



*Н.Ч. Цакадзе,
аспірант
(Академія адвокатури України)
(Науковий керівник професор В.Г.Гончаренко)*

Прокуратура та її місце в системі органів влади

Ключові слова: *влада, державна влада, функції державної влади, прокуратура, правовий статус прокуратури.*

Діяльність органів прокуратури, як і інших структур, проходить в умовах здійснення соціально-економічних і політико-правових реформ в Україні. Сама прокуратура також піддана істотному реформуванню, що проявилось передусім в її інституціоналізації як самостійної державної структури, зосередженні діяльності її органів на захисті основ конституційного ладу, переорієнтації на пріоритетне забезпечення прав і свобод людини і громадянина, забезпеченні реальної незалежності прокуратури та її посадових осіб.

Суттєве значення для визначення правового статусу прокуратури мають положення VII розділу прийнятої в червні 1996 р. Конституції України, яка зберегла прокуратуру як централізовану систему та визначила її функції на перспективу і на перехідний період — до стабілізації соціально-економічної і політичної ситуації в державі [12].

Питання, пов'язані з визначенням правового статусу прокуратури, організації діяльності, функцій, прокурорському нагляду, завжди були предметом уваги з боку правознавців, які досліджували проблеми конституційного права і прокурорського нагляду.

Ця проблематика висвітлена у роботах багатьох українських та зарубіжних вчених та фахівців, серед яких І.В. Вернидубов, В.Г. Гончаренко, О.Б. Давиденко, В.В. Долежан, В.С. Зеленецький, П.М. Каркач, М.В. Косюта, В.Т. Маляренко, О.Р. Михайленко, Ю.Є. Полянський, М.В. Руденко, В.М. Савицький, Г.П. Серета, К.Ф. Скворцов,

В.Я. Тацій, О.Б. Черв'якова, П.В. Шумський та ін.

Разом з тим дискусії щодо правового статусу, який має прокуратура в державно-правовій системі, її взаємовідносин з іншими органами державної влади, не можна вважати вичерпаними, а можливості їх наукового дослідження — використаними, що актуалізує обраний напрям наукового пошуку у цій сфері.

Завданням цієї статті є розроблення концептуальних проблем, які пов'язані з визначенням місця прокуратури в системі державно-правових інститутів України і на цій основі формулювання відповідних теоретичних висновків та розроблення пропозицій щодо змісту нового Закону України “Про прокуратуру”, внесення змін в Конституцію України.

Прокуратура України становить державну єдину централізовану багатофункціональну систему. Її статус та роль у державі визначаються цілями і задачами її діяльності та повноваженнями. Конституційні основи організації та діяльності прокуратури визначені ст. 121 Конституції. Однак ні зазначена конституційна норма, ні Закон України “Про прокуратуру” від 5 листопада 1991 р. не дають відповіді на питання, до яких же органів державної влади України необхідно віднести прокуратуру [12].

Ця проблема загострюється у зв'язку із вимогами привести діяльність прокуратури у відповідність із Конституцією та міжнародними зобов'язаннями України. У зв'язку з

цим чимало науковців, прагнучи підкреслити самостійність і винятковість своєї позиції щодо правового статусу прокуратури, використовують різні шляхи, про що свідчить існування в науковій літературі різних підходів. Так, В.В. Долежан, Є.Б. Черв'якова вважають, що прокуратура повинна перебувати в системі законодавчої влади [9, 19; 26, 10]. Перший Президент України Л.М. Кравчук, В.М. Савицький, В.М. Точиловський, Л.М. Давиденко місце прокуратури пов'язують з судовою владою [5, 65; 15; 22, 31; 25, 20]. О.М. Бандурка, С.П. Головатий вважають, що прокуратура повинна бути у системі Мінюсту України [1, 40; 2, 40]. М.М. Михеєнко пропонував децентралізувати, розсосередити прокурорську систему, створивши 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, здійснення нагляду за дотриманням законів органами дізнання і попереднього слідства та органами, що виконують вирок суду [19, 195]. Існує точка зору про те, щоб прокуратуру включити у так звану контрольну (наглядову) гілку влади [24, 27].

Аналізуючи сказане, виникає правомірне запитання — чи можна казати про те, що влада ділиться, як передбачено Конституцією, на владу законодавчу, виконавчу та судову? Спробуємо відповісти на це запитання звернувшись до відомої теорії поділу влади, запропонованої Д. Локком і Ш. Монтеск'є, які вважали, що практичне застосування поділу влади має бути спрямовано передусім на обмеження королівського абсолютизму через дію системи стримувань і противаг у відносинах між різними органами державної влади. Проте, як цілком слушно зазначив М.В. Косюта, “в умовах сучасного демократичного суспільства практичне застосування поділу влади передусім переслідує мету впорядкування державно-владної діяльності для того, щоб держава в цілому і окремі складові частини державного механізму найефективніше реалізовували функції державного управління і пов'язані з ними функції соціального контролю” [14, 16].

