

# КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЛАД ТА ПРАВА ЛЮДИНИ. ПИТАННЯ ФІНАНСОВОГО ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

---

*Бортун М. І.*

## ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМВІДНОСИН ПРОКУРАТУРИ З ІНШИМИ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

УДК 347. 963

На сучасному етапі дослідження шляхів реформування правоохоронних органів є пріоритетним завданням сучасних юридичних досліджень. Важливість даних аспектів посилюється тим, що прокуратура України повинна не тільки сама реформуватися відповідно до принципів Конституції і нових реалій в соціальній, зокрема правовій сфері життєдіяльності, а й активно сприяти позитивним перетворенням суспільства, зміцненню законності і правопорядку. Усе це вимагає, щоб робота по вдосконаленню законодавства про прокуратуру, її практичної діяльності здійснювалася на підставі теоретичних досліджень у цій галузі. У цьому контексті одним з важливих прикладів реалізації шляхів удосконалення правового становища прокуратури в Україні виступає розробка правових основ взаємовідносин прокуратури з іншими органами державної влади в Україні.

Визначена проблема досліджується багатьма науковцями. У роботах Бандурки О.М., Веремесенка І.І., Братка А.Г., Голосніченка І.П., Гуценка К.Ф., Єфремова Н.Н., Зарубицької Т.К., Карєва Д.С. вивчаються окремі аспекти взаємовідносин прокуратури з іншими органами державної влади в Україні. Проте таким дослідженням не вистачає комплексності та компаративістських підходів.

Отже, метою та завданням даної статті є аналіз характерних особливостей правових основ взаємовідносин прокуратури з іншими органами державної влади в Україні.

Як відомо, визнання 19 років тому на конституційному рівні концепції побудови правової держави України обумовило і реалізацію принципу розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Проте на сьогодні прокуратура в нашій державі не віднесена до жодної з гілок державної влади, що робить її надто вразливою для наших європейських опонентів та їх прибічників в Україні. А отже, спір з зазначеного питання триває [1].

Розмаїття думок і пропозицій свідчить про прагнення вчених та практиків "прив'язати" прокуратуру до однієї з визначених у тріаді гі-

лок влади. Так, В. Д. Ломовський вважає, що прокурорський нагляд є продовженням законодавчої функції держави [2, с. 34]. При цьому він посилається на відомий вислів Ш. Монтеск'є про те, що у вільній державі влада має право і повинна розглядати, яким чином приводяться до виконання створені нею закони. Таким уповноваженим повіреним влади, на думку В. В. Долежана, є прокурор, який не є самостійним владним органом, а діє за її дорученням та під контролем [3, с. 44]. В. В. Ключков та В. П. Рябцев стверджують, що прокуратура діє від імені вищого органу державної влади і це "має бути закріплено в Конституції та організаційно оформлено" [4, с. 14]. Проте ці погляди не отримали подальшої підтримки.

Висловлювалися пропозиції зробити прокуратуру органом президентської влади, бо наглядові функції прокуратури дуже близькі до функцій Президента, а повноваження прокуратури мають допомагати Президенту реалізовувати свої права [5, с. 29]. Очевидно, що така позиція ускладнює додержання принципу розподілу влади, а також спрямована на концентрацію в руках Президента, по суті, необмеженої контрольно-наглядової влади. До того ж, місце Президента в системі розподілу державної влади також залишається невизначеним.

Сьогодні вже Генеральна прокуратура України підготувала пропозиції щодо внесення змін до Конституції України із віднесенням органів прокуратури до судової влади. І знову можна констатувати невизначеність щодо співвідношення судової влади та прокуратури, яка, виходячи із функціонального навантаження останньої, не може бути підсистемою у системі судової влади. Отже, вважаємо, що йдеться про суто механічне, формальне віднесення прокуратури до зазначеної гілки влади.

