

УДК 342.5(477)

В.А. МИКОЛЕНКО, Харківський національний університет внутрішніх справ

МІСЦЕ ПРОКУРАТУРИ У СИСТЕМІ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Ключові слова: прокуратура, система влади

Однією з найбільш дискусійних проблем останніх років є проблема про місце прокуратури у системі гілок державної влади. Її розробкою займалися вчені різних історичних періодів, серед яких В.В. Долежан, М.В. Косюта, О.В. Марцеляк, Н.В. Мельников, М.І. Мичко, В.Ф. Погорілко, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, Ю.С. Шемшученко, О.Н. Ярмиш. Разом із тим сьогодні не має однозначного розуміння місця прокуратури у системі влади в Україні. Актуалізує цю проблему розробка нової Конституції України, яку розпочали з ініціативи Президента України. З огляду на це, метою зазначеної статті є визначення місця прокуратури у системі влади в Україні.

Сьогодні кожна з гілок влади у відповідності зі своєю природою, характером функцій і призначенням займає своє місце в загальній системі державної влади. Кожна з гілок влади знаходить своє вираження в органах державної влади. При цьому органи державної влади є формою прояву гілки влади. Влада – це зміст, повноваження, а орган – це зовнішнє вираження змісту, форма [1, с.18]. Через форму, а в нашому випадку, через орган державної влади, реалізуються повноваження державної влади. Тому гілку державної влади повинна представляти сукупність органів державної влади, що мають загальну функціональну спрямованість і методи діяльності. Той або інший орган може бути віднесений до відповідної гілки влади тільки в тому випадку, якщо він є незалежним і організаційно не підлеглий структурам інших галузей державної влади.

Слід одразу зазначити, що Конституція України не містить законодавчої відповіді на питання, до якої гілки влади відноситься про-

куратура. Так, норми присвячені прокуратурі містяться у окремому розділі Основного Закону (розділ VII з назвою «Прокуратура»). Не дає відповіді на зазначене питання й Закон України «Про прокуратуру», незважаючи на пряму вказівку Конституції України про те, що організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом. У той же час проблема чіткого визначення місця прокуратури у системі гілок державної влади має не тільки теоретичне, але й практичне значення, оскільки з нього випливає розуміння ролі цієї інституції в системі стримань і протидії між гілками влади у правовій державі, якою відповідно до Конституції є Україна.

Як відзначає В. Костецький, сучасна держава не може не бути правовою. Уже в Декларації прав людини і громадянина, прийнятій у 1789 р. Національними Зборами Франції, проголошувалося, що суспільство, в якому не забезпечено користування правами і не проведено розподіл влад, не має Конституції. Сьогодні держава, в якій не забезпечено розподіл влад, розглядається світовим співтовариством як анахронізм ХХІ ст., тоталітарна держава, влада хунти, феодальний пережиток тощо. При цьому така держава стає дуже часто об'єктом ізоляції, а її громадяни – заручниками влади, позбавленими нормального спілкування із світовим співтовариством [2, с.43].

Ідея розподілу владних функцій між гілками влади розвивалася паралельно з ідеєю правової держави як одна з її ознак. Провідниками цієї ідеї були Дж. Гарінгтон, Дж. Локк, Ш. Монтеск'є, Т. Кампанелли, Ж. Боден, Г. Гроцій, Б. Спіноза. Розробка теорії поділу влад з системою стримувань та протидії між різними гілками державної влади цілком справедливо пов'язується з ім'ям французького просвітника Ш. Монтеск'є. Як зазначав В. Тимошенко, що Ш. Монтеск'є не тільки висловив ряд думок щодо поділу державної влади, але представив ці думки у формі докладно розробленої теорії [3, с.768].

