

УДК 347.963

Толочко Я.М.

## ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

У науковій статті розглянут конституційно-правовий статус прокуратури. Зроблен висновок, що прокуратура є самостійним органом у механізмі держави.

Ключові слова: конституційно-правовий статус, прокуратура, повноваження, органи державної влади.

Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу й судову (ст. 6 Конституції України). Це потребує наукового осмислення ідеї поділу влади, визначення її сучасного змісту, детального вивчення місця й ролі в механізмі правової держави контрольних і наглядових інститутів, зокрема й прокуратури.

Проблема визначення місця прокуратури в системі поділу влади особливо гостро дискутується у теорії. У центрі уваги вітчизняних та зарубіжних вчених періодично опиняються питання статусу органів прокуратури, місця прокуратури в системі органів держави, функції прокуратури, а також інші проблеми, що стосуються прокурорської діяльності [1, с. 38]. Пов'язано це з тим, що в Конституції України не визначено місце прокуратури в системі органів державної влади, що створює загрозу порушення принципу поділу державної влади. У зв'язку з необхідністю реформування прокуратури в Україні гострота цих дискусій зростає.

Ряд авторів наполягають на тому, що прокуратура повинна перебувати при законодавчій владі, вона є її уповноваженим органом [2, с. 12]. Яких-небудь організаційно-правових механізмів, що зв'язують законодавчу владу й прокуратуру, вони не називають, а, власне кажучи, як основний аргумент наводять приналежність прокуратурі за її правовою природою функції нагляду за додержанням законів від імені Верховної Ради України, хоча це не передбачено Конституцією України. Тому, на сьогодні відсутні підстави для віднесення прокуратури до законодавчої гілки влади і визнання її спеціальним органом з реалізації функції парламентського нагляду за виконанням законів.

Адміністративно-владний характер повноважень прокурора з нагляду за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах і при застосуванні інших мір примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи людини, певною мірою сприяє формуванню у деяких вчених і практиків поглядів на прокуратуру як орган виконавчої влади. На нашу думку, зазначені функції прокуратури пов'язані з тим, що прокурор є суб'єктом кримінального переслідування. При їх здійсненні прокурор безпосередньо не займається забезпеченням виконання законів і підзаконних нормативних актів, не управляє державними справами, не приймає з цією метою управлінських рішень

владного характеру, тобто не має ніякої адміністративної влади. Прокурорській діяльності не властива жодна характерна ознака виконавчої влади і тому прокуратура не може бути віднесена до виконавчої влади.

Нажаль питання про місце прокуратури не знайшло свого чіткого відображення в Концепції реформування кримінальної юстиції України. В. Мойсік припускає, що така невизначеність концепції може бути наслідком позицій, зафіксованих в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України (п.2.3), а саме – введення прокуратури в систему органів юстиції [3, с. 8].

У цьому зв'язку не зовсім коректним є й рішення Європейського суду з прав людини в справі «Меріт проти України», прийняте 20 березня 2004 року. Європейський суд у своєму рішенні (п. 63), аналізуючи розділ VII Конституції України, вказав, що, найімовірніше, «...прокурори під час виконання своїх функцій перебувають під наглядом владних органів, що відносяться до виконавчої галузі влади». Тобто Європейський суд фактично визнав, що прокуратура в Україні входить у систему органів виконавчої влади, обґрунтовуючи це процедурою призначення Генерального прокурора України. У рішенні в справі «Салов проти України» Європейський суд знову підтвердив цей висновок. І хоча, на наш погляд, такий висновок близький до висновків на кшталт «obiter dictum» (попутне сказане), однак він має досить суттєве значення для реформування українського законодавства про прокуратуру.

По суті ж, правовий статус Генерального прокурора України кандидат на посаду, що обійматиме, набуває тільки після затвердження його кандидатури Верховною Радою України, а Президент лише представляє цю кандидатуру. Крім того, звільняє Генерального прокурора з посади за згодою Верховної Ради України Президент України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокурору України, що є причиною його відставки з посади (ч. 1 ст. 122 Конституції України).

Однак інститут висловлення недовіри Генеральному прокурору України багато в чому нівелює гарантії незалежності прокуратури. Як наслідок – Генерального прокурора України мають право звільнити з посади як Президент України, так і Верховна Рада України. Доцільно погодитися з Г.М. Титарчуком, що в такий спосіб Генерального прокурора України поставили у залежність від політичних протистоянь і зробили дуже вразливим, аби адекватно протистояти фактам втручання у діяльність прокуратури. За своєю сутністю інститут недовіри є формою політичної відповідальності Генерального прокурора України, отож потребує скасування [4, с. 31]. Оновлений порядок призначення й звільнення Генерального прокурора України дає змогу зробити систему «стримувань і противаг» ще більш дієвою. Важливим інструментом цієї системи й покликана бути прокуратура як орган державної влади.

Органи прокуратури України являють собою єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України (п. 1 ст. 6). Якби органи та посадові особи прокуратури були організаційно «прив'язані» до інших державних структур (судів або органів виконавчої влади), то, як визнає М. В. Косюта, «... не було б підстав ні в теоретичному, ні в практичному плані стверджувати, що прокуратура являє собою самостійну гілку влади» [5, с. 32]. Органи прокуратури – елемент цілісної системи органів державної влади, взаємозалежний з іншими елементами системи і водночас незалежний.

