

УДК 343.163

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v97.2023.14>*М. В. Косюта*

ПРОКУРАТУРА ЯК СУБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Реформування політичної системи сучасної України тісно пов'язане з перебудовою її судово-правової системи. Ставши членом Ради Європи, Україна взяла на себе певні зобов'язання перед європейським співтовариством щодо запровадження у себе стандартів діяльності судових і правоохоронних органів, властивих демократичній, правовій державі. Їх здійснення є необхідною передумовою найшвидшої інтеграції нашої держави як у європейську структуру, так і в структури світового співробітництва.

В юридичній системі цивілізованих країн важлива роль призначається органам прокуратури, діяльність яких спрямована на забезпечення законності. При цьому слід підкреслити, що в переважній більшості країн з міцною правовою системою обов'язки прокуратури здебільшого обмежуються порушенням кримінального переслідування і підтриманням державного обвинувачення в суді. З огляду на це окремі політики та юристи висловлювали думку, що в пострадянський період органи прокуратури держав, які виникли на теренах Союзу РСР, мають бути невідкладно реорганізовані саме за цим принципом. Таке 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 процесів «перебудови» у СРСР наприкінці 1980-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.

Слід зазначити, що сам поділ влади та дискусії, які навколо нього тривають у суспільстві, стали предметом найрізноманітніших спекуляцій з боку певних політичних кіл і діячів, причому в найутилітарнішому розумінні цей принцип розуміють як «розрізання владного пирога» для вирішення власних меркантильних проблем.

Метою статті є розкриття ролі прокуратура як суб'єкта державної влади України.

Виклад основного матеріалу. Відомо, що ідею поділу влади вперше висловили ще античні мислителі, які в епоху рабовласницького суспільства міркували про необхідність доступу до державних органів різним верствам населення та про розподіл між цими органами повноважень для забезпечення «поміркованого правління», «примирення соціальних суперечностей» (Арістотель), «змішаної» форми державного устрою шляхом досягнення рівноваги між монархією і демократією (Платон), між монархією, аристократією і демократією (Полібій) [30, с. 251].

Для правильного розуміння суті зазначеного принципу важливо пам'ятати, що він виник у конкретно-специфічних історичних умовах – напередодні великих

буржуазно-демократичних революцій XVII–XVIII століть. Його основоположники Дж. Локк [21, с. 55–60] і Ш. Монтеск'є [28, с. 396] небезпідставно вважали, що практичне застосування принципу поділу влади має бути спрямоване передусім на обмеження королівського абсолютизму через дію системи стримування і проти-ваг у відносинах між різними гілками державної влади.

«Усе загинуло б, якби в одній особі або установі, сформованій з посадовців, дворян або простих людей, були поєднані ці три влади: влада створювати закони, влада реалізовувати виконання постанов загальнодержавного характеру і влада судити злочини або спори приватних осіб» [27, с. 290–291].

У Європі ідея поділу влади найґрунтовніше висвітлена у працях І. Канта та Г. В. Гегеля [12, с. 234–237], у Сполучених Штатах Америки – у працях Т. Джефферсона та Д. Медісона і вперше практично реалізована в Конституції 1787 року [10, с. 80–82].

В умовах сучасного демократичного суспільства зміст цього принципу є значно глибшим. Мета його практичного застосування – упорядкування державно-владної діяльності, щоб держава в цілому й окремі складові державного механізму найефективніше реалізовували функції соціального управління та пов'язані з ними функції соціального контролю. Коли в різних літературних джерелах використовуються терміни «гілки влади» або «гілки державної влади», тобто система влад порівнюється з деревом, то природно виникає питання: що є «ствбуром» цієї влади, без якого неможливе існування «гілок». На нашу думку, цю роль виконує, з одного боку, український народ, який відповідно до ч. 2 ст. 5 Конституції України є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, а з іншого – сама держава як організація публічної влади, її механізм, тобто сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів.