Майже не дискутується питання про віднесення прокуратури до виконавчої гілки влади. І це є безперечним, оскільки підпорядкування прокуратури виконавчій, так само, як і судовій владі, може зруйнувати систему стримувань і противаг, що склалася в державі [6, с. 585].

Існує також концепція визнання прокурорсько-наглядової діяльності самостійним видом державної діяльності "четвертою владою". Як відзначила С. Г. Березовська, вперше із обґрунтуванням цієї точки зору виступив 1940 року Г. І. Петров, котрий розглядав діяльність держави як єдність чотирьох самостійних форм: законодавчої, виконавчо-розпорядчої, судової та прокурорського нагляду [7, с. 15]. У подальшому цей погляд став домінуючим. Отже, очевидний незбіг кількості форм державної діяльності та видів влади цілком можна подолати за рахунок визнання прокурорської діяльності відповідною (четвертою) гілкою державної влади [8, с. 11].

Сучасні державознавці виділяють такі ознаки гілки державної влади:

1) кожна гілка влади передбачає існування особливих спеціальних та однорідних державних органів, що займають своє місце у цілісному державному апараті та виконують певну роботу щодо управління державою;

2) державні органи кожної гілки влади мають самостійність, при виконанні своїх специфічних завдань вони не підпорядковані ніяким іншим органам;

3) важлива ознака гілки влади — її структурування: це не просто сукупність органів, а структура у державному механізмі;

4) гілка влади — це організаційно-юридична трансформація певної функції державного апарату щодо управління в суспільстві;

5) кожній гілці влади притаманні специфічні форми, методи та процедури її діяльності. У підсумку, гілка державної влади визначається як уособлена організаційно-функціональна структура в цілісному механізмі здійснення державної влади [9, с. 234-235.].

Зазначені ознаки притаманні прокурорській владі, яка за функціональними ознаками уособлює в собі державну владу, складається із централізованої ієрархічної системи спеціалізованих однорідних органів з підпорядкуванням Генеральному прокурору України; органи прокуратури діють самостійно та незалежно від інших гілок державної влади; вони структуровані у державному механізмі і є одним із чинників забезпечення системи стримувань та противаг; прокурорська діяльність має специфічні форми, методи та процедури, визначені законом.

Отже, важливим аспектом дослідження місця та особливості прокуратури серед органів державної влади в Україні є проблема взаємовідносин органів прокуратури з іншими гілками влади.

Відносини прокуратури з главою держави і найвищим представницьким органом України характеризуються з точки зору підзвітності й підконтрольності прокуратури Президентові та Верховній Раді України. Після внесення 12.07.2001 р. змін і доповнень до Закону України “Про прокуратуру” це питання залишилося відкритим, оскільки можливість здійснення контролю за прокуратурою з боку парламенту не впливає ні з норм Конституції, а ні з положень зазначеного Закону. Не покладено ці обов’язки також і на Президента. Певний контрольний вплив на прокуратуру справляє спільне вирішення Президентом і Верховною Радою України питання про призначення Генерального прокурора та можливість висловлення йому недовіри парламентом, що тягне за собою відставку Генерального прокурора. Проте запроваджене Законом України від 12.07.2001 р. інформування Генеральним прокурором Верховної Ради про стан законності не може розглядатись як прояв такої підконтрольності. Чинне законодавство виключає також будь-які форми контролю за

діяльністю прокуратури з боку народних депутатів України, що, зокрема, випливає з рішення Конституційного Суду України від 14.04.2000 р. На думку М. В. Косюти, можливість розгляду звернень депутатів з конкретних справ залежно від важливості інформації, яка в них міститься, доцільно залишити на розсуд прокурорів[10].