В Україні прокуратура не може відноситися й до судової влади. Конституція України встановлює, що правосуддя здійснюється тільки судами, юрисдикція яких поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ст. 124). Проте у юридичній літературі наявна точка зору, прихильники якої обґрунтовують ідею про те, що прокуратура відноситься до судової влади, оскільки забезпечує реалізацію відповідних функцій судової влади, які поза прокурорською діяльністю залишилися б деклараціями [6, с. 6-10]. Отже, прокуратура є незалежним органом у системі судової влади, на яку у сфері кримінального процесу покладаються: кримінальне переслідування в досудовому провадженні та підтримання державного обвинувачення в суді; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове слідство; нагляд за додержанням законів органами та установами, які виконують судові рішення, а також застосовують заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

Як справедливо зауважує М. С. Шалумов, така ідея не тільки не ґрунтується на чинному законодавстві та положенні принципу поділу влади, а й прямо суперечить їм [7, с. 84]. Виходячи із функціонального навантаження прокуратури, вона не може бути підсистемою у системі судової влади. Тому правий Ю. І. Крючко, вказуючи на те що йдеться про суто механічне, формальне віднесення прокуратури до зазначеної гілки влади [8, с. 19]. До того ж, не враховуються ті обставини, що діяльність прокуратури не обмежується наглядом за виконанням законів, а включає також і кримінальне переслідування, обсяг якого за Концепцією реформування кримінальної юстиції України, затвердженої Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008 для прокурора значно зростає. Включення в систему судової влади прокуратури як органу кримінального переслідування в будь-якій його формі – розслідування злочинів, підтримання обвинувачення в суді – зовсім неприпустимо, оскільки несумісне з формуванням правової держави. Крім того, у теорії судова влада розуміється як система спеціальних органів держави – судів, які розв'язують у суспільстві в особливій процесуальній формі соціальні конфлікти правового характеру. Зважаючи на це, жоден інший державний орган, окрім суду, не може здійснювати судову владу, а відтак, бути її носієм.

Справді, прокуратура не здійснює ані правосуддя, ані нагляд за законністю діяльності судів. Кінцевою метою участі прокурора в розгляді судом конкретних справ є забезпечення прав і законних інтересів окремих осіб, а також інтересів держави. Організаційно органи прокуратури не входять у судову систему або в систему органів державної судової адміністрації, не підлегли їй не підзвітні цим органам. Таким чином, прокуратура не входить і не може входити до судової влади.

Поділ влади у державі – це немеханічне розмежування повноважень різних державних органів. Необхідно кожному з них надати право конституційного контролю над іншими органами, щоб жодна галузь влади не могла підкорити собі інші або переступити межі їхньої діяльності. До того ж, усі органи влади мають діяти в умовах взаємного співробітництва, забезпечуваного системою «стримувань і противаг». Ця система зумовлена практичною потребою так організувати функціонування органів влади, щоб вони могли виступати стосовно один одного як цілком самостійні та рівноправні. Понад те, у світовій практиці при функціонуванні інститутів держави

чіткого розмежування законодавчої, виконавчої й судової влади не існує [9, с. 87]. Цієї обставини не заперечують і зарубіжні вчені. Так, французький адміністративіст Р. Драго зазначає, що положення про практичне втілення принципу поділу влади у чистому вигляді суперечне, тому що жоден політичний режим його реально не здійснює [10, с. 55].

Р. С. Болдирева також вважає, що кількість функцій держави зростає з розвитком суспільних відносин, тому «...поділ влади за схемою, запропонованою Ш. Монтеск'є, є лише окремий випадок більш загальної форми співвідношення різних державних структур при здійсненні ними єдиної державної влади» [11, с. 7]. У сучасній державі влада має безліч видів і підвидів, зокрема й таких, які не вписуються в реалії сучасної державності. У цьому зв'язку виникає необхідність у вузькоорієнтованій спеціалізації органів держави.

Можливість існування поряд із законодавчою, виконавчою і судовою гілками влади ще й контрольно-наглядовою гілкою державної влади як четвертої досліджували Ю. М. Грошевий, Ю. В. Кореневський, В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, М. В. Цвік, В. Є. Чіркін та інші вчені, які до носіїв цієї влади відносять вищі органи держави, незалежні в здійсненні своїх функцій, організаційно відокремлені, наділені специфічними повноваженнями й сферою їхнього застосування.

Умовно В. Є. Чіркін виділяє чотири види здійснення контрольно-наглядової влади: контроль за конституційністю законів та інших актів (конституційні суди, комітети конституційного нагляду, конституційні ради), нагляд за додержанням законів (прокуратура), контроль за додержанням прав людини (омбудсмени, народні правозахисники), фінансовий контроль (рахункові палати, генеральні контролери, генеральні аудитори) [12, с. 11].