Абсолютизація незалежності окремих гілок влади і, відповідно, складових державного механізму стосовно одна одної на практиці може призвести до його нежиттєздатності. Так само шкідливим є розуміння системи стримування і проти-ваг у відносинах між владними структурами як постійне протистояння між ними, коли їх основні зусилля спрямовуються на врегулювання конфліктів, а не на вирішення конкретних проблем державного будівництва. Це особливо виразно виявилося під час політичної кризи в Україні у другій половині 2007 року.

Нормальна життєдіяльність державного механізму є можливою лише за умови безперервної взаємодії його складових. Отже, автономне існування окремих гілок державної влади з чітко визначеною їх компетенцією перебуває в діалектичній єдності з їх співпрацею у вирішенні загальнодержавних завдань. Однак така співпраця не виключає взаємоконтролю державних структур за допомогою правових механізмів, визначених у Конституції та чинному законодавстві. Це, зокрема, виявляється в тому, що питання мають вирішуватися спільною волею представників окремих гілок влади (наприклад, призначення особи на посаду Генерального прокурора України та її звільнення залежить не лише від Президента, а й від Верховної Ради України). Система стримування і протидії дає можливість одним державним структурам блокувати рішення інших структур, виходячи з міркувань конституційності, законності та доцільності.

Налагодження цієї системи, реальне наповнення її демократичним змістом в інтересах всього суспільства, а не окремих соціальних груп і кланів, є важливим завданням сучасного етапу державотворення в Україні.

Важливим кроком на шляху до вирішення цього завдання є реалізація конституційної реформи, яка розпочалася з ухваленням 8 грудня 2004 р. Закону України «Про внесення змін до Конституції України» [36, ст. 44], котрий проголосив перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління.

Останнім часом у суспільстві точиться жвава дискусія навколо проблеми внесення деяких коректив до цієї реформи та її поглиблення, аж до прийняття нової Конституції України, що має суттєво вплинути на організацію та діяльність прокуратури.

Переважає більшість дослідників у галузях теорії держави і права та конституційного права дотримується ортодоксальної позиції – визнає наявність в Україні лише трьох гілок державної влади: законодавчої, виконавчої та 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» [44, с. 16]. Аналогічну думку висловив експрезидент Академії правових наук України В. Тацій [40, с. 20]. Деякі дослідники законодавчу, виконавчу і судову гілки влади розглядають як фундаментальні [38, с. 10], або базові [9, с. 85]. Хоча цим твердженням бракує мотивації, в принципі з ними можна погодитися. Річ у тім, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади в їх класичному розумінні функціонують у всіх демократичних суспільствах, незалежно від форми їх державного правління. До того ж, вони складають певний каркас державного організму. Проте чим складнішим є апарат держави, тим більш розгалужені її функції, а отже, неминуче виникає потреба в нових гілках влади, які існують об'єктивно, незалежно від того, чи відповідає це якимось теоретичним постулатам.

У результаті таких міркувань підходимо до визначення місця прокуратури в системі державних структур, які беруть участь в охороні правопорядку.

Термін «прокуратура» походить від лат. *procurator* – «підкупувати, забезпечувати, управляти», та *procurator* – «завідуючий, управляючий». Первинно він ототожнювався з представником взагалі чийхось інтересів, однак з часом слово «прокуратура» увійшло у вжиток як інститут представництва інтересів держави. Її діяльність полягала і полягає в переслідуванні злочинів у кримінальному процесі та в нагляді за дотриманням законності. Причому історично нагляд за дотриманням інтересів казни передував кримінальному переслідуванню, що, в принципі, є одним із його наслідків і виявів.

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 року.

Як стала державна структура, прокуратура сформувалася в XVII столітті: Королівська прокуратура Франції, яка виконувала судові та адміністративно-політичні функції, стала прообразом багатьох сучасних прокуратур. Світовий досвід показує, що протягом століть прокуратура зазнала реформувань під впливом північно-європейської, французької та англійської моделей.

Тривають дискусії щодо змісту й обсягів реформування прокуратури. Теоретичні й практичні проблеми реформування інших правоохоронних структур не пов'язуються з істотною зміною їх статусу. Упродовж останніх років керівництво Генеральної прокуратури України було змушено постійно вести дискусії з активними прихильниками такого реформування, внаслідок якого її правоохоронний потенціал зменшився б на декілька порядків. У цьому вони, на жаль, мають підтримку впливових європейських структур, представники яких майже в ультимативній формі вимагають запровадження близької їм моделі прокурорської системи та ігнорують інші погляди на цю проблему, якщо вони походять не з країн Заходу, а з самої України.