Правильне розуміння принципу поділу державної влади багато в чому залежить від того, який зміст вкладається в це поняття. Розглянемо декілька позицій.

Так, С.Л. Лисенков зазначав що, державна влада — це здатність окремих суб'єктів підпорядковувати своїй волі поведінку інших суб'єктів у сфері управління справами суспільства шляхом використання державного апарату [18, 46]. П.М. Рабінович визначає державну владу лише як “здатність держави підпорядковувати своїй волі поведінку людей та діяльність об'єднань, що знаходяться на її території” [21, 51]. В.С. Чиркін розглядає державну владу, як “належність держави, яку від її імені здійснюють державні органи і державні службовці (посадові особи)” [27, 42]. На думку В.В. Копейчикова, доцільно говорити не про поділ державної влади, а про поділ сфери праці і повноважень між різними суб'єктами, які за родом своєї діяльності реалізують функції держави [13, 91]. В.Г. Гончаренко зазначає, що влада у загальному вигляді є можливість і здатність справляти визначальний вплив на діяльність і поведінку людей. Як складний соціальний феномен, вона має численні структурні та функціональні характеристики. Єдність, неподільність влади є одним із принципів її реалізації, втілення в реальні суспільні відносини. Оскільки влада за визначенням цілком і повністю належить народові, він не повинен ділити її з ким-небудь, бо інакше втрачається сам зміст, сутність суверенітету — його не можна мати частково. Лише народ, здійснюючи належну йому владу, визначає, як, яким чином забезпечити реалізацію свого національного, народного та державного суверенітету. У той же час багатоплановість і динамізм влади вимагають передачі владних повноважень представницьким органам за умови унеможливлення узурпації влади завдяки створенню для цього механізму чіткого розмежування повноважень, нормативізацію взаємних стримувань і співробітництва. Реалізація влади вимагає функціонального розмежування, поділяється не влада, а функції її здійснення [3, 21].

Стаття 6 Конституції України закріплює принцип поділу влади на законодавчу, ви-

конавчу та судову, проте в ній не вказується конкретно, які саме органи відносяться до кожної з них. Відповідь на це питання слід шукати в подальших статтях Конституції. Так, за ст. 75 Конституції України, “єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України”.

Виконавча влада — орган, що має право безпосереднього управління державою. Органом цієї влади в масштабах усієї країни є уряд, який забезпечує виконання законів та інших актів законодавчої влади, є відповідальним перед Президентом України, підзвітним і підконтрольним Верховній Раді України. Відповідно до статті 113 Конституції України “Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади” Але й до цього часу українським законодавством не врегульовано багато питань, пов’язаних з правовим статусом виконавчої влади, з принципами і порядком її діяльності та взаємодії з органами інших влад [6, 23; 8, 33; 10, 512; 11, 259; 17, 130; 20, 38].

Судова влада — незалежна влада, що охороняє право, виступає арбітром у спорі про право, відправляє правосуддя. Роль судової влади полягає у стримуванні двох інших гілок влади в рамках права, шляхом здійснення конституційного нагляду і судового контролю за ними. Відповідно до ст. 124 Конституції України “правосуддя в Україні здійснюється виключно судами”.

Перелік органів державної влади, зазначений в частині першій ст. 6 Конституції України, науковці тлумачать по-різному. В.М. Косюта, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій вважають, що поділ влади не є беззастережною вказівкою і не виключає можливість існування інших самостійних інститутів влади [14, 10; 23, 10; 24, 27]. В той же час В.Г. Гончаренко зазначає, що конституційний принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову є вичерпним, про що свідчить сполучник “та” [3, 21]. Отже, Конституційна норма, викладена в такій формі, не передбачає існування інших органів державної влади, що є суперечливим.

В науці існує класифікація органів державної влади за певними критеріями. Ми розглянемо тільки один критерій розподілу

органів державної влади — зміст діяльності органів державної влади, оскільки, на нашу думку, саме функціональна ознака є визначальною для поділу органів державної влади.

