

## МІСЦЕ І ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ ПРОКУРАТУРИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Місце прокуратури в системі механізмів державної влади та функціональне призначення прокуратури як важливого правоохоронного органу слід розглядати як взаємозалежні поняття, оскільки місце та функції прокуратури в деякій мірі обумовлюють одне одного. Ці поняття взаємодоповнюючі, що підтверджується і запровадженням у сучасній науці нового поняття «типологія прокуратури» [4, 135]. Застосування цього поняття пов'язане з потребою з'ясування сутності інституту прокуратури та обумовлюється тим, що майже у всіх країнах світу є органи прокуратури (з самобутніми відмінностями), які виконують характерні функції, обумовлені правовою системою цих держав та їхнім національним законодавством.

У цьому плані доречно акцентувати увагу на тому, що типологія прокуратури — це розмежування (класифікація) прокуратур держав світу за місцем та роллю прокуратури в механізмі держави (за інституціональним та функціональним підходами). Таким чином, типологія прокуратури об'єднує два поняття, які і впливають із цієї дефініції: тип прокуратури та функціональна модель прокуратури. Тип прокуратури — сукупність ознак, які характеризують інституціональну приналежність прокуратури в механізмі держави. Функціональна модель прокуратури — це підхід у типології прокуратури, в основу якого покладена характеристика діяльності прокуратури, її призначення. Отже, для визначення місця прокуратури в механізмі держави доцільно використовувати інституціональний підхід (типи прокуратур), а для визначення функціонального призначення або ролі прокуратури в механізмі держави слід застосовувати функціональний підхід (функціональні моделі прокуратур) [Дет. див. 4, 135]. Все це дає можливість на теоретичному рівні порівняти, проаналізувати та обрати для власної держави найоптимальніший тип та відповідну функціональну модель прокуратури. Значимість цієї проблеми посилюється в контексті конституційної реформи України.

Науковій розробці питання про місце і функціональне призначення прокуратури в системі механізмів державної влади присвячені праці таких вчених, як: М. Бортун, В. Додонов, О. Михайленко, В. Мойсик, Г. Серета, С. Стеценко, С. Юлдашев, М. Якимчук та ін.

Для якісного виконання даного дослідження необхідно, насамперед, з'ясувати, що в змістовому плані розуміють під термінами «механізм держави», «державний механізм». Доречно зазначити, що поняття механізм держави вперше включив до арсеналу теорії держави і права в середині 60-х років ХХ століття В. Копейчиков [11, 116]. Такі науковці, як С. Бобровник, А. Черданцев, В. Четвернин, термін «механізм держави» ототожнюють з «апаратом держави», який витлумачують як систему державних органів, включаючи в це поняття «силові

структури» та інші організації, що здійснюють державну владу [6, 566; 12, 136]. Але традиційно поняття «механізм держави» є ширшим від поняття «апарат держави», а останнє є складовою першого.

Приміром, професор О. Скакун «механізм держави» визначає як цілісну, ієрархічну, реально працюючу систему державних органів, які здійснюють державну владу, а також державних установ, підприємств, організацій, за допомогою яких реалізуються завдання і функції держави [10, 132].

Але необхідно зазначити, що поряд із концептом «механізм держави» в теорії держави і права використовується також термін «державний механізм», однак ці два поняття, на наш погляд, не є тотожними. У літературі можна зустріти визначення державного механізму, як: структури і підпорядкування всіх державних організацій, що здійснюють покладені на них законодавством завдання і функції, державний механізм це у першу чергу, управлінській механізм, що діє на підставі закону, використовує такі методи управління, як переконання, економічний вплив, примус, регулювання, керівництво державними справами [2].

Однак ми поділяємо думку Г. Середи та С. Стеценка, які державний механізм визначають як поняття, що охоплює механізм держави, а також інші інституції (приватні, комунальні підприємства, організації тощо), котрі залучаються державою для виконання покладених на неї завдань і функцій [9, 17–27].

