судоустрій і здійснення кримінально-процесуальної діяльності жодної з європейських держав, оскільки система органів кримінальної юстиції тісно пов'язана з національними традиціями, ментальністю народу, іншими інститутами українського суспільства. І тому необґрунтоване залучення її елементів з чужої правової системи, штучне перенесення їх до нашого правового простору не стільки сприятиме досягненню очікуваної мети – покращенню ситуації у кримінальному процесі, скільки призведе до несподіваних шкідливих наслідків. Органи дізнання, досудового слідства, прокуратури й суду в Україні

склалися історично, починаючи з 60-х років XIX ст., і в чомусь вони вже виправдали себе, стали звичним елементом у суспільстві. Тому їх не слід руйнувати, а лише треба провести раціональну реформу їх організації і діяльності¹⁸.

Варто відзначити, що система органів кримінальної юстиції, яка історично сформувалася в Україні, жодним чином не пов'язана з національними традиціями та ментальністю українського народу. По-перше, вона створювалася у 60-х роках XIX ст. у монархічній Росії, а в 20–30-х роках XX ст. була трансформована в карально-репресивний орган державної влади. Правові системи царської Росії і Радянського Союзу ніколи не відображали національні традиції українського народу, оскільки були для нього чужими, привнесеними ззовні, насадженими для утримання українського народу в підневільному становищі.

Водночас територія України тривалий час була розділена між Річчю Посполитою, яка переймала європейські правові традиції і поширювала їх на території Західної України, та царською Росією, яка йшла шляхом скасування прав українського населення Лівобережної України та утвердження самодержавства.

Національні правові традиції українського народу відображали норми звичаєвого права, яке своїм корінням сягає Давньоруської держави. Виключно на підставі звичаєвого права діяли так звані копні суди – суди сільських громад України, які дістали офіційне закріплення у Третньому Литовському статуті 1588 р. Копні суди формувалися виключно на виборній основі й поєднували слідчі та судові функції. Правові традиції формувалися також під впливом Магдебурзького права, яке з XIV по XVII ст. поширилося на всі найбільші міста тогочасної України. Магдебурзьке право позбавляло міста залежності від місцевих адміністрацій, закріплюючи за ними право місцевого самоврядування¹⁹.

У своїх правових поглядах український народ завжди був схильний до одного з головних елементів демократичного режиму – виборності органів державної влади, їх залежності від волі народу. Завдяки цьому виникло таке явище, як козацтво, а згодом Гетьманська держава.

У 1578 р. на Сеймі Речі Посполитої було створено особливий для України трибунал – Луцький. Це був вищий суд для України, його дія поширювалася на Київське, Волинське та Брацлавське воеводства, офіційною мовою визнавалася українська. Луцький трибунал наділявся правом законодавчої ініціативи. 1579 р. у Батурині було створено Український трибунал у вигляді міністерства. Він складався із семи департаментів. Спочатку депутати трибуналу щорічно обирали прокурора (інстигатора). Наглядачі приватних маєтків передавали прокуророві державні відомості про позови та характер правопорушень. Прокурор наглядав за чинністю позовів до трибунальського суду²⁰.

Всі правові надбання українського народу за період з XIV по XVII ст. були перервані політикою тих держав, під владою яких перебувала Україна, а згодом повністю зруйновані в СРСР.

¹⁸ Пепеляев С. Г. Європейський правовий гуманізм як чинник реформування кримінально-процесуального права України : дис. ... канд. юрид. н. / Пепеляев С. Г. – К., 2005. – С. 24.

¹⁹ Українське державотворення : Словник-довідник / за ред. О. Мироненка. – К., 1997. – С. 276.

²⁰ Михайленко О. Р. Цит. праця. – С. 29.

Таким чином, Україна повинна перейняти і втілити основні принципи діяльності прокуратури країн Європейського Союзу, оскільки це стане логічним продовженням тих правових традицій, які були перервані більше як 200 років тому.

