



УДК 343.163

DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i3.936>**М. Косюта,**доктор юридичних наук, професор,
Лауреат державної премії в галузі освіти, Заслужений юрист України

РОЛЬ І МІСЦЕ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В СУСПІЛЬСТВІ ЯК СУБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Суспільні перетворення в сучасній Україні відбуваються зовні складно і мають суперечливий характер. Це твердження повною мірою можна застосувати до реалізації принципу поділу державної влади на окремі гілки. Ідеї спочатку “соціалістичної правової”, а трохи згодом – “правової” держави виникли з початком перебудовних процесів у СРСР наприкінці 80-х років. У розділі III Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. було проголошено, що “державна влада в Україні здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову”. Пізніше це було закріплено у ст. 6 Конституції України.

Відомо, що ідею поділу влади вперше висловили ще античні мислителі, які в епоху рабовласницького суспільства розмірковували про необхідність доступу до державних органів різними верствами населення та розподілу між цими органами повноважень для забезпечення “поміркованого правління”, “примирення соціальних суперечностей” (Арістотель), досягнення “змішаної” форми державного устрою за рахунок рівноваги між монархією і демократією (Платон), між монархією, аристократією і демократією (Полібій) [1, с. 251].

Для правильного розуміння суті зазначеного принципу важливо пам'ятати, що він виник у специфічних конкретно-історичних умовах, напередодні великих буржуазно-демократичних революцій XVII–XVIII ст. Його основоположники Дж. Локк і Ш. Монтескє не безпідставно вважали, що практичне застосування поділу влади має

бути спрямоване передусім на обмеження королівського абсолютизму через дію системи стримування і противаг у відносинах між різними гілками державної влади. [2, с. 55-60].

У Європі ідея поділу влади найгрунтовніше висвітлена у працях І. Канта та Г.В. Гегеля, у Сполучених Штатах Америки – у Т. Джефферсона та Д. Медісона, і вперше практично реалізована в Конституції 1787 р. [3, с. 234-237].

Абсолютизація незалежності окремих гілок влади і відповідно складових державного механізму стосовно одної на практиці може призвести до його нежиттєздатності. Так само шкідливе розуміння системи стримування і противаг у відносинах між владними структурами як постійного протистояння між ними, коли їх основні зусилля витрачаються на врегулювання конфліктів, а не на вирішення конкретних проблем державного будівництва. Це особливо виразно виявилось під час політичної кризи в Україні у другій половині 2007 р.

Важливим кроком на шляху до вирішення цього завдання є реалізація конституційної реформи, яка розпочалась прийняттям 8 грудня 2004 р. Закону України “Про внесення змін до Конституції України”, – переходом від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління.

Останнім часом у суспільстві точиться жвава дискусія навколо проблеми внесення деяких коректив до цієї реформи і її поглиблення, аж до прийняття нової Конституції України, що має справити значний вплив на



організацію та діяльність прокуратури.

Переважає більшість дослідників у галузях теорії держави і права та конституційного права дотримуються ортодоксальної позиції визнання наявності в Україні лише трьох гілок державної влади: законодавчої, виконавчої і судової, спираючись при цьому не стільки на ідеї Ш. Монтеск'є, скільки на ст. 6 Основного закону України. Проте в літературі відстоюється й інша думка. Так, директор Інституту держави і права Національної академії наук України Ю. Шемшученко вважає, що "принцип розподілу влад не обмежується тільки законодавчою, виконавчою і судовою владами. У більшості зарубіжних конституцій взагалі немає переліку влад". [4, с. 16].

Аналогічну думку висловив президент Академії правових наук України В. Тацій. Деякі дослідники законодавчу, виконавчу і судову гілки влади розглядають як фундаментальні, або базові. Хоча цим твердженням бракує мотивації, в принципі з ними можна погодитись. [5, с. 20]. Річ у тім, що органи законодавчої, виконавчої і судової влади у їх класичному розумінні функціонують у всіх демократичних суспільствах, незалежно від наявних у них форм державного правління. До того ж вони складають, так би мовити, каркас державного організму. Проте, чим складніший апарат держави, тим розгалуженіші її функції, а отже, неминує виникати потреба у нових гілках влади, які існують об'єктивно, незалежно від того, чи відповідає це якимось теоретичним постулатам.