Про це варто пам'ятати при реформуванні Прокуратури України. До основних проблем належать, по-перше, місце прокуратури в системі органів державної влади, по-друге – її функції з урахуванням цілей і завдань, які стоять перед прокуратурою.

Погляди юристів (вчених і практиків) щодо місця прокуратури в системі поділу влади вражають своєю різноманітністю, що ускладнює їх класифікацію. Чимало авторів, прагнучи підкреслити самостійність і винятковість своєї позиції, використовують різні формулювання для визначення однакових за суттю понять. Спробуємо навести основні думки науковців України щодо цієї проблеми.

Певного поширення набула думка, що прокуратура, з одного боку, не є самостійною гілкою державної влади, а з іншого – не входить до складу законодавчої, виконавчої та судової влади.

Так, О. Михайленко та В. Ковальський вважають, що особливості прокуратури як унікальної державної інституції не дають підстав для включення її до якоїсь із гілок влади. На їхню думку, особливий характер діяльності прокуратури виявляється у здійсненні як правоохоронного, так і регулюючого впливу [25]. Аналогічні або близькі погляди висловили С. Лисенков, І. Боршуляк [20, с. 41] та ін.

Ішла група авторів визнає державно-владний, правовий характер діяльності прокуратури, і визначаючи її правовий статус вдається до слів «самостійний» або «незалежний». Так, М. Потебенько [34, с. 81], Г. Ворсінов [3, с. 91], В. Корж [15, с. 94] та автори підручника «Конституційне право України» [14, с. 596] розглядають прокуратуру як самостійний, спеціальний державний або правовий інститут, В. Глаговський і М. Руденко – як «незалежне (автономне) державне утворення в механізмі державної влади» [4, с. 43], Ю. Полянський – як «самостійну систему державних органів» [33, с. 92], В. Кривобок [18, с. 8], М. Курило [19, с. 6] – як самостійний вид державної діяльності. Аналогічною є позиція таких видатних вітчизняних науковців, як Ю. Шемшученко [43, с. 8]. Всі ці та деякі інші автори, визнаючи самостійне значення прокурорської системи, все таки утримуються розглядати прокуратуру як окрему гілку державної влади.

Деякі автори (зокрема О. Червякова [42, с. 11]) розглядають прокуратуру як самостійний орган влади, що концептуально навряд чи правильно, якщо врахувати, що Прокуратура України становить собою не орган, а систему, котра складається з великої кількості органів різного рівня.

На думку О. Бандурки, сутність прокуратури та її відмінність від інших органів держави полягає в тому, що вона «по-перше... не має законодавчих, адміністративних чи судових функцій; по-друге, не втручається безпосередньо у господарську діяльність органів, за додержанням законності якими здійснюється нагляд, і по-третє, 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 додержувався і правильно застосовувався закон» [1, с. 41]. Не заперечуючи суть цих тверджень, потрібно зазначити, що вони не розкривають сутності прокуратури та її місця у владній системі та сконцентровані не на тому, що прокуратура може і повинна робити, а на тому, чого вона не може робити.

Наприкінці 1980-х – на початку 1990-х років група авторів відстоювала визначення правового статусу прокуратури як інструменту органу законодавчої влади (М. Потебенко [34, с. 81], В. Ключков [37, с. 6], В. Долежан [8, с. 19]). Деякі дослідники продовжують відстоювати тезу щодо належності прокуратури до законодавчої влади і в нових історичних умовах, після ухвалення нових конституцій у державах, які виникли на уламках Союзу РСР (М. Йоффе [11, с. 27], В. Щур [47, с. 35]).