Механізм державної влади — це структура державної влади, що включає суб'єкти і об'єкти цієї влади, способи, засоби та умови її здійснення [7, 25]. Виходячи з основних принципів організації і діяльності державної влади, необхідно вказати, що відповідно до одного із них, а саме принципу поділу влади в демократичній правовій державі повинні співіснувати самостійні галузі державної влади [10, 142]. Тому, з огляду на вищезазначене, можна виділити окремо, за сферою державної влади, механізми законодавчої, виконавчої та судової влад, що разом розуміється як система механізмів державної влади. Вітчизняні теоретики до системи механізмів державної влади відносять також контрольно-наглядові органи, які встановлюють відхилення у діяльності державних органів, відповідної галузі державної влади, від визначених нормативно-правовими актами стандартів діяльності.

До контрольно-наглядових органів, згідно з чинним законодавством України, належить прокуратура України. На нашу думку, визначення статусу прокуратури в конкретному механізмі державної влади, наприклад в механізмі виконавчої або судової влади, не вплине на виконання цим органом все ж контрольно-наглядових функцій. Оскільки це пов'язано перш за все не зі статусом прокуратури, а із здійсненням притаманних їй наглядових функцій — загального нагляду та інших. Тому при зміні правового статусу прокуратури (місця прокуратури) необхідно змінити і функціональне призначення цього органу, оскільки структурно перебуваючи в одному з механізмів державної влади, прокуратура не буде здатна реалізовувати щодо цієї галузі влади наглядові повноваження.

Проблема місця та функціонального призначення прокуратури в Україні є і залишатиметься актуальною, що посилюється зобов'язанням, яке взяла на себе

наша держава при вступі до Ради Європи в частині реформування прокуратури та перетворення її в орган, який відповідатиме європейським стандартам, зокрема Рекомендації Р (2000) 19 «Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства». З цього приводу необхідно зазначити, що намагання реалізувати ці зобов'язання вже очевидні, однак необхідно завершити цей важливий процес, надавши йому юридичної регламентації. У цьому плані важлива «державницька воля» Президента України як глави держави, парламенту як законодавчого органу держави, органу прокуратури в особі Генеральної прокуратури як головного учасника процесу реформування.

Аналіз наукових статей, монографій, концепцій реформування дає можливість визначити і констатувати, що на сьогоднішній день у цій сфері щодо місця прокуратури склалося три основні тенденції: перша — це віднесення прокуратури до судової влади, що передбачає конституційний статус прокуратури України як незалежного органу в системі судової влади [8, 11]; друга — це інтеграція прокуратури до виконавчої гілки влади [5, 9]; третя — це залишення за прокуратурою статусу незалежного державного органу [5, 8; 13, 6]. Зрозуміло, що питання надання прокуратурі України статусу інституту законодавчої влади у вітчизняній юриспруденції та серед правотворців взагалі не піднімається.

Для оптимального вибору одного із зазначених вище шляхів реформування прокуратури слід провести порівняльний аналіз переваг і недоліків кожного з них.

На нашу думку, на сучасному етапі розвитку Української держави перевагу має тип прокуратури, який характеризується віднесенням прокуратури до судової гілки влади. По-перше, саме з віднесенням прокуратури до судової гілки влади і відбувалося становлення української державності на початку ХХ століття УНР за часів Центральної Ради, Директорії. Наприклад, Законом про утворення Генерального Суду у VII статті визначено, що «при Генеральному Суді утворюється Прокуратура. Одному з Прокурорів Генеральний Секретар у справах судових надає звання Старшого і доручає провід над Прокуратурою» [1]. По-друге, таким шляхом пішли як більшість постсоціалістичних країн, так і країни з розвиненим демократичним устроєм (Азербайджан, Грузія, Латвія, Литва, Росія, Румунія, Бельгія, Італія, Греція, Іспанія, Франція, та ін.) [8, 11]. По-третє, європейський досвід показує, що коли прокуратура знаходиться в системі судової влади, то її статус у суспільстві більш стабільний, а діяльність більш прозора і незалежна [8, 11]. По-четверте, спроби віднести прокуратуру до судової влади робилися вже на законодавчому рівні. Так, у проекті Конституції України, винесеному на всенародне обговорення постановою Верховної Ради від 1 червня 1992 р., розділ про прокуратуру навіть було вже віднесено до глави 21 «Судова влада». Але конституція у такому вигляді не була втілена у життя. Проте, слід зауважити, що саме таким чином визначений правовий статус прокуратури Російської Федерації [3]. По-п'яте, Генеральною прокуратурою України було розроблено проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України», відповідно до якого визначається конституційний статус прокуратури України як незалежного органу в системі судової влади і цей

проект схвалено висновком Венеціанської комісії № 380/2006 від 31 травня 2006 р. По-шосте, вирішення цього питання саме таким шляхом логічно впливає з одної з основних функцій прокуратури — «підтримання державного обвинувачення в суді».

