

МІСЦЕ ТА РОЛЬ ПРОКУРАТУРИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУТІВ, ЩО ЗАХИЩАЮТЬ ПРАВА І СВОБОДИ ЛЮДИНИ І ГРОМАДИНА

В статті автор акцентує увагу на тому, що Конституція України залишила відкритим питання про місце прокуратури в системі органів державної влади. Не заповнює цю прогалину і Закон України «Про прокуратуру» (1991 р.), не дивлячись на пряму вказівку Конституції України про те, що організація та порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом. Таким чином, сучасна конституційна модель прокуратури не дає повної і чіткої відповіді на це теоретичне питання, що має і практичне значення, оскільки ним визначається і місце, і роль прокуратури як органу нагляду за дотриманням прав і свобод людини і громадянина.

Ключові слова: прокуратура в системі органів державних інститутів; права і свободи людини і громадянина; прокурорський нагляд.

В статье автор акцентирует внимание, что Конституция Украины оставила открытым вопрос о месте прокуратуры в системе органов государственной власти. Не восполняет этот пробел и Закон Украины «О прокуратуре» (1991 г.), несмотря на прямое указание Конституции Украины о том, что организация и порядок деятельности органов прокуратуры Украины определяются законом. Следовательно, современная

© РУДЕНКО Вадим Юрійович – здобувач Інституту держави і права ім. В.М. Ко-
рецького НАН України

конституційна модель прокуратури не дає повного і ясного відповіді на цей теоретичний запитання, який має і практичне значення, оскільки їм визначається і місце, і роль прокуратури як органу нагляду за дотриманням прав і свобод громадянина.

Ключові слова: прокуратура в системі органів державних інститутів; права і свободи громадянина; прокурорський нагляд.

The author of the article stresses that the Constitution of Ukraine has not solved the question about the place of the prosecutor's office in the system of organs of the state power. The Law of Ukraine 'On the public prosecutor's office' (1991) didn't fill this gap inspite of the direct indication of the Constitution that the organization and order of activities of the public prosecutor's office are determined by this Law. Hence, the modern constitutional model of the organs of the public prosecutor's office doesn't give a full and clear answer to this theoretical question which has the practical significance, because it must regulate not only the question of the place of the organs of public prosecutor's office in the system of the separation of powers, but the questions of the place and the role of organs of public prosecutor as organs of supervision concerning the observance of the rights and freedoms of citizens.

В сучасній юридичній науці України серед вчених-правознавців відсутня єдність у поглядах на питання, до якої з гілок влади слід віднести прокуратуру: законодавчої, виконавчої чи судової. Більше цього, Конституція України та її чинне законодавство залишили відкритим питання щодо місця та ролі прокуратури в системі органів державної влади. Світовий досвід зарубіжних країн з цієї проблематики переконливо свідчить про те, що існують різні моделі стосовно місця і ролі прокуратури у системі органів державної влади. Зокрема, в одних країнах прокуратура перебуває у складі Міністерства юстиції, в інших – входить до складу судів, а в третіх – виділена в окрему систему.

Аналізуючи місце і роль прокуратури та її правовий статус в Україні, що визначені Конституцією України і Законом України «Про прокуратуру» (1991 р.) слід відзначити, що одні функції прокуратури України тяжіють до виконавчої влади, інші – до судової гілки влади. Виходячи із правового статусу прокуратури України, а також враховуючи, що принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову не позбавлений умовності, то цілком логічним буде висновок, що на сьогоднішній день прокуратура України не відноситься ні однієї із гілок української влади. Важливо зазначити, лише те, що вона за своєю державно-правовою природою виступає самостійним державним органом у механізмі державної влади, покликаний здійснювати визначені законодавством притаманні їй функції.

Проте слід відзначити, що не дивлячись на наявність певних конституційних та законодавчих положень щодо визначення місця прокуратури у системі органів державної влади, однак ця проблема не знята з порядку денного, оскільки вона викликає гострі дискусії як серед вчених-правознавців, так і практичних працівників.