У результаті таких міркувань підходимо до визначення місця прокуратури у системі державних структур, які беруть участь в охороні правопорядку.

Ознаки прокурорського нагляду можна відшукати у стародавніх державах Азії та Європи.

Першим документом, що встановлює статус прокурора (представників короля Франції у трьох парламентах) як посадової особи, є ордонанс від 25 березня 1302 р.

Як стала державна структура прокуратура сформувалася в XVII ст. Королівська прокуратура у Франції, яка виконувала судові та адміністративно-політичні функції, стала прообразом багатьох сучасних прокуратур.

Світовий досвід показує, що протягом століть прокуратура зазнала реформувань під впливом північноєвропейського, французького та англійського типів.

Погляди вчених юристів і практичних працівників щодо місця прокуратури в системі поділу влади вражають своєю різноманітністю, що викликає труднощі в їх класифікації. Чимало авторів, прагнучи підкреслити самостійність і винятковість своєї позиції, використовують різні вирази для визначення однакових за суттю понять. Спробуємо виокремити основні думки з цієї проблеми науковців України.

Так, О. Михайленко та В. Ковальський вважають, що особливості прокуратури як унікальної державної інституції не дають підстав для її включення до якоїсь із гілок влади. На їхню думку, особливий характер діяльності прокуратури виявляється у здійсненні як правоохоронного, так і регулюючого впливу. [6]

Інша група авторів визнає державно-владний, правовий характер діяльності прокуратури і, визначаючи її правовий статус, вдається до слів "самостійний" або "незалежний". Так, М. Потебенько, Г. Ворсінов, В. Корж автори підручника "Конституційне право України"⁵ розглядають прокуратуру як самостійний, спеціальний державний або правовий інститут, В. Глаговський та М. Руденко – як "незалежне (автономне) державне утворення в механізмі державної влади", Ю. Полянський – як "самостійну систему державних органів", В. Кривобок, М. Курило – як самостійний вид державної діяльності. [7]

На думку О. Бандурки, сутність прокуратури та її відмінність від інших органів держави полягає у тому, що вона "по-перше..., не має законо-

належність прокуратури до судової влади впливає із ч. 1 ст. 12 Закону про прокуратуру від 19 травня 1994 р.

Неоднаково визначається місце прокуратури в системі поділу влади у колишніх соціалістичних країнах Східної Європи. Так, Конституція Угорщини в редакції 1989 р. не включила прокуратуру до традиційних гілок влади, про що свідчить її організаційна єдність і наявність спеціальної глави IX в Основному законі. У Македонії структура державної влади відповідно до Конституції 1991 р. складається з парламенту, президента, уряду, судової системи і державної прокуратури, причому кожній з цих інституцій присвячено окрему главу. За таким самим принципом виділено правовий статус прокуратури в Конституції Словаччини 1992 р.

Різноманітне і своєрідне становище прокуратури у владній системі інших країн світу. «На сьогодні відповідно до місця прокуратури у системі державних органів можна виділити чотири групи країн: 1) країни, де прокуратура входить до Міністерства юстиції, хоча при цьому може належати до органів правосуддя і діяти при судах, а прокурори – до суддівського корпусу (магістратури); 2) країни, де прокуратура повністю включена до складу судової системи і перебуває при судах або користується у межах судової влади адміністративною автономією; 3) країни, де прокуратура є самостійною системою і підзвітна парламенту або главі держави; 4) країни, де прокуратури або її прямого аналогу взагалі немає.

Виходячи з вищевикладеного, можливо зробити два важливі висновки.