Були і є прихильники інтеграції прокуратури в систему виконавчої влади. Наприклад, в одній з редакційних статей «Юридичного вісника України» наводиться такий вислів: «...виконавча влада в особі заступника Генерального прокурора М. Обіхода...». Інтегрування прокуратури до складу виконавчої гілки влади обґрунтовують зазвичай потребою підвищити роль Міністерства юстиції в реалізації правової політики держави. Проте, як слушно зазначив П. Шумський, «включення прокуратури до складу Міністерства юстиції чи до іншої структури виконавчої влади істотно змінило б рівень і зміст її наглядової функції за дотриманням законів, перетворило б її на відомчий чи міжвідомчий контроль» [45, с. 19].

Ідея включення прокуратури до складу судової влади також має прихильників. Так, О. Сокольський висловив думку, що в результаті правової реформи прокуратура «повернеться в те лоно, з якого вийшла, тобто в суд» [26]. Л. Мудров виступив з ідеєю «знайти їй (прокуратурі) місце, а не залишати в безвладному просторі», що саме по собі є спірним, оскільки немає підстав говорити про «безвладність» прокуратури. При цьому він вважає, що місце прокуратури – в системі органів правосуддя [29, с. 56].

Деякі науковці намагаються обґрунтувати включення прокуратури одночасно до більш ніж однієї гілки влади. Так, П. Шумський стверджує, що прокуратура становить щось середнє між виконавчою і судовою владою [45, с. 19], забуваючи, очевидно, що в демократичній державі законотворчість завжди здійснюється представницьким органом.

У багатьох наукових публікаціях констатовано, що прокуратура постає як важливий чинник у системі стримування і протидії у відносинах між 17 різними державними органами.

Не абсолютизуючи систему стримування і противаг, окремі дослідники підкреслюють одночасно роль прокуратури як елемента, що сприяє взаємодії державних органів, які представляють окремі гілки державної влади. Проте водночас створюється враження, що дехто прагне перебільшити роль прокуратури у виконанні цих завдань. На думку В. Корж, прокуратура «покликана забезпечити баланс між усіма гілками влади» [16, с. 43].

Питання про місце прокуратури в системі державних органів за порівняно короткий період існування незалежної України вирішувалося суперечливо й непослідовно в законодавчих актах і законопроектах.

Декларація про державний суверенітет України, ухвалена Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 р., закріпила за парламентом призначення Генерального прокурора УРСР, його підзвітність і підконтрольність парламенту (також у ч. 2 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р.). Питання про належність прокуратури до якоїсь гілки державної влади взагалі не розглядалося.

У постанові Верховної Ради Української РСР «Про концепцію нової Конституції України» від 19 червня 1991 р. планувалося інтегрувати прокуратуру як автономну державну структуру до складу судової влади, а в Конституційному договорі між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади функціонування державної влади і місцевого самоврядування» від 8 червня 1995 р. судам і прокуратурі України були присвячені окремі розділи.

На нашу думку, розглядаючи зазначені проблеми необхідно проаналізувати способи їх вирішення у конституційних і законодавчих актах держав, які виникли замість Союзу РСР, входили до складу так званої соціалістичної співдружності, інших держав світу.

Як зазначав Л. Грицаєнко, «...ознайомлення з 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» [5, 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»), у Грузії (Конституція 1995 р., глава V «Судова влада»), у Казахстані (Конституція 1995 р., розділ «Суди і правосуддя»), у Литві (Конституція 1992 р., глава IX «Суд»), у Молдові (Конституція 1994 р., глава IX «Судова влада»); у Латвії належність прокуратури до судової влади впливає із ч. 1 ст. 12 «Закону про прокуратуру» від 19 травня 1994 року¹.

¹ Положення конституцій і законів про прокуратуру зарубіжних країн запозичені автором з різних інформаційних джерел з урахуванням істотних змін у правовому регулюванні прокуратури після ліквідації Союзу РСР.

Конституції Туркменистану (1992), Узбекистану (1992) та Таджикистану (1994) виокремили глави про прокуратуру від глав про інші гілки державної влади, у тому числі про судову. Розділ VI Конституції Білорусі (1994) присвячено правовому статусу прокуратури та Комітету державного контролю. Розділ про прокуратуру Конституції Киргизії (1993) міститься у главі V «Виконавча влада». До складу виконавчої влади інтегрована і прокуратура Естонії, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 1 «Закону про прокуратуру» від 22 квітня 1998 р., вона «є урядовою установою, перебуваючи у сфері управління міністра юстиції».