Ми вважаємо цю точку зору найбільш науково обґрунтованою. Здається, що в цей час є всі підстави для того, щоб говорити про існування в сучасній Україні самостійної контрольно-наглядової влади. Органи контрольно-наглядової влади структурно не входять у жодну з конституційно визначених гілок влади і діють самостійно. До таких органів в Україні можна віднести прокуратуру, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункову палату. Органи контрольно-наглядової влади мають специфічні правові форми і методи контролю (нагляду) в окремих сферах діяльності законодавчої, виконавчої й судової гілок державної влади та ставлять за мету не допустити перевищення іншою гілкою влади своїх повноважень.

Вчені, які визнають об'єктивне існування державних органів, що не відносяться до жодної з трьох гілок влади, заявляють про цю систему, як про систему стримувань і противаг лише декларативно, не розкриваючи її змісту. Здається, тільки проаналізувавши зміст і правову основу системи стримувань і противаг, а також гарантії ефективної діяльності розділеної влади, можна правильно визначити місце прокуратури в державному механізмі України враховуючи національні, історичні особливості правової системи нашої держави [13, с. 87]. Система стримувань і противаг є наслідком розвитку цього основного принципу в умовах демократичної правової держави, де поділ влади, по-перше, повинен не тільки проголошуватися, а й гарантуватися, а по-друге, ґрунтуватися на взаємодії органів, що здійснюють різні напрями державної влади. Віднесення прокуратури до законодавчої, виконавчої або

судової влади може зруйнувати систему «стримувань і противаг», що склалася в державі на сьогодні, оскільки жоден з існуючих державних органів не може взяти на себе функції прокуратури [14, с. 28].

Таким чином, прокуратура, входячи в контрольно-наглядову гілку державної влади, є її самостійним органом. Вона виконує в державному механізмі особливу роль, зумовлену історичними традиціями, рівнем розвитку, функціонуванням правових інститутів і виконанням ними своїх правоохоронних завдань. Прокуратура є одним зі спеціальних суб'єктів конституційно-правових відносин, які діють від імені держави, мають суспільно необхідні та законодавчо регламентовані цілі, завдання, функції, повноваження та засоби їх реалізації [15, с. 114].

Визначаючи місце прокуратури в системі органів державної влади, вважаємо, що вона повинна бути самостійним державним органом. Для ефективної прокурорської діяльності потрібно її якісне нормативне забезпечення та належна система гарантій незалежності прокурора. Причому принциповим є те, що новий Закон «Про прокуратуру» має бути узгоджений з Кримінально-процесуальним кодексом України. Контроль за діяльністю прокуратури повинні здійснювати суди, президент України та Верховна Рада України.

#### Список використаних джерел та література:

1. Марочкін І. Є. Проблеми реформування прокуратури України // Вісник прокуратури України. – 2008. – № 9 (87). – С. 38-45.
2. Ломовский В.Д. Какой власти принадлежит прокуратура? // Законность. – 2001. – № 9. – С.12 – 14.
3. Мойсік В. До питання про реформування української прокуратури // Голос України. - 3 89 (4339). – 13 травня 2008 р. С. 8-9.
4. Титарчук Г.М. Конституційний статус прокуратури: європейська чи сучасна українська модель? // Радник юстиції. – 2006. – № 3(4). – С.27 – 32.
5. Косюга М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – Одеса: Юридична література, 2002. – 249 с.
6. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції „Реформування прокуратури України: проблеми та перспективи// Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 3. – С. 6-10.
7. Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности// Государство и право. – 1999. – № 1. – С. 84-89.
8. Крючко Ю. Місце прокуратури в системі органів державної влади// Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 4. – С.18 –21.
9. Карпов Н.Н. Конституционно-правовое разделение и распределение государственной власти в Российской Федерации // Юстиция. - № 4.- 2008.- С. 87-93.
10. Драго Р. Административная наука. – М.: Юрид.лит.,1982. – 193 с.
11. Болдырева Р. С. Разделение властей: теоретико-правовые аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. / М.: МГУ, 1998. – 20 с.
12. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. – 1993. –№ 4. – С.11-17.
13. Назаров І. Прокуратура України на шляху до європейських стандартів// Право України. – 2007. – № 2. – С. 85 – 87.
14. Тацій В. Прокуратура в системі поділу влади // Вісник прокуратури України. – 1999. – № 2. – С. 27–33.
15. Карпов Н. Прокуратура как субъект конституционно-правовых отношений в Российской Федерации // Уголовное право. – 2006. – № 5. – С. 111-116.

Толочко Я.Н. Проблемы определения конституционно-правового статуса прокуратуры Украины.

Рассмотрен конституционно-правовой статус прокуратуры. Сформулирован вывод о том, что прокуратура является самостоятельным органом в механизме государства.

Ключевые слова: конституционно-правовой статус, прокуратура, полномочия, органы государственной власти.

Tolochko Ia.M. The problem of definition of the constitutional and legal status of prosecutor's office in Ukraine.

The constitutional legal status of Prosecutor's Office has been examined. The conclusion that Prosecutor's Office is independent structure in the mechanism of state has been formulated.

Key words: constitutional and legal status, prosecutor's office, powers, bodies of state power.

Надійшла до редакції 10.11.2008 р.