



*М.І. Іншин,
доктор юридичних наук,
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)*

Місце органів прокуратури у системі органів державної влади

Ключові слова: прокуратура, система органів, державна влада, поділ влади, нагляд.

Проблемні питання щодо визначення місця та ролі органів прокуратури у системі органів державної влади завжди перебували у центрі уваги науковців, про що свідчить наукові праці Д. Бакаєва, В. Гусарова, Л. Давиденка, В. Долежана, В. Коркунова, М. Косюти, М. Марченка, М. Мичка, В. Рудейчука, В. Сухоноса, М. Якимчука, П. Шумського та інших авторів. Не применшуючи ролі й значущості доробку попередніх науковців, необхідно визнати, що в Україні й досі немає загальноприйнятої думки з цього питання, що актуалізує обраний напрям наукового пошуку у цій сфері. Завданням цієї статті є: з'ясування таких категорій як “влада”, “державна влада”, “державні органи”, “органи прокуратури”; визначення місця органів прокуратури у системі органів державної влади; виокремлення спеціальних ознак прокурорської влади.

Так, категорія влади є явищем соціальним. Як зазначає О.Ф. Скакун, “соціальна влада присутня (хоча й у прихованій формі) скрізь, де є усталені об'єднання людей: у сім'ї, виробничих колективах, державі, тобто там, де є реальні можливості і спроможність впливати на поведінку людей за допомогою яких-небудь засобів. Динаміка розвитку будь-якої організованої спільності людей є боротьбою між владою і хаосом” [17, 34]. В одному із тлумачних словників української мови влада визначається як: 1) право керувати державою, політичне па-

нування; 2) керівні державні органи; 3) право і можливість розпоряджатися, керувати ким-, чим-небудь. Мати владу над людьми; 4) сила чого-небудь, могутність [19, 110]. Важливим елементом будь-якої влади є здатність підкоряти своїй волі інших осіб. Ще античні філософи Аристотель і Платон розглядали владу як співвідношення двох протилежностей: панування — підпорядкування [1; 13].

Таким чином, по-перше, влада є ніщо інше як вольові відносини між індивідами, групами, класами у суспільстві, між громадянином і державою, між посадовою особою і підлеглим тощо; по-друге, основними компонентами влади є її суб'єкт, об'єкт, засоби (ресурси) і процес, що призводить до руху всі її елементи (механізм і засоби взаємодії суб'єкта і об'єкта); по-третє, влада — це завжди двостороння взаємодія суб'єкта і об'єкта, бо наявність лише одного суб'єкта заперечує існування владних відносин; по-четверте, влада протистоїть анархії, перешкоджає руйнівним діям, небезпечним для будь-якого соціального організму; по-п'яте, засобами влади є право, авторитет та примус, за допомогою яких вона виражає волю певної групи людей, впливає на їх діяльність і поведінку. Отже, з одного боку, влада є нав'язуванням волі, з іншого — підкорення їй.

Особливим різновидом соціальної влади є державна влада. Щоб управляти

суспільством, держава повинна відстоювати свою волю, формулювати її, зводити в ранг загальнообов'язкової для суспільства, втілювати її в практику повсякденного життя, а у разі невиконання (неналежного виконання, бездіяльності тощо) своєї волі — реалізовувати її примусово. Така властивість держави відстоювати свою волю і запроваджувати її в практику суспільних відносин і є владою. В науковій літературі державна влада визначається як „система повноважень і засобів, що застосовуються від імені суспільства для захисту і реалізації спільного інтересу, узгодження загальних і окремих інтересів, функцій регулювання і вирішення конфліктів у суспільстві” [10, 17].

Державна влада здійснюється системою державних органів, до яких належать і органи прокуратури. В науковій літературі державні органи визначаються як “група осіб або одна особа, що має юридично визначену державно-владну компетенцію для виконання завдань і функцій держави” [17, 92]. Кожен державний орган створюється для здійснення певного виду державної діяльності, тобто має свої завдання, функції та компетенцію. В науковій літературі, як правило, до ознак державного органу відносять такі: вони є відносно самостійною частиною державного механізму (апарату); наділені державно-владними повноваженнями з метою безпосередньої участі у реалізації функцій держави [7; 15].