Досліджуючи співвідношення закону і свободи, Ш. Монтеск'є вказував, що політич-

на свобода має місце лише там, де виключена можливість зловживання владою, для чого необхідно досягти в державі поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову. Ці влади можуть комбінуватись у різний спосіб, але тільки один із них дозволяє реалізувати політичну свободу повною мірою. Цим єдиним способом є розподіл трьох перелічених влад між різними органами таким чином аби всі вони були самостійними по відношенню один до одного і не могли привласнити собі будь-які «додаткові» повноваження. Таке помірне правління характеризується як «державний лад, при якому нікого не будуть примушувати робити те, до чого його не зобов'язує закон, і не робити того, що закон йому дозволяє» [4, с.289].

Слід відзначити, що зародки ідеї поділу влад можна знайти, ще у працях давньогрецьких філософів Аристотеля, Платона, Полібія та Цицерона. Так, в теорії ідеальної держави Платона йшлося про необхідність розподілу державних функцій між окремими органами (посадовими особами). Платон пропонує з метою підвищення ефективності державного управління виокремлювати такі специфічні функції, як управління, законодавство, суддівство та військова справа. Причому виконання кожної з цих функцій відповідає певній доброчинності, а тому всі вони мають бути розподіленими відповідно до природних здатностей тих, хто займатиметься цією діяльністю. На думку Платона, коли всі починають робити все, тобто, коли всі видають закони, всі управляють і кожен має повноваження судити, тоді отримує свій ґрунт тиранія [5, с.350–352].

Сьогодні у науковій літературі піддається сумніву теорія поділу влад на три гілки: законодавчу, виконавчу й судову. Так, Ю.С. Шемшученко зазначає, що принцип розподілу влад не обмежується тільки законодавчою, виконавчою і судовою гілками [6, с.15]. З точки зору А.Д. Кермова багато положень, у тому числі й деякі основні постулати класичної теорії поділу влади, яка висходить ще до Ш. Монтеск'є, практично застаріли, не цілком відповідають реаліям сучасного політич-

ного життя і тому мають потребу в корегуванні та відновленні [7, с.8–9].

Як зазначає В. Костецький, аналіз української Конституції дає підстави стверджувати, що в її тексті задекларовані органи, які не можуть бути віднесені до законодавчої, виконавчої та судової влади. Це – інститут президентства, кваліфікаційні комісії суддів, Вища рада юстиції, прокуратура, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини [2, с.45].

Багато науковців, які займаються проблемами державного будівництва, виділяють в Україні контрольно-наглядову владу. Так, О.Н. Ярмиш зазначає, що конституційна практика багатьох країн світу йде останнім часом шляхом закріплення цієї доктрини в Основних Законах. Про контрольну владу по суті йдеться у Конституції Алжиру 1989 р. і Конституції Перу 1979 р. Виходячи з цих досягнень державно-правової науки, вчений вважає правомірним як на теоретичному, так і на практичному рівнях вести річ про контрольну гілку влади, яка знайшла відображення у Конституції України [8, с.14]. В.В. Медведчук вказує не стільки на юридичне існування контрольно-наглядової влади, скільки про доцільність її утворення. На його думку доцільно поставити питання про створення в Україні особливої контрольно-наглядової влади, що сприяло би консолідації зусиль у цій дуже важливій сфері суспільного життя. Функціональним призначенням такої влади у загальному плані слід вважати захист і охорону конституційного ладу України [9, с.9].

В юридичній літературі не має одностайності щодо складових цієї гілки влади. Так, О.В. Марцеляк до неї відносить три державні інституції: прокуратуру, Конституційний суд та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, підкреслюючи їх спільні риси, а саме те, що дані інститути не встановлюють загальних правил поведінки, як це робить законодавча влада, не розглядають і не приймають кінцевих рішень з конкретних кримінальних, цивільних, трудових, адміністративних справ, що є сферою діяльності судової гілки влади, не займаються вирішенням проблем

державного управління, що притаманне виконавчій владі, статуси Конституційного Суду України, прокуратури України регулюються окремими розділами Конституції України [10, с.15]. М.В. Косюта, підтримуючи позицію щодо об'єднання цих інституцій у рамках контрольно-наглядової гілки влади, обґрунтовує таке об'єднання спільністю мети і завдань усіх цих органів. Такою метою є забезпечення верховенства Конституції України в нормотворчій і правозастосувальній діяльності, а завданням - практична діяльність, спрямована на досягнення цієї мети. І Конституційний Суд, і Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, і прокуратура здійснюють не просто державний, а саме конституційний контроль, спрямований на збереження і зміцнення фундаментальних цінностей, закріплених в Основному Законі держави [11, с.56–58].