Неоднаково визначається місце прокуратури в системі поділу влади у колишніх країнах Східної Європи. Так, Конституція Угорщини в редакції 1989 року 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 року, складається з парламенту, президента, уряду, судової системи і державної прокуратури, причому кожній з цих інституцій присвячено окрему главу. За таким самим принципом виокремлено правовий статус прокуратури в Конституції Словаччини (1992).

Водночас Конституція Болгарії (1991) передбачає, що прокуратура є складовою судової влади, а структура прокуратури відповідає структурі судів. Такий самий підхід властивий Конституції Хорватії (1990). У конституційному законі Республіки Польщі про відносини між законодавчою владою та про місцеве самоврядування (1992) прокуратура зараховується до виконавчої влади, оскільки відповідно до ч. 2 ст. 64 цього закону «прокуратура підпорядковується Міністру юстиції, який здійснює функції Генерального прокурора». Аналогічні положення передбачені ч. 1 ст. 1.31 Конституції Румунії (1991) і ст. 13 «Закону про прокуратуру» Чехії (1993).

Різноманітним і своєрідним є статус прокуратури у владних системах інших країн світу. «На сьогодні відповідно до місця прокуратури у системі державних органів можна виділити 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» [24, с. 104].

Найтипівішим прикладом є інтегрування прокуратури до складу виконавчої влади в особі міністра юстиції, де він одночасно є Генеральним прокурором (Генеральним аторнеєм). До першої групи країн належать також Франція, Бельгія, Нідерланди, Данія та ін. У ФРН «Генеральний прокурор і федеральні прокурори у службових відносинах підпорядковані федеральному міністру юстиції» [24, с. 104]. Отже, «в системі поділу влад органи прокуратури є частиною виконавчої влади, а не судової» [7, с. 50–51].

До другої групи належать прокуратури Албанії (ч. 2 ст. 148 Конституції 1998 р.), Іспанії (ст. 124 Конституції 1978 р.), Італії (ст. 104 Конституції 1947 р.) тощо.

Третю групу становлять країни, які після демонтажу світової соціалістичної системи зберегли основи соціалістичного ладу. Закріплення за прокуратурою осо-

бливого місця в системі інститутів держави стосується В'єтнаму (ст. 137 Конституції 1992 р.), КНДР (ст. 141 Конституції 1972 р.), КНР (ст. 129 Конституції 1982 р.), Куби (ст. 131 Конституції 1976 р.). Незалежними від інших органів державної влади є прокурорські системи Бразилії (ст. 127 Конституції 1998 р.) та Португалії (ст. 221 Конституції 1976 р.).

У Великій Британії, Ірландії та деяких країнах Британської співдружності націй взагалі не існує прокуратури як окремого державного інституту, а функцію підтримання обвинувачення в суді виконують або адвокати, або посадові особи відомства Дирекції публічних розслідувань (в особливо важливих кримінальних справах) [2, с. 23].

Незважаючи на неповноту проведеного дослідження, можна зробити два важливі висновки. По-перше, навіть як складова якоїсь традиційної гілки державної влади прокуратура в будь-якому суспільстві зберігає свою неповторність і наділена функціями, які невластиві іншим державним структурам. Це стосується як багатофункціональних прокуратур, на яких покладено лише кримінальне переслідування, так і багатофункціональних. По-друге, незалежно від ступеня інтеграції прокуратури в інші державні структури, вона завжди зберігає певний рівень організаційної відокремленості й автономії при реалізації своїх функцій.

І. О. Грошевий та В. Тацій підкреслювали, що поєднання функцій нагляду за додержанням законів, елементів конституційного нагляду та участю у вдосконаленні законодавства надає діяльності прокуратури особливого, самостійного характеру державної влади, що діє на основі властивих цьому органу принципів і повноважень [6, с. 4].