По-перше, навіть як складова якоїсь традиційної гілки державної влади прокуратура в будь-якому суспільстві зберігає свою неповторність і наділена такими функціями, які невластиві для інших державних структур. Це стосується як моно-функціональних прокуратур, на яких покладено лише кримінальне переслідування, так і багатфункціональних.

По-друге, незалежно від ступеня інтеграції прокуратури до інших державних структур вона завжди зберігає певний рівень організаційної відокремленості й автономії при реалізації своїх функцій.

Нині йде процес перетворення прокуратури на орган правопорядку відповідно до європейських стандартів. Зокрема ще в 2006 р. Генеральна прокуратура ініціювала питання включення прокурорської системи до судової влади (або до судової системи, оскільки ці поняття можуть розглядатися і як синоніми. Наміри включити прокуратуру до складу судової влади схвалили Венеціанська комісія. У своєму висновку вона «... вітає запропонований вибір на користь незалежної прокуратури як частини судової влади.

Органи прокуратури, системи яких не входять до судової системи, цілком самостійно реалізують свої конституційні функції і повноваження за винятком здійснення судами контролю за рішеннями і діями посадових осіб прокуратур при реалізації ними конституційних функцій, а також управлінських функцій, якщо ці рішення або дії стосуються прав і свобод громадян (відомі випадки, коли за позивними заявами заінтересованих осіб суди поновлювали на посадах відповідальних прокурорських працівників, що неможливо було уявити собі в радянські часи).

Відповідно до ч.2 ст.124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, в тому числі і на правовідносини, учасниками яких є органи і посадові особи прокуратури.

Найважливішим є те, що навіть за умови повної реорганізації прокурорської системи України відповідно до конституційної моделі рівень її неповторності не лише не зменшиться, але й набуде нових рис.

Відповідно до ст. 121 Конституції на органи прокуратури покладаються:

1) підтримання державного обвинувачення в суді;



2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;

3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян;

5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами.

Отже, неможливість виділення прокуратури в системі державного апарату як окремої гілки влади і наведені вище посилення на те, що "прокуратура діє в інтересах всіх влад", "обслуговує їх" чи "є елементом системи стримування і противаг у відносинах між різними гілками влади" необґрунтовані. Ці ознаки якраз і підтверджують відповідний рівень її автономії у системі влади. У ст. 121 Конституції України не випадково підкреслено, що Прокуратура України становить єдину систему.

Стаття присвячена дослідженню місця органів прокуратури у суспільстві і ролі прокуратури як суб'єкта державної влади. Проаналізовано ідею поділу влади та визначено що, в умовах сучасного демократичного суспільства зміст теорії поділу влади є значно глибшим, а метою його практичного застосування є впорядкування державно-владної діяльності для того, щоб держава в цілому й окремі складові державного механізму найефективніше реалізовували функції соціального управління і пов'язані з ними функції соціального контролю. Визначено, що нормальна життєдіяльність державного механізму є можливою лише за умови безперервної взаємодії всіх його складових.

Розглянуто історію становлення та розвитку інституту прокуратури у ретроспективі.

Проаналізовано питання про місце прокуратури в системі державних органів, яке за порівняно короткий період існування незалежної України в законодавчих актах і законопроектах вирішувалося суперечливо й непослідовно. Для вирішення зазначеної проблеми, проаналізовано способи закріплення прокуратури у конституційних і законодавчих актах держав, які виникли на місці Союзу РСР, входили до складу так званої соціалістичної співдружності, та інших держав світу.

З'ясовано, що прокурорська система України сьогодні слугує додатковим підтвердженням того, що вона за сучасного стану правового регулювання, на основі характеру її функцій і повноважень, єдності і централізації цієї системи може розглядатися як самостійна гілка державної влади.

Розглянуто можливість визначення місця прокуратури у системі влади, спираючись на її цілі й завдання.