Ще більше державних інституцій відносять до цієї гілки влади О.Н. Ярмиш, а саме прокуратуру, Конституційний Суд України, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Рахункову Палату, Національну раду з питань телебачення і радіомовлення. Взагалі вчений вважає за доцільне чітко виділити контрольну гілку влади в Основному Законі України [8, с.14].

На думку В. Костецького, поряд з прокуратурою до контрольно-наглядової гілки державної влади слід віднести Рахункову палату, Національну раду з питань телебачення і радіомовлення та Національну експертну комісію України з питань захисту суспільної моралі [2, с.48].

Разом із тим, слід вказати і на існування противників віднесення тих або інших зазначених органів до контрольно-наглядової влади. Так, О.Ф. Скакун вважає, що Конституційний Суд слід відносити до вищих органів судової влади [12, с.135]. Ю.С. Шемшученко, не заперечуючи доцільності виокремлення специфічної по відношенню до законодавчої, виконавчої і судової влади, ще й четвертої – контрольно-наглядової, тим не менш, висловлюється за належність Конституційного Суду

саме до судової, а не до контрольно-наглядової влади [13, с.55]. Підтримуючи аналогічну позицію, В. Шаповал основним аргументом на її користь вважає те, що на суддів конституційного суду поширюються ті ж самі гарантії незалежності і недоторканості, а також підстави щодо звільнення з посади і вимоги щодо несумісності, які передбачені для суддів судів загальної юрисдикції [14, с.45]. Найширший перелік аргументів на користь зазначеної позиції навів М. Козюбра. Перш за все, як суди загальної юрисдикції, так і конституційний суд є саме судами, тобто вони мають однакову організаційну форму, по-друге, вони мають спільне завдання і призначення, зміст якого полягає у вирішенні спорів про право, по-третє, спільність процесуальної форми, якою є процес судочинства і чітке дотримання судової процедури, по-четверте, і для тих і для інших судів є спільними основні принципи їх діяльності, по-п'яте, по відношенню до всіх суддів (безвідносно до того, чи є вони суддями загальних судів, чи суддями конституційного суду) існують однакові гарантії незалежності і недоторканості [15, с.22–23].

М.В. Косюта заперечує проти зарахування Рахункової палати до контрольно-наглядової влади, навіть із того, що в Конституції (ст.99) вона фігурує як орган парламентського контролю. Річ у тім, що, здійснюючи фінансовий контроль у бюджетній сфері, Рахункова палата по суті виступає як ревізійний орган, а її діяльність не пов'язана безпосередньо з захистом основ конституційного ладу України [11, с.60].

На думку М.І. Мичко прокуратуру правомірно відносити до системи контрольної влади лише в тій частині її діяльності, яка пов'язана з наглядом за виконанням і додержанням законів. Інша ж її частина, пов'язана з функцією обвинувачення (порушенням кримінальних справ, розкриттям злочинів і підтриманням державного обвинувачення в суді), не вписується в систему контрольної влади, оскільки завдання і характер її діяльності не є контролюючими за змістом [16, с.78].

Слід відзначити, що у Європі немає єдиного стандарту щодо місця прокуратури у механізмі держави. Рекомендація (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи визнає можливість існування у демократичному суспільстві різних моделей прокуратури. Зокрема, прокуратура може існувати як частина судової влади з обов'язковим визначенням у законі характеру і меж її незалежності (п.14). Допускається й те, що прокуратура може бути частиною виконавчої влади. У такому випадку має бути забезпечена незалежність прокурорів та прозорість й справедливості їх діяльності (п.13). Зазначені моделі прокуратур мають переваги і недоліки, але жодна з моделей не виключається і не віддається перевага тій чи іншій моделі.