Опитування працівників прокуратури, здійснене автором, дало такі результати: за входження до системи законодавчої влади висловилося 4%, за інтеграцію у виконавчу владу в особі Міністерства юстиції – 6%, решта – за самостійний статус прокуратури в системі органів державної влади.

Отже, цю проблему доцільно вирішувати одночасно в двох аспектах: 1) за функціональним призначенням її органів та ступенем організаційної відокремленості в структурі державного апарату; 2) за цілями і завданнями, які вирішує прокуратура і які повністю чи значною мірою збігаються із завданнями деяких інших державних структур.

Нині йде процес перетворення прокуратури на орган правопорядку відповідно до європейських стандартів. Зокрема ще в 2006 році 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».

Обмежуючи предмет свого дослідження саме взаємовідносинами прокуратури і судів, вважаю за можливе сказати про вплив судів на діяльність прокуратури.

Отже, органи прокуратури, система яких входить до судової системи, цілком самостійно реалізують свої конституційні функції та 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 (все частішають випадки, коли за позивними заявами заінтересованих осіб суди поновлювали на посадах відповідальних прокурорських працівників, що неможливо було уявити собі раніше).

Відповідно до ч. 2 ст. 124 Конституції України, юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, в тому числі й на правовідносини, учасниками яких є органи і посадові особи прокуратури.

Як відомо, ст. 131-1 Конституції України містить вичерпний перелік функцій прокуратури, що властиво також конституціям Білорусі, Молдови, Литви, Латвії, Азербайджану, Вірменії, Казахстану, Киргизстану, Туркменістану. Натомість конституції Росії, Грузії, Таджикистану, Узбекистану та Естонії не визначають напрямів діяльності прокуратури, обмежуючись посиланнями на відповідні органічні, конституційні або просто закони, якими вирішуються конкретні питання її організації та діяльності.

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.

Негативний аспект жорсткого переліку в Конституції України всіх функцій прокуратури полягає в складності включення або вилучення з неї нових функцій у разі істотної зміни соціально-економічної та політичної ситуації в країні. Позитивний – це дає можливість бачити перспективи функціонування і розвитку прокурорської системи, вирішувати організаційно-методичні питання забезпечення належної ефективності діяльності органів прокуратури.

В основному законі не розглядаються функції та повноваження таких авторитетних державних структур, як поліція, служба безпеки або податкова адміністрація тощо, оскільки вони функціонально й адміністративно належать до виконавчої влади.

Відповідно до ст. 131-1 Конституції України, як уже зазначалося, на органи прокуратури покладаються функції:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів держави в суді у випадках, визначених законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

Особливістю всіх цих функцій є те, що вони закріплені за органами прокуратури і не властиві жодним іншим органам державної влади.

Згідно з загальнофілософським розумінням мети як ідеального, наперед визначеного результату людської діяльності, а завдання – як необхідності здійснити в майбутньому визначену діяльність [41, с. 756], слід визнати, що метою діяльності прокуратури є утвердження верховенства закону і зміцнення правопорядку.

«Важливо, що переважна більшість постсоціалістичних країн пішли шляхом включення прокуратури не до виконавчої, а до судової влади, що гарантує їй незалежність у здійсненні повноважень. Цей досвід перейняла і Фінляндія, де внаслідок останньої реформи прокуратуру вилучено з виконавчої та віднесено до судової гілки влади» [22, 23].

На наш погляд, це доцільно в різних аспектах: по-перше, щоб зробити крок назустріч побажанням Ради Європи і послабити гостроту багаторічних виснажливих суперечок з цього приводу. По-друге, щоб домогтися зближення судової і прокурорської системи на підставі спільних корпоративних інтересів. Взагалі діяльність органів прокуратури (як і інших владних структур) є об'єктом процесуального судового контролю. Це стосується всіх функцій прокуратури, особливо розслідування злочинів, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді інтересів держави. По-третє, інтеграція прокуратури до судової влади має переслідувати поступове наближення правового статусу прокурорів до правового статусу суддів за різними параметрами: у частині професійних вимог, порядку призначення і звільнення, гарантій незалежності при виконанні професійних обов'язків, імунітету від юридичної відповідальності, матеріального і соціально-побутового забезпечення тощо [13, с. 18; 31, с. 286; 40, с. 22]. Включення прокуратури до складу судової влади схвалила Венеціанська комісія. У своєму висновку вона «...вітає запропонований вибір на користь незалежної прокуратури як частини судової влади».