Питання віднесення прокуратури до виконавчої гілки влади досить рідко піднімається у вітчизняній науці і майже не викликає дискусій із цього приводу на шпальтах наукових видань. Цей тип прокуратури підтримують частина політиків, своїми періодичними виступами в ЗМІ. Такий спосіб реформування зафіксований також як в Угоді про створення коаліції демократичних сил у Верховній Раді України VI скликання (п. 2.3), так і в Програмі діяльності КМ України «Український прорив: для людей, а не для політиків» (п. 2.3), а саме введення прокуратури в систему органів юстиції [5, 9]. Такий шлях реформування прокуратури має багато вад і не бажаних для України наслідків. По-перше, він не притаманний для України, оскільки за всю історію розвитку і становлення прокуратури України прокуратура входила до виконавчої влади три роки з прийняттям 17 грудня 1933 р. Положення про Прокуратури Союзу РСР до прийняття постанови ЦВК і РНК СРСР від 20 липня 1936 р. «Про утворення Народного комісаріату юстиції Союзу РСР», згідно з п. 2 якої органи прокуратури були виділені з системи народних комісарів юстиції союзних і автономних республік [14, 19–20]. По-друге, на думку більшості науковців підпорядкування прокуратури виконавчій владі, може зруйнувати систему стримувань і противаг, що склалася в державі. По-третє, підпорядкувати прокуратуру виконавчій гілці влади означає позбавити її функції нагляду, так як трансформує його, у кращому випадку, на відомчий контроль. Крім того, це позбавляє здійснення «нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами». Отже, це призводить до втрати потужного державного захисту від порушень законів вищеперерахованими організаціями і особами [13, 6]. По-четверте, на законодавчому рівні не вироблено науково обґрунтованих законопроектів або хоча б концепцій з цього напрямку розбудови прокуратури.

За вибору третьої тенденції розвитку прокуратури в Україні — як незалежного органу державної влади, — питання про реформування так гостро не стоїть, а лише йдеться про необхідність удосконалення законодавства, що регулює діяльність прокуратури. Цей тип прокуратури у наукових працях асоціюється із радянською тоталітарною системою, але, на нашу думку, тут проблема не тільки у статусі незалежного органу, а у притаманній такому типу прокуратури функції загального нагляду. У сучасних умовах ця функція за змістом не включає в себе того, що розумілось під загальним наглядом за радянських

часів (наприклад нагляд за додержанням законів судами та ін.). У цьому плані слід погодитися з думкою В. Мойсика та багатьох парламентаріїв, що у разі, коли на законодавчому рівні буде забезпечена незалежність прокуратури від політичного впливу та більш чітко визначені прокурорські повноваження, відпаде і сама дискусія щодо так званого загального нагляду [5, 8–9].

Щодо функціонального призначення прокуратури України, то необхідно зауважити, що в Україні діє змішана функціональна модель прокуратури. Так за прокуратурою закріплено дві основні функції: кримінального переслідування і нагляду за законністю [4, 135]. Така функція як координаційна діяльність органів по боротьбі із злочинністю є похідною від функції кримінального переслідування, оскільки тільки скоординована діяльність підвищить якість роботи правоохоронних органів, а функція досудового слідства, згідно п. 9 Перехідних положень Конституції України є тимчасовою.

Отже, беручи до уваги згадані аргументи, при реформуванні прокуратури шляхом віднесення її до судової гілки влади потрібно надати перевагу типології, за якою прокуратура набуває статусу незалежного органу судової влади, через те, що ця позиція є найбільш аргументованою і прокурорська діяльність в більшості пов'язана із здійсненням правосуддя. Це сприятиме більш стабільному і взаємоузгодженому функціонуванню цих двох інститутів в механізмі держави і як наслідок підвищить якість і ефективність їх діяльності. Стосовно функціонального призначення прокуратури, вважаємо, слід залишити існуючу функціональну модель, визначити на законодавчому рівні кримінальне переслідування і детальніше закріпити прокурорські повноваження. І на останок слід підкреслити, що процес переходу прокуратури до обраного типу має супроводжуватися комплексом реформ і охоплювати: Внесення змін до Конституції України, перегляд Закону України «Про прокуратуру», реформування кримінально-процесуального закону.