В країнах Європейського Союзу існують кілька типів організаційної та функціональної побудови прокуратури, що відображає не лише соціальні умови та історичні традиції кожної з країн, а й особливості правового менталітету народів.

Особливості прокуратури у системі органів держави впливають на конституційне закріплення статусу прокуратури. Нерідко конституції держав згадують про прокуратуру в розділі про судову владу, оскільки органи прокуратури входять до судової системи (Іспанія, Латвія). У Греції є генеральний прокурор при Верховному суді, прокурори – при апеляційних і окружних судах.

У низці держав прокуратура підпорядковується міністру юстиції (Австрія, Бельгія, Данія, Франція, Німеччина). В Італії, Румунії прокуратура займає проміжне становище між виконавчою та судовою владою.

Позаяк право України належить до сім'ї континентального права, доцільно розглянути роль та місце прокуратури в державному механізмі Франції та Німеччини, які належать до цієї ж правової сім'ї. Франція посідає особливе місце у становленні й розвитку прокуратури. Батьківщиною цієї важливої державної інституції визнана саме Франція²¹. Прокуратура Франції – це централізована система органів, якою керує міністр юстиції. Посадові особи прокуратури дуже близькі до суддівського корпусу (вони іменуються магістратами), тому що отримують однакову підготовку і часто переходять із прокурорів у судді, й навпаки²². В цьому полягає особливість прокуратури у Франції. Вищою посадовою особою відомства прокуратури є Генеральний прокурор при Касаційному суді. При цьому суді діють також перший генеральний адвокат і 19 генеральних адвокатів, які є помічниками генерального прокурора. Проте функції Генерального прокурора при Касаційному суді обмежені виключно виступами у цьому суді. При кожному апеляційному суді є також генеральний прокурор зі своїми помічниками, якому підпорядковані всі прокурори Республіки в районі компетенції цього суду. До компетенції генерального прокурора при апеляційному суді належить підтримання обвинувачення в апеляційному суді або суді присяжних особисто або через своїх заступників. Він також зобов'язаний здійснювати нагляд за застосуванням кримінального закону на всій території у районі компетенції апеляційного суду. Районні прокурори при трибуналах великого й малого процесів (інстанцій) називаються прокурорами Республіки. Вони можуть виступати у цивільному процесі із самостійним позовом від імені держави. На них також покладається обов'язок щомісячно направляти звіт генеральному прокурору при апеляційному суді про стан справ у районі²³.

Згідно з Кримінально-процесуальним кодексом Франції посадові особи і агенти судової поліції перебувають під наглядом генерального прокурора. Він

²¹ Там же. – С. 262.

²² Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира : Справочник / Решетников Ф.М. – М., 1993. – С. 212.

²³ Шарвин Р. Юстиция во Франции / Шарвин Р. – М., 1978. – С. 42.

може доручати їм збір усіх відомостей, які він вважає корисними в інтересах найкращого відправлення правосуддя. Прокурор Республіки (нижчий чин прокурорської ієрархії) керує судовою поліцією, отримує від неї повідомлення про найсерйозніші кримінальні діяння, дає їй вказівки щодо проведення попереднього розслідування, слідкує за дотриманням правил поліцейського затримання, спрямовує роботу з розслідування злочинів. Прокурор Республіки має право прибути на місце злочину і тим самим звільняє посадову особу судової поліції від виконання нею своїх функцій. Прокурор Республіки у цьому випадку сам здійснює всі дії судової поліції. Він також має право приписати всім посадовим особам судової поліції продовжувати свої дії²⁴.

Кримінальні справи у Франції розглядають суди присяжних, виправні трибунали і поліцейські трибунали. Прокурор Республіки особисто або через своїх заступників підтримує обвинувачення у виправних трибуналах, у судах присяжних, у поліцейських трибуналах вирішує скарги; проводить або дає розпорядження про проведення всіх дій, необхідних для розшуку і переслідування осіб, які винні в порушенні кримінального закону²⁵.