Так, С.Л. Лисенков за змістом діяльності органів державної влади поділяє їх на законодавчі, виконавчі та органи правосуддя [18, 87]. У своїх роботах А.М. Колодій та В.В. Копейчиков визначають органи законодавчої влади, органи виконавчої влади, органи судової влади та контрольно-наглядові органи [13, 90]. П.М. Рабінович розрізняє органи законодавчої влади, главу держави, органи державного управління (виконавчої влади), судові органи, органи контрольно-наглядові [21, 54]. Проте, як зауважив В.М. Косюта, “чим складніше є апарат держави, тим розгалуженішим є її функції, а значить, неминуче виникає потреба у нових гілках влади...” [14, 16].

Отже, влада належить народу України і є цілісна, суверенна й неподільна. У реальній політико-правовій практиці має місце не поділ влади, а структурне відокремлення й функціональна спеціалізація окремих ланок державного механізму. Інакше кажучи, згаданий принцип “поділу влади” передбачає структурну диференціацію трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Звідси, поділ функцій влади відображає, з одного боку, виділення основних функціональних видів діяльності держави: законотворення, правозастосування і правосуддя, а з іншого — організаційний устрій держави як сукупність різних видів державних органів: законодавчих, виконавчих і судових (як основних) із властивою їм компетенцією (сукупністю державно-владних повноважень) [28, 252]. В.Г. Гончаренко пропонує доповнити існуючий перелік установчою і контрольною функціями, остання буде покладатися на прокуратуру (цілком значущими є також інформаційна, організаційно-господарська і виховна функції влади). Тоді можна буде побачити, що, наприклад, Президент і прокуратура мають владні повноваження, чого не можна сказати за існуючою редакцією ст. 6 Конституції [3, 21].

Президент України, наприклад, формально не входить до законодавчої, виконавчої чи

судової “влади”, хоча як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, він має компетенцію у всіх сферах влади (підписує закони, прийняті Верховною Радою України; має право вето, щодо прийнятих законів Верховною Радою; видає укази і розпорядження, які є обов’язковими до виконання на території України; призначає третину складу Конституційного Суду України; здійснює помилювання).

Що ж стосується прокуратури, то її не можна відносити до жодної з “гілок влади”, але вона, безумовно, має неабиякі владні повноваження, які визначають її статус та роль у державі. Ці повноваження визначаються цілями і задачами її діяльності. Так, відповідно до ст. 4 Закону України “Про прокуратуру” діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань на закріплені Конституцією України незалежність республіки, суспільний та державний лад, політичну та економічну системи, права національних груп і територіальних утворень; гарантовані Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи людини і громадянина; основи демократичного устрою державної влади, правовий статус місцевих рад, органів самоорганізації населення [7; 26, 10].

В Конституції України закріплено, що на прокуратуру покладаються такі функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді в 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; 5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади,

органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Перехідними положеннями Конституції, за прокуратурою збережено виконання відповідно до чинного законодавства функції нагляду за додержанням і застосуванням законів (тобто загальний нагляд) — до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів [12].

З зазначеного видно, що за прокуратурою закріплений загальний нагляд, який є основною проблемою для визначення місця прокуратури в системі державних органів та їх функцій, оскільки прокуратура випадає з переліку органів державної влади України, порушується також закріплений в Конституції України принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Не спрацьовує і “система стримувань і противаг”, оскільки немає нагляду і контролю за самою прокуратурою, а прокуратура, здійснюючи загальний нагляд, виходить, не стоїть на одній сходинці з іншими органами державної влади, а підноситься над ними [16, 144].

На думку В.Г. Гончаренка, яку ми підтримуємо, та на противагу прихильникам “загального нагляду прокуратури” вважаємо, що прокурорський нагляд необхідно привести в рамки Конституції — дотримання законів в оперативно-розшуковій діяльності, дізнання, досудовому слідстві, виконанні судових рішень, застосуванні інших заходів примусового характеру. Більше того — прокурор має право (і обов’язок) реагувати на порушення законів, звертати на це увагу порушників та відстоювати інтереси громадянина або держави в суді [4, 56].

Виконуючи різні владні функції (судову, виконавчу, інформаційну тощо), основною з яких є контрольна, прокуратура займає місце самостійного контролю-наглядового державного органу і не належить до жодної з “гілок влади”, закріплених у Конституції України, але це положення до цього часу не відображено у Конституції, Законі України “Про прокуратуру” та інших нормативних актах.