Аналізуючи існуючі точки зору стосовно місця прокуратури у системі розподілу гілок влади, то слід відзначити, що об'єднує їх та обставина, де дослідники цієї проблематики відносять прокуратуру до органів державної влади. І це, на нашу думку, не викликає сумнівів, оскільки прокуратура наділена державними повноваженнями і уповноважена державою на виконання його завдань та функцій.

Викладені вище теоретико-правові аспекти цієї проблематики не викликають певних зауважень в теорії права і в науці конституційного права. І це бачення слід

вважати усталеним. Однак Конституція України не використовує таке поняття як прокурорська влада. У ній система прокурорських органів розглядається з позиції організації прокурорської діяльності. Отже, така невизначеність правового статусу прокуратури на рівні конституційних положень не дозволяє вибудувати струнку конституційно-правову теорію прокуратури і з'ясувати її співвідношення з іншими гілками влади. Це по суті і вплинуло на дослідження та вивчення цього питання у науці конституційного права, завдяки чому конституційний аспект прокуратури у правовій теорії залишається і досі не розробленим. Така точка зору має місце у сучасній юридичній науці, яку ми підтримуємо. Між іншим, влада, що здійснюється органами прокуратури є самостійною і незалежною від інших гілок влади. Вона має виключно їй притаманні повноваження, свою функціональну спрямованість і притаманні їй методи діяльності. За своєю юридичною природою прокурорська влада не може підкорятися будь-якій іншій гілці влади. Це по суті означає, що за прокуратурою необхідно визнати особливу відокремленість у механізмі розподілу гілок влади.

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Однак деякі дослідники вважають, що це положення Конституції України виявилось не у повній мірі реалізованим на практиці. Це трапилось завдяки тому, що основоположні теоретичні постулати класичної школи, що бере своє зачаткування в ідеях Ш.Л. Монтеск'є і, зокрема, в теорії розподілу влад, які у певній мірі застаріли і не відповідають реаліям сучасного політичного життя, а отже потребують коригування та оновлення¹.

З таким баченням ми можемо погодитися лише частково. Дійсно, сьогодні ми спостерігаємо реалії, коли окрім традиційних гілок влади і органів державної влади, що їх виражають, існують органи влади, котрі не вписуються в триаду Ш.Л. Монтеск'є. Сюди відносяться Президент України, його Адміністрація, інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Національний банк України, Рахункова палата, Центральна виборча комісія України, прокуратура. Тому стає цілком очевидним, що не всі теоретичні постулати теорії Ш.Л. Монтеск'є, котра нараховує уже більш двох століть, можуть бути сприйняті при організації органів державної влади на сучасному етапі. За цих умов постає доречним питання про їх відповідне коригування. Проте, цю теорію не слід вважати повністю застарілою, оскільки саме в ній домінує ідея про розподіл влад. При цьому, кількість розділених влад не має принципового значення.

Багато сучасних дослідників цієї проблематики прийшли до висновку, що на сьогоднішній день недостатньо виділяти лише три гілки влади. Так, зокрема, відомий російський вчений Г.Н. Чеботарьов, аналізуючи принцип поділу влади, що склався в конституційних системах пострадянських країн, дійшов висновку про те, що поряд з існуванням трьох гілок влади необхідно виділяти ще четверту гілку влади – президентську владу². Прокуратура, як це було зазначено нами раніше по суті, не відноситься ні однієї з існуючих державних гілок влади в Українській державі. Такий стан речей не дає можливості з'ясувати її місце та роль у системі розподілу гілок влади в Україні. Проте слід відзначити, що у цій системі є і раціональне зерно, суть якого полягає у тому, що не слід обмежуватися лише тільки трьома гілками влади. Пошук її нових гілок, на наше переконання, необхідно шукати за межами законодавчої, виконавчої та судової влади.