М. В. Косютою аргументується запровадження “одноканальної” системи контролю за прокуратурою і підзвітності Генерального прокурора. Виходячи з унікального правового статусу Президента України як гаранта додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина, саме на нього доцільно покласти цей контроль. Пропонується закріпити в майбутньому Законі про прокуратуру таку норму: “Генеральний прокурор України є підзвітним і підконтрольним лише Президентові України. Він зобов’язаний щороку подавати Президентові України звіт про стан правопорядку та вжиті прокуратурою заходи щодо його зміцнення”. У цьому сенсі необхідно підтримати висловлені в юридичній літературі пропозиції про покладення на прокуратуру обов’язку здійснювати нагляд за додержанням нормативних указів Президента [11].

На сьогодні визріло питання про вдосконалення порядку призначення і звільнення Генерального прокурора. Він повинен призначатися Президентом на строк повноважень останнього. Право дострокового звільнення також має належати Президентові, але за згодою Верховної Ради, що послужило б додатковою гарантією незалежності Генпрокурора при реалізації його повноважень. Верховну Раду доцільно позбавити права відправляти Генерального прокурора у відставку шляхом висловлення йому недовіри через відсутність її критеріїв. Правом порушувати щодо нього кримінальну справу доцільно наділити Вищу раду юстиції, а розслідування справи довірити призначеному нею спеціальному слідчому (або слідчим), який не працює на відповідній посаді у правоохоронних органах. Слід надати Президентові право зупиняти повноваження Генерального прокурора у зв’язку з порушенням проти нього кримінальної справи [12].

У той же час, взаємодія прокуратури з органами виконавчої влади здійснюється шляхом участі прокурорів у пленарних засіданнях рад, засіданнях постійних комісій. Чинна редакція Закону про прокуратуру не передбачає права прокурора брати участь в опрацюванні органами державної влади заходів запобігання злочинам та іншим правопорушенням і в роботі по роз’ясненню законодавства. Тому це не слід розцінювати як заборону прокурорам займатися цією діяльністю, оскільки вона природно вписується у взаємодію з органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування і сприяє кращій реалізації прокуратурою її конституційних функцій.

Особливою формою взаємодії є координація прокуратурою діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю, яка отримала правову основу в чинній редакції (від 12.07.2000 р.) ст. 10 Закону «Про прокуратуру». У зв'язку з цим пропонується виключити з Закону ч. 3 ст. 29, де йдеться про узгодження прокуратурою дій правоохоронних органів. Правовідносини у цій сфері визначаються як «організаційно-правоохоронні, багатосторонні відносини з участю прокуратури та інших правоохоронних органів, змістом яких є вироблення і реалізація спільних заходів у межах компетенції кожного з учасників, спрямованих на усунення і попередження злочинних проявів».

У відносинах між прокуратурою та судами слід виділити такі напрямки взаємовідносин цих органів: 1) вплив судів на наглядову та іншу діяльність прокуратури; 2) вплив прокуратури на діяльність судів по здійсненню правосуддя; 3) взаємодія прокуратури і судів при реалізації спільних завдань зміцнення правопорядку. Стосунки судів і прокуратури мають будуватись на універсальній системі стримування і протидії.

У той же час, не можуть бути предметом судового контролю процесуальні акти й дії, спрямовані на всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин правопорушень, якщо ними прямо не обмежуються законні права чи інтереси, зокрема, постанови про порушення кримінальних справ. Необґрунтованим втручанням у компетенцію прокуратури є надання суду права скасовувати постанови про відмову в порушенні і закриття кримінальних справ (ст. ст. 2361 та 2365 КПК), коли діяльність суду наближається до функцій кримінального переслідування.

Особливий статус суддів як представників незалежної судової влади обумовлює певні особливості їх участі в координації діяльності правоохоронних органів. Не будучи ординарними учасниками координації, судді можуть взаємодіяти з прокуратурою та іншими правоохоронними органами у формах, що не обмежують їх незалежності, зокрема шляхом спільного обговорення актуальних проблем застосування законодавства.

