



УДК 343.163

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

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

Суспільні перетворення в сучасній Україні відбуваються 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 перебудовчих 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» (Аристотель), 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. Монтеск'є небезпідставно 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, вперше практично реалізована в Конституції 1787 р. [3, с. 234–237].

Абсолютизація незалежності окремих гілок влади і відповідно складників державного механізму 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. Пере-



важна 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, відтак неминуче виникає потреба у нових гілках влади, які існують об'єктивно, незалежно від того, чи відповідає це якимось теоретичним постулатам. У результаті таких міркувань автор підійшов 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. Автор спробує виокремити основні думки науковців України з цієї проблеми.

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», 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 «не має законодавчих, адміністративних чи судових функцій; не втручається безпосередньо у господарську діяльність органів, за дотриманням



законності якими здійснюється нагляд; не піддає діяльність та акти відповідних органів державного управління оцінці з точки зору їх практичної доцільності, а лише здійснює нагляд за тим, щоб у нормативних актах і діяльності державних структур дотримувалася і правильно застосовувався закон» [8, с. 41]. Не заперечуючи ці твердження, потрібно зазначити, що вони не розкривають сутності прокуратури та її місця у владній системі, сконцентровані не на тому, що прокуратура може і повинна робити, а на тому, чого вона виконувати не може.

Ідея включення прокуратури до складу судової влади також має прихильників. Так, О. Сокольський висловив думку про те, що в результаті правової реформи прокуратура «повернеться в те лоно, з якого вийшла, тобто в суд» [9, с. 30]. У багатьох наукових публікаціях констатується, що прокуратура постає як важливий чинник у системі стримування і противаг у відносинах між різними державними органами. Не абсолютизуючи систему стримування і противаг, окремі дослідники наголошують одночасно на ролі прокуратури як елемента, що сприяє взаємодії державних органів, які представляють окремі гілки державної влади.

Питання про місце прокуратури в системі державних органів за порівняно короткий період існування незалежної України в законодавчих актах і законопроектах вирішувалося суперечливо й непослідовно. Так, Декларація про державний суверенітет України, прийнята Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 р., закріпила призначення Генерального прокурора УРСР за парламентом, його підзвітність і підконтрольність парламенту (ч. 2 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р.). Питання про належність прокуратури до якоїсь гілки державної влади взагалі не вирішувалося.

У постанові Верховної Ради Української РСР «Про концепцію нової Конституції України» від 19 червня 1991 р.

планувалося інтегрувати прокуратуру як автономну державну структуру судової влади, а в конституційному договорі між Верховною Радою України і Президентом України «Про основні засади функціонування державної влади і місцевого самоврядування» від 8 червня 1995 р. судам і прокуратурі України були присвячені окремі розділи.

Розглядаючи зазначені проблеми, необхідно проаналізувати способи їх вирішення у конституційних і законодавчих актах держав, які виникли на місці Союзу РСР, входили до складу так званої соціалістичної співдружності та інших держав світу. Як зазначив Л. Грицаєнко, «... ознайомлення із досвідом організації та діяльності прокуратури в країнах Європи дасть змогу глибше усвідомити суть проблемних питань, пов'язаних із реформуванням органів прокуратури України, по-новому подивитися на них, переосмислити внутрішні та зовнішні закономірності функціонування прокурорських систем, встановити певні тенденції їх розвитку, з'ясувати сильні і слабкі сторони» [10, с. 13].

В Україні, як і в інших пострадянських країнах, погляди на місце і роль прокуратури в державному механізмі не були сталими, що відобразилося в документах концептуального характеру. Норми, які стосуються прокуратури, включено до розділів конституцій, присвячених судовій владі в Азербайджані (Конституція 1995 р. глава VII «Судова влада»), у Вірменії (Конституція 1995 р. глава VI «Судова влада»), Грузії (Конституція 1995 р. глава V «Судова влада»), Казахстані (Конституція 1995 р. розділ «Суди і правосуддя»), Литві (Конституція 1992 р. глава IX «Суд»), Молдові (Конституція 1994 р. глава IX «Судова влада»); у Латвії належність прокуратури до судової влади випливає 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 Угор-



щини 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 із цих інституцій присвячено окрему главу. За таким самим принципом виокремлено і 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 виокремити 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, можна зробити два важливі висновки. По-перше, навіть як складник 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 багатофункціональних. 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 відбувається процес перетворення прокуратури на орган правопо-

рядку 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 схвалила 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 позовними заявами зацікавлених осіб суди поновлювали на посадах відповідальних прокурорських працівників, що не можливо 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 покладається:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- 3) нагляд за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за дотриманням законів при виконанні судових рішень



у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян;

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

Неможливість виокремлення 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 протидії 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 складники 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 складників.

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 систем може розглядатися як самостійна гілка державної влади. Розглянуто можливість визначення місця прокуратури у системі влади, спираючись на її цілі й завдання.

Зроблено висновки про те, що часта змінюваність керівників прокуратури протягом 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. Нерсисяц В.С. Политические учения древней Греции / В.С. Нерсисяц. М., 1979. С. 251.
2. Локк Дж. О государственном правлении / Дж. Локк. Кн. 2: О гражданском правлении : избр. филос. произведения. Т. 2. М. : Соцэкгиз, 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. Погорілка. К. : Наук. думка, 1999. С. 596.
8. Бандурка О. Прокуратура: думки про її реорганізацію / О. Бандурка // Право України. 1995. № 8. С. 41.
9. О. Сокольский. Концепции прокурорского надзора в условиях перестройки. Материалы заседания Совета по рассм. вопросов 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.