Висновки. Автор вважає, що прокуратура не повинна входити до системи та структури судових органів, тому пропонує визначити її як незалежний орган судової влади, що становить єдину систему. Така можливість не заперечується й у висновку Венеціанської комісії.

Інтеграцію прокуратури до судової гілки влади не можна плутати з включенням її до системи Міністерства юстиції України, яка входить до складу виконавчої влади. «Практична реалізація такої пропозиції, – зазначив О. Толочко, – в сучасних правових реаліях, які існують в Україні, призведе... до політизації прокуратури... Політизація прокуратури пов'язана з тим, що в умовах впровадження передбаченої Конституцією України нової форми державного управління виникає проблема залежності прокуратури від парламентської коаліції депутатських фракцій. Наприклад, під час формування коаліції у Верховній Раді України до переліку посад, які підлягали розподілу між переможцями парламентських виборів, включена посада Генерального прокурора України» [40, с. 22].

Також можна погодитися із закріпленням функції кримінального переслідування. І не лише тому, що вона фігурує в законодавстві всіх європейських країн і в рекомендаціях Ради Європи, а й тому, що фактично вона є і в Україні, не будучи прямо передбаченою ні в законодавстві про прокуратуру, ні в Кримінально-процесуальному кодексі України. Важливо лише точно визначити її зміст, зокрема знайти відповідь на питання, з якої стадії розслідування починається кримінальне переслідування, чи охоплює воно розслідування справ силами прокуратури і підтримання прокурором державного обвинувачення.

У Конституції необхідно було б помістити чіткі гарантії усталеності службового становища Генерального прокурора України.

Відповідно до згаданої ст. 85 Конституції України, Верховна Рада має право висловити недовіру Генеральному прокурору. З нашої точки зору, очевидно є ненормальність ситуації, коли орган законодавчої влади без будь-якого юридичного обґрунтування може «відставити» Генерального прокурора, керуючись суто політичними міркуваннями або бажанням покарати його за надмірну принциповість чи непосту-

пливість. Проте марно сподіватися, що парламент поступиться цією прерогативою. Отже, залишається сподіватися, що часта змінюваність керівників прокуратури упродовж усього періоду незалежності України закінчиться тоді, коли в нашій державі будуть створені умови для плідної співпраці державних структур, підвищиться рівень правової культури посадовців різного рангу [17, с. 17].