Елемент впорядкованості у вирішенні пов'язаних з цим питань було внесено змінами до ст. 122 Конституції України відповідно до Закону України від 8 грудня 2004 року, а саме: встановленням порядку, за яким Генеральний прокурор України не лише призначається на посаду Президентом України за згодою парламенту, а й звільняється з посади в такому ж порядку [13].

Ситуація, коли Генеральний прокурор України змушений постійно балансувати між Президентом та парламентом і, по суті, перетворюється на заручника різних політичних сил, є неприпустимою. Адже доходить до того, що посаду Генерального прокурора дехто з політиків розглядає як розмінну монету при поділі урядових портфелів, попри ту істину, що

Генеральний прокурор ніколи не входив і не входить до виконавчої влади [14].

Дослідники контрольно-наглядової гілки влади зазначають, що вона формується та відмежовується від інших гілок влади поступово. Цей процес тривалий. Особливість такої влади – її розосереджений характер, що є виправданим. Адже в її руках будуть занадто великі повноваження; вона здійснюється шляхом застосування різних форм державного нагляду та державного контролю (зокрема й шляхом судового контролю). При цьому прокуратура розглядається як різновид органів контрольної влади [15, с. 12].

Противники зазначеного підходу наголошують, що контроль за виконанням законів притаманний всім органам державної влади, які утворюють її гілки – законодавчу, виконавчу та судову. Прокурорський нагляд за додержанням Конституції України та виконанням законів є суттєвим елементом контрольної функції держави. Сама ж контрольна влада функціонально поділяється на низку повноважень, притаманних усім без винятку органам державної влади. Як компроміс можна навести твердження Ю. І. Скуратова про те, що фундаментальні гілки влади не виключають існування інших самостійних правових інститутів.

Таким чином, слід зазначити, що вирішення питання про визначення місця прокуратури у системі державних органів міцно пов'язане із функціональним навантаженням прокуратури у нашій державі, її значенням у суспільстві. Саме функції прокуратури зумовлюють її тип, роль, значення і місце в державному механізмі, структуру і спрямованість прокурорської діяльності. У свою чергу, система функцій впливає на соціальне призначення органів прокуратури та історично зумовлює завдання прокурорського нагляду. Очевидно, що органи прокуратури України потребують реформування, перегляду та конкретизації їх функцій, завдань повноважень. У правових основах взаємодії органів прокуратури з іншими державними органами необхідним елементом є визначення компетенції повноважень органів прокуратури в рамках функціонування системи стримувань і противаг. У цьому контексті важливим завданням є використання досвіду розвинених країн. Отже, шляхи імплементації норм Європейського Союзу у національне законодавство про прокуратуру вимагають досліджень функціональних особливостей та визначення пріоритетів запозичення нормативних основ закріплення місця органів прокуратури серед інших органів влади в державі.

1. Крючко Ю. І. Місце прокуратури в системі органів державної влади // Вісник академії прокуратури України – № 4. – 2006. – С. 18 – 21.

2. Ломовский В. Д. Прокурорско-надзорные правоотношения. — Ростов: Издательство Ростовского университета, 1987. — 160 с.

3. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. – М.: НИИ Прокуратуры Союза ССР, 1991. – 48 с.
4. Клочков В.В., Рябцев В.П. Проблемы современной концепции прокурорского надзора // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – Вып. 118. М.: НИИПП, 1989. – С.3-16.
5. Кулагин П. Прокуратура должна стать органом президентской власти // Законность. 2001. – № 1. – С. 29-30.
6. Конституція України: Науково - практичний коментар / В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін.; Ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой та ін. – Харків: Видавництво “Право”; К.: Концерн „Видавничий Дім „Ін Юре”, 2003. – 808 с.
7. Березовская С. Г. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов управления в СССР, — М.: Госюриздат, 1959. — 136 с.
8. Чиркин В. Е. Разделение властей: социальные, юридические аспекты // Советское государство и право. — 1990. — № 8. — С. 3 - 12.
9. Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. — М.: НОР-МА, 2005. — 320 с.
10. Косюта М. В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – Одеса: Юрид. літ., 2002. – 375 с.
11. Косюта М. В. Актуальні проблеми забезпечення законності в діяльності місцевих органів влади // Право України. – 2001. – №12. – С.61-64.
12. Полянський Ю. С., Долежан В. В. Незалежність органів прокуратури та прокурорів і необхідність посилення її гарантій. // Вісник академії прокуратури України – 4. – 2006. – С. 12 – 17.
13. Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. — 1993. — № 4. — С. 10 - 18.
14. Конституционное право./Под ред. В. В. Лазарева. - М.: Новый Юрист, 1998. – 544 с.
15. Михайленко, О.Р. Проблеми функцій у системі органів прокуратури України // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 1. – С. 33-37.

Бортун М.І.

#### ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМВІДНОСИН ПРОКУРАТУРИ З ІНШИМИ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті досліджено особливості правових основ взаємовідносин прокуратури з іншими органами державної влади в Україні. Визначено пріоритети реформування становища прокуратури.

**Ключові слова:** прокуратура, законність, державна влада, правовий статус.

Бортун Н.И.

#### ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ПРОКУРАТУРЫ С ДРУГИМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

В статье исследованы особенности правовых основ взаимоотношений прокуратуры с другими органами государственной власти в Украине. Определены приоритеты реформирования положения прокуратуры.

**Ключевые слова:** прокуратура, законность, государственная власть, правовой статус.

Bortun M.I.

## FEATURES OF MUTUAL RELATIONS OF THE OFFICE OF PUBLIC PROSECUTOR WITH OTHER UNITS OF PUBLIC AUTHORITY IN UKRAINE

In article features of legal bases of mutual relations of the office of public prosecutor with other units of public authority in Ukraine are investigated. Reforming priorities of situation of the office of public prosecutor are determined.

**Keywords:** office of public prosecutor, legitimacy, public authority, legal status.

*Зінч В.М.*

## УЧАСТЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В ОХОРОНІ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ПРИ ПРОВЕДЕННІ СПОРТИВНИХ МАСОВИХ ЗАХОДІВ

УДК 351.741+351.754.1

Вивчення та запровадження міжнародного досвіду участі поліцейських підрозділів щодо забезпечення громадської безпеки і правопорядку при проведенні спортивних заходів на сьогоднішній день є особливо актуальним, оскільки у квітні 2007 року Україна разом із Польщею отримала право приймати в 2012 році чемпіонат Європи з футболу. Цей винятковий історичний шанс є нагодою „сформувати сучасну інфраструктуру міст країни, здійснити структурні зміни в економіці, залучити іноземні та вітчизняні інвестиції, створити нові робочі місця, сформувати європейський імідж країни...” [6].

МВС України постійно вивчається та впроваджується у діяльність правоохоронних органів міжнародний досвід, який набувається під час проведення чемпіонатів з футболу у державах ЄС. Так, наприклад, працівники органів внутрішніх справ України залучалися до охорони громадського порядку під час чемпіонату світу з футболу 2006 р. на території Німеччини.

Тому метою даної статті є вивчення міжнародного досвіду участі поліцейських підрозділів щодо забезпечення громадської безпеки і правопорядку при проведенні спортивних заходів та можливості його застосування у діяльності працівників органів внутрішніх справ України.

Вивчаючи поведінку вітчизняних вболівальників та проаналізувавши ситуації, які виникали на стадіонах зарубіжних країн можна зробити висновок, що ймовірність виникнення на території України таких подій дуже велика. Так, за статистичними даними під час проведення футбольних матчів, які відбуваються останнім часом на стадіонах Європи, були зареєстровані хуліганські дії фанатів. Наприклад, організовані групи „ультра” умисно влаштовують групові порушення громадського порядку та безпеки.