Виходячи з правового статусу прокуратури України, слід констатувати, що вона є унікальною державною інституцією з різноплановими функціями правозахисного спрямування. Сучасна прокуратура України не відноситься до жодної із закріплених Конституцією України гілок влади, передусім через те, що структурно не входить до них. Так, відповідно до ст. 6 Закону України «Про прокуратуру», органи прокуратури України становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим та здійснюють свої повноваження на підставі додержання Конституції України та чинних на території республіки законів, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів.

Прокуратура займає гідне місце в системі державної влади України, виконуючи роль важливого елемента збалансування цієї системи. У певній мірі можна віднести прокуратуру до елемента системи стримань і противаг, що, як відомо, припускає поділ компетенції між органами державної влади, що дозволяє їм взаємно контролювати друг друга. З огляду на це вважаємо за необхідне зберегти незалежний статус прокуратури у механізмі держави як органу правозахисної

спрямованості, а також вважаємо за недоцільне штучне об'єднання її з іншими органами навіть зі схожою метою і напрямком діяльності в межах ілюзорної контрольно-наглядової влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Нерсесянц В. С. Право – математика свободы. Опыт прошлого и перспективы / Нерсесянц В. С. – М. : Норма, 1996.
2. Костицький В. Щодо питання про розподіл влади та місце прокуратури у системі влади. Проблеми ренесансу в теорії права / Костицький В. // Вісник прокуратури. – 2009. – № 11. – С. 42–48.
3. Юридична енциклопедія / голова редкол. Ю. С. Шемшученко. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія», 2001. – Т. 3. – 792 с.
4. Монтеск'є Ш. О духе законов / Монтеск'є Ш. // Избранные произведения. – М., 1955.
5. Платон. Государство / Платон // Собрание починений : в 4-х т. – М. : Мысль, 1994. – Т. 3. – С. 79–420.
6. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади прокурорського нагляду на сучасному етапі / Шемшученко Ю. С. // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави. – К., 1996. – С. 15–19.
7. Керимов А. Д. Проблемы конституционной реформы и государственного строительства в России / Керимов А. Д. – М. : АГС, 2000.
8. Ярмиш А. Н. Місце та роль прокуратури в системі державної влади / Ярмиш А. Н. // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2003. – № 21. – Ч. 2. – С. 14–19.
9. Медведчук В. В. Державна влада в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / Медведчук В. В. // Право України. – 1998. – № 4. – С. 5–9.
10. Марцеляк О. В. Контрольно-наглядові органи в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / О. В. Марцеляк. – Х., 1997. – 22 с.

11. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.10 / Косюта М. В. – Х., 2002. – 465 с.

12. Скакун О. Ф. Теория государства и права / Скакун О. Ф. – Х. : Консум, Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.

13. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади реформування правової системи України / Шемшученко Ю. С. // Правова держава. – 1996. – Вип. 7. – С. 50–56.

14. Шаповал В. Проблеми розвитку конституційної юрисдикції в Україні / Шаповал В. // Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 2. – С. 45–53.

15. Козюбра М. Попередній конституційний контроль і захист прав людини / Козюбра М. // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 2. – С. 54–59.

16. Мичко М. І. Проблеми взаємовідносин прокуратури з органами державного контролю / Мичко М. І. // Держава і право. – 1999. – Вип. 3. – С. 77–83.

Миколенко В. А. Місце прокуратури у системі влади в Україні / В. А. Миколенко // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 613–617 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11mvavvu.pdf>

Розглянуто сучасні підходи до класичної теорії поділу влади. Визначене місце прокуратури у системі гілок влади в Україні.

Миколенко В.А. Место прокуратуры в системе власти в Украине

Рассмотрены современные подходы к классической теории разделения властей. Определено место прокуратуры в системе ветвей власти в Украине.

Mikolenko V.A. A Place of Office of Public Prosecutor in Power System in Ukraine

Modern approaches to the classical theory of division of the authorities are considered. The place of Office of Public Prosecutor in system of branches of the power in Ukraine is defined.