Враховуючи проведення правової реформи, при розробленні нового проекту Закону України “Про прокуратуру” та внесення змін до Конституції України слід звернути увагу:

- влада є неподільною, вона належить народові;
- багатоплановість і динамізм влади вимагають передачі владних повноважень представницьким органам, причому у реальній політико-правовій практиці має місце не передача влади, а структурна диференціація рівнозначних основних функцій держави, які визначають основні види державних органів;
- виходячи з функціонального підходу здійснення влади, існуючий в Конституції перелік слід доповнити установчою та контрольною функціями (значущими є також інформаційна, організаційно-господарська і виховна функції влади);
- прокуратура України становить державну єдину централізовану багатофункціональну систему, статус та роль у державі якої визначаються цілями і задачами її діяльності, і яка, маючи певні владні повноваження, є самостійною і незалежною в системі органів державної влади. Тому вона зі своєю контрольно-наглядовою владною функцією не може належати до жодної з оголошених законодавцем “гілок влади”.

Список літератури:

1. *Бандурка О.М.* Прокуратура: думки про її реорганізацію // *Право України*. — 1995. — № 9.
2. *Головатий С.П.* Конституція України 1996 року у системі європейського конституціоналізму // *Право України*. — 1997. — № 8.
3. *Гончаренко В.Г.* Концептуальні питання правової реформи в Україні // *Вісник Академії адвокатури України*, 2006. — Вип. 5.
4. *Гончаренко В.Г.* Піклувальник суворий, але справедливий // *Український юрист*, 2003. — № 8.
5. *Давиденко Л.М.* Місце прокуратури у системі державної влади України // *Вісник Академії правових наук України*, 1995. — № 3.
6. *Дахова І.І.* Поняття виконавчої влади та її місце в державному механізмі України (конституційний аспект) // *Право України*. — 2002. — № 12.
7. Довідник прокурора: законодавчі та відомчі акти з питань прокурорської діяльності / Відп. ред. І.В. Дріжчаний. — К.: Воля, 2003.
8. *Долежан В.В., Василюк С.М.* Реформа державної влади: шляхи і варіанти реалізації // *Право України*. — 2002. — № 12.
9. *Долежан В.В.* Проблемы компетенции прокуратуры: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1991.
10. *Коваленко А.А.* Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія і практика: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002.
11. *Коліушко І.Б.* Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. — К.: Факт, 2002.
12. Конституція України. — К.: Преса України 1997.
13. *Копейчиков В.В., Колодій А.М., Лисенков С.Л.* Загальна теорія держави і права. Навч. посіб. — К.: Юрінком Інтер, 2002.
14. *Косюта М.В.* Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. — Одеса: Юрид. літ., 2002.
15. *Кравчук Л.М.* Державне будівництво й нова Конституція України // *Голос України*. — 1992, 12 листопада.
16. *Крилова І.І.* Поняття та правовий статус актів прокурорського реагування // *Вісник Академії Адвокатури України*, 2007. — Вип. 1(8).
17. *Крупчан О.Д.* Організація виконавчої влади. — К.: Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України, 2001.

18. *Лисенков С.Л.* Загальна теорія держави і права. Навч. посіб. — К.: Юрисконсульт, 2006.
19. *Михесенко М.М.* О необходимости преобразования прокуратуры // Проблемы розвитку кримінального процесу в Україні. — К.: Юрінком Інтер, 1999.
20. *Пахомов І.* Конституція України і виконавча влада // Право України. — 2002. — № 9.
21. *Рабінович П.М.* Основи загальної теорії права та держави. Навч. посіб. — Вид. 6-е. — Харків: Консум, 2002.
22. *Савицкий В.М.* Кризис прокурорского надзора // Социалистическая законность. — 1991. — № 1.
23. *Сухонос В.В.* Місце прокуратури в системі органів державної влади України, її розвиток та правове забезпечення гарантій діяльності // Право України, 2000. — № 6.
24. *Тацій В.Я.* Прокуратура в системі поділу влади // Вісник прокуратури. — 1999. — № 2.
25. *Точилловський В.М.* Про місце прокуратури в системі державних органів (до проекту нової Конституції України) // Право України. — 1992. — № 6.
26. *Червякова Е.Б.* Защита конституционных прав граждан средствами прокурорского надзора (проблема общенадзорной деятельности): Автореф. дис канд. юрид. наук. — Харьков, 1992.
27. *Чиркин В.Е.* Государственное управление. Элементарный курс. — М.: Юрист, 2003.
28. *Яценко А.С.* Философия права Владимира Соловьева. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. — СПб: С-Петербург. ун-т МВД России, 1999.

РЕЗЮМЕ

В статье рассматривается правовой статус прокуратуры в системе органов государственной власти. На основе анализа действующего законодательства Украины, специфических задач и функций прокуратуры, которые не характерны для других органов государственной власти, делается вывод о том, что прокуратура занимает отдельное место в системе органов власти.

SUMMARY

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

*Рекомендовано кафедрою
кримінального процесу та криміналістики*

Подано 05.11.07