На нашу думку, до загальних ознак будь-яких державних органів можна віднести: 1) вони створюються державою; 2) здійснюють від імені держави чітко визначені нормативними актами функції, виконують відповідні завдання та обов'язки, реалізують надані їм повноваження; 3) структурно складаються із працівників, які виконують як основні, так і допоміжні функції (на прикладі органів прокуратури, першу групу працівників складають прокурорські і слідчі працівники, другу — співробітники, які працюють у кадрових, інформаційних, фінансово-господарських та інших підрозділах обслуговування та забезпечення); 4) фінансуються із коштів державного або місцевого бюджетів.

Аналіз Конституції України дає підстави для висновку, що у ній водночас використовуються два терміни — “орган державної влади” і “державний орган”, які вживаються як синоніми. Однак, на нашу думку, термін “державний орган” є ширшим за змістом ніж “орган державної влади”, бо не всі державні органи, тобто органи, які функціонують у тій чи іншій державі, наділені державною владою і можуть приймати обов'язкові для виконання рішення.

Конституція України передбачає певні підходи до визначення державного органу, або органу державної влади. Так, згідно з частиною другою ст. 19 Основного Закону, органи державної влади “зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України” [8]. З цього випливає, що за змістом положень Основного Закону повноваження органу державної влади (державного органу) мають бути визначені конституційно і (або) законодавчо [5, 52], з чим важко погодитись, бо в переважній більшості випадків повноваження місцевих державних органів, на відміну від загальнодержавних, визначаються підзаконними нормативними актами.

Загальновідомим в розвитку державності є поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову, який має давню історію і традиційно пов'язується з ім'ям французького вченого Ш. Монтеск'є [11]. Однак у вітчизняній історії ще задовго до Ш. Монтеск'є мали місце спроби створити конституційний проект незалежної України з урахуванням принципу поділу влади, їх єдності і взаємодії: законодавча влада — Генеральна Рада, що обирається; виконавча влада — гетьман, генеральна старшина та обрані представники від кожного полку; судова влада (“Пакти і Конституції” Пилипа Орлика, 1710 р.) [12].

Як зазначається у науковій літературі, принцип поділу влади складається із системи вимог: 1) поділ функцій і повноважень (компетенції) між державними органами відповідно до вимог поділу праці; 2) закріплення певної самостійності кожного органу

влади при здійсненні своїх повноважень, недопустимість втручання в прерогативи один одного і їх злиття; 3) наділення кожного органу можливістю протиставляти свою думку рішенню іншого органу і виключення зосередження всієї повноти влади в одній із гілок; 4) наявність у органів влади взаємного контролю дій один одного і неможливість зміни компетенції органів держави позаконституційним шляхом [17, 97].

На нашу думку, принцип поділу влади на три гілки (законодавчу, виконавчу та судову) в сучасному демократичному суспільстві потребує певного уточнення. Так, наприклад, найбільшими контрольними повноваженнями наділена все ж таки судова влада, оскільки вона є останньою інстанцією, де вирішується законність дій представників виконавчої та законодавчої влади. Більш того, у такому поділі влади неясним є правове становище органів прокуратури, які не можуть бути віднесені до жодної із класичних гілок влади. Саме така невизначеність породила жваву дискусію між науковцями щодо місця органів прокуратури у системі органів державної влади, про що детальніше мова буде йти нижче. Отже, принцип поділу влади не може бути реалізований повністю. Класичний підхід до розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову не дає змоги з'ясувати сутність влади у повному її обсязі, оскільки за межами названих гілок державної влади знаходяться деякі контролюючі та наглядові органи, які також наділені владними повноваженнями. Тому, поділ влади треба сприймати як загальний принцип, а не як жорсткий регулятор державної влади.