### Література

1. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. — Ф. 2209. — Оп. 1. — Спр. 7. — Арк. 10.
2. Офіційний сайт Київського національного університету внутрішніх справ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/humanright/glossary/g1446/info\\_ukr.htm](http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/humanright/glossary/g1446/info_ukr.htm).
3. Бортул М. Прокуратура в системі поділу державної влади // Віче. — 2008. — № 10. — Режим доступу : <http://www.viche.info/archive/954>.
4. Кравчук В. М. Типологія прокуратури у практиці державотворення // Підприємство, господарство і право. — 2009. — № 1. — С. 134–137.
5. Мойсик В. До питання реформування української прокуратури // Голос України. — 2008. — 13 трав. — С. 8–9.
6. Пересеяц В. С. Проблемы общей теории права и государства : [учеб. для вузов] / под общ. ред. В. С. Пересеяца. — М. : ИОРМА — ИПФРА М, 1999. — 832 с.
7. Погорілко В. Ф. Органи державної влади України : [монографія] / за ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. — 592 с.
8. Серета Г. Європейські пріоритети реформування прокуратури України // Вісник академії прокуратури України. — 2006. — № 3. — С. 11–13.
9. Серета Г. П. Проблеми теорії держави і права : [навч. посіб. у визначеннях та схемах] / Г. П. Серета, С. Г. Стеценко. — К. : КІПТ, 2009. — 184 с.

10. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник [Енциклопедичний курс] / О. Ф. Скакун. — Х. : Еспада, 2006. — 776 с.
11. Цвік М. В. Загальна теорія держави і права : [підруч. для студент. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткачепка, О. В. Петришипа. — Х. : Право, 2002. — 432 с.
12. Чердапцев А. Ф. Теория государства и права : [учеб. для вузов] / А. Ф. Чердапцев. — М. : Юрайт, 1999. — 432 с.
13. Юлдашев С. Шляхи реформування прокуратури // Юридичний вісник України. — 2006. — 20–26 січ. — С. 6.
14. Якимчук М. К. Ставлення та основні етапи розвитку прокуратури в Україні : [кошпект лекцій] / М. К. Якимчук. — Чернівці : Рута, 2004. — 40 с.

### Анотація

**Кравчук В. М.** Місце і функціональне призначення прокуратури в системі державної влади. — Стаття.

У статті розглядаються сутність понять «апарат держави», «механізм держави», «державний механізм». Виходячи з принципів організації та діяльності державної влади у правовій державі досліджується механізм державної влади, у контексті кожної її галузі, що сприяє розумінню сутності інституту прокуратури як органу державної влади. Також на цій підставі проаналізовані шляхи реформування прокуратури України.

*Ключові слова:* механізм держави, державний механізм, прокуратура, реформування інституту прокуратури.

### Аннотация

**Кравчук В. П.** Место и функциональное предназначение прокуратуры в системе государственной власти. — Статья.

В статье рассматривается сущность понятий «аппарат государства», «механизм государства», «государственный механизм». Исходя из принципов организации и деятельности государственной власти в правовом государстве исследуется механизм государственной власти в контексте каждой ее отрасли, что способствует пониманию сущности института прокуратуры как органа государственной власти. Также на этом основании проанализированы пути реформирования прокуратуры Украины.

*Ключевые слова:* механизм государства, государственный механизм, прокуратура, реформирование института прокуратуры.

### Summary

**Kravchuk V. M.** Place and Functions of Prosecution in the System of the State Power. — Article.

This article describes the essence of concepts «of the state apparatus», «the mechanism of the state», «the state mechanism». In addition, to consider the mechanism of state power, in the context of each branches. This approach promotes understanding of the institute prosecution as a public authority. Also on this basis, the article examined ways to reform the prosecutor's office in Ukraine.

*Keywords:* mechanism of the state, the state mechanism, prosecutor's office, reform of the prosecutor's office.