Зроблено висновок, про те що частина змінюваність керівників прокуратури впродовж усього періоду незалежності України закінчиться тоді, коли в нашій державі будуть створені необхідні умови для плідної співпраці державних структур та буде підвищено рівень правової культури посадовців різного рангу.

Ключові слова: Прокуратура, державна влада, система державних органів, судова гілка влади, виконавча гілка влади, Верховна рада України, Конституція України, генеральний прокурор.

Kosiuta M. ROLE AND PLACE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE AS A SUBJECT OF THE GOVERNMENTAL AUTHORITY

The article is devoted to the study of the place of the prosecution bodies in society and the role of the prosecutor's office as a subject of state power.



The idea of separation of powers is analyzed and it is determined that in the conditions of modern democratic society the content of the theory of separation of powers is much deeper, and the purpose of its practical use is the ordering of state-power activities in order for the state as a whole and certain components of the state mechanism to effectively implement the functions of social governance and related with them the functions of social control. It is determined that the normal life of the state mechanism is possible only if all its components are continuously interacting.

The history of formation and development of the Institute of Public Prosecutor in retrospect is considered.

The question of the place of the prosecutor's office in the system of state bodies is analyzed, which in a relatively short period of existence of an independent Ukraine in legislative acts and bills was resolved controversially and inconsistently. In order to solve this problem, the ways of securing the prosecutor's office in the constitutional and legislative acts of the states that arose in the place of the Union of the USSR, which were part of the so-called socialist community and other countries of the world, were analyzed.

It is found out that the prosecutorial system of Ukraine today serves as additional confirmation that in the present state of legal regulation, on the basis of the nature of its functions and powers, the unity and centralization of this system can be considered as an independent branch of state power.

The possibility of defining a prosecutor's office in the power system based on its goals and objectives is considered.

It is concluded that the frequent replacement of prosecutors throughout Ukraine's independence period will end when the necessary conditions for

fruitful cooperation of state structures will be created in our country and the level of legal culture of officials of different rank will be increased.

Key words: Prosecutor's Office, state power, system of state bodies, judicial branch, executive branch of power, Verkhovna Rada of Ukraine, Constitution of Ukraine, Attorney General.

Література:

1. Нерсесянц В.С. Политические учения древней Греции / В.С. Нерсесянц. – М., 1979. – С.251.
2. Локк Дж. О государственном правлении / Дж. Локк. – Кн. 2 : О гражданском правлении : избр. филос. произведения. – Т. 2. – М.: Соцгиз, 1960. – С. 55–60.
3. Кант И. Сочинения : в 6 т. / И. Кант. – Т. 4. – М., 1965. – С. 234–237.
4. Шемшученко Ю.С. Теоретичні засади прокурорського нагляду на сучасному етапі / Ю.С. Шемшученко // Проблеми розвитку Прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави : матеріали наук.-практ. конф. – К.: Ген. Прокуратура України, 1996. – С.16.
5. Тацій В.Я. Роль і місце прокуратури в системі правоохоронних органів України / В.Я. Тацій // Проблеми розвитку Прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави : матеріали наук.-практ. конф. – К.: Ген. Прокуратура України, 1996. – С. 20.
6. Михайленко О. Прокуратура суверенної України: час становлення спливає / О. Михайленко, В. Ковальський // Юрид. вісн. України. – 2000. – № 48
7. Конституційне право України : підручник / за ред. В.Ф. Пого-рілка. – К.: Наук, думка, 1999. – С. 596.
8. Бандурка О. Прокуратура: думки про її реорганізацію / О. Бандурка // Право України. – 1995. – № 8. – С. 41.
9. О Сокольський концепції прокурорського надзора в умовах перестройки. Матеріали засідання Совета по рассм. воиросов теорет. характера 24.03.89 // Науч. инф. по вопр. борьбы с преступностью. – М., 1989. – № 114. – С. 30.
10. Грицаєнко Л.В. Прокуратура в країнах Європи / Л.В. Грицаєнко. – К., 2006. – С. 13.