Що ж стосується самого терміну “органи прокуратури”, то у ст. 13 Закону України “Про прокуратуру” зазначено, що „систему органів прокуратури становлять: Генеральна прокуратура України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокуратури, а також військові прокуратури [14].

З'ясування місця органів прокуратури у системі органів державної влади набуло

актуальності у зв'язку із прийняттям Верховною Радою України Декларації про державний суверенітет України, яка проголосила здійснення державного будівництва в Україні на основі принципу розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову [4], який пізніше був закріплений у ст. 6 Конституції України [8]. У результаті постало питання — до якої із трьох гілок влади відноситься прокуратура, що, у свою чергу, породжує численні дискусії серед науковців та практиків. Так, органи прокуратури відносять до: 1) законодавчої влади [6, 383–385]; 2) виконавчої влади [20, 11]; 3) судової влади [21, 7]; 4) структури Міністерства юстиції [9, 25–27]; 5) декількох гілок державної влади, зокрема виконавчої і судової [22, 41], або усіх одночасно [18, 9]; 6) окремої влади — прокурорської [16, 30–35; 2, 107–11]. Останній варіант відстоює і автор цієї статті.

Сьогодні, з одного боку, наявність прокурорської влади ніхто не заперечує, а з іншого — віднесення її до однієї із традиційних гілок влади вважають проблематичним, оскільки прокурорська влада істотно відрізняється від названих гілок. Звідси доцільним є розгляд особливостей прокурорської влади. Наприклад, Л. Давиденко до особливостей прокурорської влади відносить: 1) прокурорська влада — це реальний феномен, що становить собою сукупність владних повноважень, наданих прокурорам чинним в Україні законодавством; 2) джерелом прокурорської влади є Конституція України, Закон України “Про прокуратуру” та інші закони України; 3) структуру прокурорської влади створюють два взаємопов'язаних елементи — імперативність (панування) і диспозитивність (право іншої сторони в межах закону діяти на власний розсуд). У різних галузях нагляду названі елементи знаходяться в різних співвідношеннях; 4) прокурорська влада тісно взаємодіє з судовою. При цьому суд, з одного боку, може скасувати або змінити рішення прокурора, а з іншого — вимоги прокурора нерідко провадяться в життя за підтримки суду; 5) прокурорська влада у формі наглядової діяльності проку-

ратури спрямована на підтримання законності і правопорядку в країні та повністю узгоджується з принципами демократичної правової держави [3, 41].

На нашу думку, до особливостей прокурорської влади необхідно віднести і такі: 1) прийняття загальнообов'язкових рішень, за невиконання яких передбачена юридична відповідальність; 2) акти прокурорського реагування містять як констатацію факту порушення закону, так і рекомендації (пропозиції) щодо його усунення; 3) за допомогою прокурорської влади прокурори повідомляють про порушення чинного законодавства і порушують у зв'язку з цим провадження, не беручи на себе функції (повноваження) прийняття по ньому остаточного рішення; 4) право і можливість прокурора в межах своїх повноважень вимагати від відповідних органів і посадових осіб усунути допущені порушення закону, вжити передбачених законом заходів для запобігання їм. Так, наприклад, відповідно до ст. 20 Закону України "Про прокуратуру", під час здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів прокурор має право: безперешкодно за посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити у приміщення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності...; мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, в тому числі за письмовою вимогою, і таких, що містять комерційну таємницю або конфіденційну інформацію; письмово вимагати подання до прокуратури для перевірки певних документів та матеріалів, видачі необхідних довідок, в тому числі щодо операцій і рахунків юридичних осіб та інших організацій, для вирішення питань, пов'язаних з перевіркою; отримувати від

банків інформацію, яка містить банківську таємницю; вимагати для перевірки рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи, одержувати інформацію про стан законності і заходи щодо її забезпечення; вимагати від керівників та колегіальних органів проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій та інших структур незалежно від форм власності, а також направлення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз; викликати посадових осіб і громадян, вимагати від них усних або письмових пояснень щодо порушень закону; порушувати в установленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення, передавати матеріали на розгляд громадських організацій; давати приписи про усунення очевидних порушень закону та ін. [14].