Таким чином, поряд з існуючими в Україні гілками влади слід визнати наявність і прокурорської влади, котра за своїми функціональними ознаками вступав як орган державної влади з усіма притаманними їй атрибутами.

Як і будь-яка гілка державної влади, прокурорська влада серед основних своїх завдань ставить захист і забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Це безпосередньо впливає із основ конституційного ладу України, згідно з яким людина, її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються найвищою соціальною цінністю, а визнання, дотримання і захист прав і свобод громадян – обов'язок держави. Ці конституційні положення у повній мірі відносяться і до прокуратури, що здійснює прокурорську владу.

Аналізуючи проблеми, які пов'язані з прокурорською владою, слід відзначити, що досить близьку позицію з точки зору виділення прокурорської влади у якості самостійної гілки, займають ті вчені, котрі вважають прокуратуру конституційним органом з особливим статусом. І ця група вчених є найбільш багато чисельною, це зокрема, Є.І. Козлова, О.Є. Кутафін вказують на те, що усі державні органи складають єдину систему, у якій органи прокуратури представляють собою особливу групу, котрій притаманні особливі функції³. І дійсно, прокуратура має свою вертикаль влади підпорядкованості нижчестоящих органів вищестоящим органам і покликана здійснювати свої повноваження самостійно і незалежно від будь-якої гілки влади. Система незалежних органів державної влади з особливим статусом представляє собою за своїм функціональним призначенням і повноваженнями особливу, окрему гілку державної влади.

Слід звернути увагу на те, що у різних країнах існують різноманітні концептуальні підходи щодо місця інституту прокуратури в системі органів влади. Світова практика у цьому аспекті досить широка і різноманітна. Так, на сьогоднішній період часу виходячи із місця прокуратури у системі державних органів, дослідники виділяють чотири групи країн.

До першої групи країн відносяться ті країни, у яких прокуратура входить до складу юстиції, хоча при цьому може відноситися до органів правосуддя, і працювати при судах, а прокурори можуть належати до суддівського корпусу (США, Франція, Бельгія, Данія, Польща, Румунія, Ізраїль, Японія, Естонія, Сирія).

До другої групи країн відносяться країни, де прокуратура повністю включена до складу судової системи і знаходиться при судах або функціонує у рамках судової системи адміністративної автономії (Іспанія, Колумбія, Болгарія, Латвія).

У третій групі країн (В'єтнам, КНР, КНДР, Куба, Лаос) прокуратура виділена у самостійну систему і підзвітна парламенту і главі держави. Неважко відмітити, що до цієї групи країн відноситься і Україна.

Четверта група країн представлена Великобританією та багатьма її колишніми колоніями, де прокуратури як особливого інституту не існує. Генеральний аторней очолює адвокатський корпус, представники якого у необхідних випадках виступають на судових процесах у якості обвинувачів. У випадках, коли ж слухаються особливо важливі кримінальні справи, обвинувачення підтримує особлива посадова особа – директор публічних переслідувань.

Таким чином, у різних країнах прокуратура відноситься як до судової, так і до виконавчої влади або виведена за рамки традиційних гілок влади.

Порівнюючи українську прокуратуру з прокуратурою зарубіжних країн і, зокрема, з європейськими країнами, то необхідно відзначити, що вона відрізняється від них своїми функціями. І якщо на Заході прокурор переважно виступає учас-

ником кримінального судочинства, підтримуючи державне обвинувачення, то в Україні одні функції прокуратури тяжіють до судової гілки влади, а інші до виконавчої влади. Метою же української прокуратури є нагляд за додержанням законів, а також прав і свобод людини і громадянина.

1. Керимов Л.Д. Проблемы конституционной реформы и государственного строительства в России. – М., РАГС, 2000. – С. 8–9. 2. Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации // Автореф... дис... доктора юрид. наук. Екатеринбург, 1998. – С. 14. 3. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. – М., Юрист, 1998. – С. 310.