У сучасних умовах органи прокуратури ФРН багато чого успадкували з минулого і створені при загальних судах усіх рівнів. Не існує лише військових прокуратур, оскільки немає й спеціальної військової системи. Функції прокуратури при Верховному федеральному суді здійснюють Генеральний федеральний прокурор і підлеглі йому федеральні прокурори. Прокуратура Федеративної Республіки Німеччини має офіційну назву Генеральна федеральна прокуратура при Федеральному суді. Усі федеральні прокурори діють під загальним керівництвом міністра юстиції ФРН. При вищих судах землі й дільничних судах діють відповідні прокурори, загальне керівництво якими, у свою чергу, здійснює міністр юстиції кожної землі. Повноваження дільничних прокурорів обмежені тим, що вони можуть виступати тільки в дільничних судах. Посадові особи прокуратури зобов'язані керуватися законними вказівками вищестоящих прокурорів. Прокурори в основному зайняті у кримінальному судочинстві. До їх компетенції входять розслідування обставин справи, прийняття рішення про закриття провадження чи пред'явлення обвинувачення, підтримання обвинувачення в суді. Прокурори у ФРН не є носіями судової влади, хоча структурно і входять до системи органів правосуддя²⁶.

Співвідношення генеральної прокуратури з парламентом (бундестаг, бундесрат) таке, що парламент у цілому безпосередньо не має контрольних або наглядових функцій відносно генеральної прокуратури. У політичному сенсі генеральний федеральний прокурор підзвітний лише федеральному міністру юстиції і федеральному уряду, але не парламенту. Проте це не виключає можливості комітетів бундестагу запросити у генерального федерального прокурора відомості про серйозні випадки шпигунства чи терористичних нападів.

Отже, прокуратура у Франції та Німеччині знаходиться в адміністративному підпорядкуванні міністра юстиції, але функціонально інтегрована у судову

²⁴ Уголовно-процессуальный кодекс Франции. – М., 1967. – С. 36.

²⁵ Там же. – С. 41.

²⁶ Михайленко О.Р. Цит. праця. – С. 269.

гілку влади цих країн, що забезпечує ефективне здійснення покладених на прокуратуру повноважень і позбавлення її можливості здійснювати повноваження контрольно-ревізійного органу щодо інших органів державної влади.

В Україні прокуратура не належить до судової гілки влади і не становить окремої гілки влади. Аналіз Закону України «Про прокуратуру» та Конституції України дає підстави зробити висновок, що функціонально прокуратура належить до виконавчої гілки влади, оскільки реалізує повноваження виконавчих органів влади щодо забезпечення законності, правопорядку і прав людини через передбачені Конституцією та законами України повноваження.

Отже, функція загального нагляду, яка виникла за недемократичного режиму, в державі з централізованим управлінням і за відсутності системи поділу влади – СРСР, не може виступати критерієм або підставою для виокремлення прокуратури в самостійну гілку влади в умовах демократичного суспільства і правової держави.

Виділення прокуратури в окрему гілку влади на підставі того, що вона здійснює функції контролю щодо органів виконавчої влади, є безпідставним, оскільки кожна гілка влади має контрольні функції. Виділити їх означає зруйнувати базові функції влади. Це стосується і можливості створення четвертої, контрольної гілки влади.

Реформування прокуратури України повинно відбуватися шляхом поетапного утвердження принципів та норм роботи прокуратури країн Європейського Союзу. Таким чином Україна відновить традиції європейського права, які почали зароджуватися в Україні в XIV-XVII ст., але були перервані аж до 1991 р.

Прокуратура в силу покладених на неї Конституцією та законами України функцій і повноважень належить до виконавчої гілки влади, оскільки забезпечує виконавчу функцію влади у сфері кримінальної юстиції.