Таким чином, передбачення у Конституції України окремого розділу, зокрема XVII під назвою "Прокуратура" серед таких органів державної влади як Верховна Рада України (Розділ IV), Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади (Розділ VI), судів (Розділ VIII), з одного боку, та виконання специфічних завдань та функцій, які не властиві іншим органам державної влади — з іншого, дає можливість зробити висновок про існування прокурорської влади. Більш того, сьогодні є очевидним той факт, що в Україні не існує державного органу, який ефективніше, ніж прокуратура, виконував би функції нагляду за додержанням законів. Саме здійснення прокурорського нагляду забезпечує верховенство закону, сприяє єдності та зміцненню законності в державі.

Список літератури:

1. *Аристотель*. Сочинения: в 4 т. Том 4. — М.: Мысль, 1984. — 682 с.
2. *Бакаев Д.М.* Место прокуратуры в системе органов государства // Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества. — М., 1990.
3. *Давиденко Л.* Прокурорська Влада. Міф чи реальність? Чи відповідає вона принципам

правової держави? // Прокуратура. Людина. Держава. — 2004. — № 7.

4. Декларація про державний суверенітет України: Затверджена постановою Верховної Ради УРСР від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 31. — Ст. 429.

5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — 384 с.

6. *Долежан В.В.* Деякі аспекти співвідношення судової і прокурорської компетенції // *Правова система України: теорія і практика.* — К., 1993.

7. Загальна теорія держави і права / За редакцією В.В. Копейчикова. — К.: Юрінком Інтер, 1997. — 320 с.

8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст.141.

9. *Костенко Н.* Прокуратура — опора президентської влади // *Российская юстиция* — 1994. — № 11.

10. *Малиновський В.Я.* Державне управління: Навчальний посібник. — Луцьк: Вол. держ. ун-т ім. Лесі Українки, 2000. — 558 с.

11. *Монтеск'є Ш.* Избранные произведения / Общ. ред. М.П. Баскина; — М.: Госполитиздат, 1955. — 800 с.

12. Пакти й Конституції законів / Конституція П.Орлика 5 квітня 1710 р. // *Слюсаренко А.Г., Томенко М.В.* Історія Української конституції. — Київ, 1993.

13. *Платон.* Сочинения в 3-х томах. Том 1, М.: Мысль, 1968. — 623 с.

14. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.

15. *Рабінович П.М.* Основи загальної теорії права та держави. — К.: Юрінком Інтер, 1994. — 236 с.

16. *Рудейчук В.* До питання про прокурорську владу // *Вісник прокуратури.* — 2003. — № 12.

17. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. — Харків: Консум, 2001. — 656 с.

18. Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры // *Государство и право.* — 1994. — № 5.

19. Тлумачний словник української мови / Укладачі Ковальова Т.В., Коврига Л.П. — Харків: Синтекс, 2005. — 672 с.

20. *Федоров Н.В.* О судебной реформе в России // *Государство и право.* — 1992. — № 6.

21. *Шишкін В.* Прокуратура і правосуддя в суверенній Україні // *Право України.* — 1992. — № 1.

22. *Шумський П.В.* Прокуратура — її місце та роль в державі // *Право України.* — 1997. — № 8.

РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются вопросы о месте прокуратуры в системе органов власти. Автор на основе анализа действующего законодательства Украины, специфических задач и функций прокуратуры, которые не характерны для других органов государственной власти, приходит к выводу о существовании “прокурорской власти”.

SUMMARY

The article tackles the issue of the place of Prosecutor in the system of the organs of power. The author comes to the conclusion about the existence of the “prosecutor’s power” relying on the analysis of specific tasks and functions of the Prosecutor’s office which are not typical for other branches of power.

Подано 26.01.07

Рекомендовано кафедрою кримінального процесу та криміналістики