Література

1. Бандурка О. Прокуратура: думки про її реорганізацію. *Право України*. 1995. № 8. С. 40–43.
2. Бельсон Я. М. Суд, прокуратура и тюрьмы в современном буржуазном государстве : учеб. пособ. Моква : Высш. шк. МВД СССР, 1977. 48 с.
3. Ворсинов Г. Проблемы развития прокуратуры Украины в условиях становления демократического правового государства. *Проблеми розвитку прокуратури в умовах становлення демократичної правової держави* : матеріали наук.-практ. конф. Київ, 1996.
4. Глаговський В. Руденко М. Становлення і розвиток української моделі прокурорського нагляду на сучасному етапі (концептуальні проблеми). *Право України*. 1996. № 1. С. 43.
5. Грицаенко Л. В. Прокуратура в країнах Європи. Київ, 2006. С. 13.
6. Грошевий Ю. Тацій В. Прокуратура у федеративній правовій державі. *Радянське право*. 1990. № 7. С. 4.
7. Дашков Г. Прокуратура в ФРГ. *Законность*. 1995. № 11. С. 50–51.
8. Долежан В. В. Проблемы компетенции прокуратуры : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва : ВНИИ прокуратуры СССР, 1991. С. 19.
9. Євтушенко С. В. Принцип поділу влад і суб'єкти колишнього СРСР: деякі аспекти сучасного стану проблеми. *Правова система України: теорія і практика* : матеріали наук. конф. Київ, 1996. С. 85.
10. Иванов В. В. Принцип разделения властей в Конституции США 1787 г. и Конституции Франции 1791 г.: сравнительный анализ. *Государство и право*. 2000. № 12. С. 80–82.
11. Йоффе М. Чи займе прокуратура належне місце в системі державної влади. *Право України*. 1995. № 8. С. 27.
12. Кант И. Сочинения : в 6 т. Т. 4. Москва, 1965. 544 с.
13. Ківалов Є. Шляхи зміцнення кадрового потенціалу прокуратури. *Вісн. прокуратури*. 2007. № 3. С. 18.
14. Конституційне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Наук. думка, 1999. 734 с.
15. Корж В. Актуальні питання подальшого реформування органів прокуратури України. *Право України*. 1998. № 5. С. 94.
16. Корж В. Реформирование органов прокуратуры Украины: проблемы законодательства и практики. *Законность*. 1998. № 11. С. 43.
17. Косюта М. В. Перспективи реформування законодавства про прокуратуру. *Вісн. прокуратури*. 2007. № 7. С. 17.
18. Кривобок В. Діяльність прокурора по забезпеченню відшкодування матеріальної шкоди, заподіяної злочиним : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків : Нац. юрид. акад., 1997. 19 с.
19. Курило М. П. Нагляд за додержанням прав і законних інтересів засуджених до позбавлення волі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків : Нац. юрид. акад., 1997. С. 6.
20. Лисенков С. Л. Боршуляк І. І. Місце прокуратури в системі поділу державної влади і його вплив на забезпечення прав людини і громадянина в країні. *Актуальні проблеми захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні* : тези доп. всеукр. наук.-практ. конф. / Ін-т адвокатури при Київ. нац. ун-ті ім. Т. Шевченка. Київ, 2000. С. 41.
21. Локк Дж. О государственном правлении. Кн. 2: О гражданском правлении : избр. филос. произведения. Т. 2. Москва : Соцкгиз, 1960. С. 55–60.
22. Медведько О. Європейське майбутнє Прокуратури України. *Вісн. прокуратури*. 2006. № 3.
23. Медведько О. Якою бути українській прокуратурі? *Урядовий кур'єр*. 2006. 15 вересня.
24. Михайленко О. Прокуратура Федеративної Республіки Німеччини: становлення та повноваження. *Право України*. 2000. № 5. С. 104.

25. Михайленко О., Ковальський В. Прокуратура суверенної України: час становлення спливає. *Юрид. вісн. України*. 2000. № 48.
26. Мовчать лише статуй. *Юрид. вісн. України*. 1999. 23 вересня.
27. Монтескьє Ш. Избранные произведения. Москва, 1995. С. 290–291.
28. Монтескьє Ш. О духе законов : избр. произведения. Москва : Политиздат, 1955.
29. Мудров А. М. Про деякі проблеми прокурорської незалежності. *Актуальні проблеми захисту прав і свобод людини в Україні* : тези доп. всеукр. наук.-практ. конф. Київ : Ін-т адвокатури при Київ. нац. ун-ті ім. Т. Шевченка, 2000. С. 56.
30. Нерсесянц В.С. Политические учения древней Греции. Москва, 1979. 264 с.
31. Новий тлумачний словник української мови. Т. 3. Київ, 2003. С. 286.
32. О концепции прокурорского надзора в условиях перестройки : материалы заседания Совета по рассм. вопросов теорет. характера. 24.03.89. *Науч. инф. по вопр. борьбы с преступностью*. Москва, 1989. № 114. С. 30.
33. Полянский Ю. Проект Конституции Украины о прокурорском надзоре. *Юрид. вестник*. 1996. № 1. С. 92.
34. Потєбенько М. О. Парламентаризм і прокуратура: деякі аспекти проблеми. *Парламентаризм в Україні: теорія і практика* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. / Ін-т законодавства ВР України. Київ, 2001. С. 81.
35. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України». *Ген. прокуратура України*. Київ, 2006. С. 4.
36. Про внесення змін до Конституції України : Закон України. *Відом. Верховної Ради України*. 2005. № 2. Ст. 44.
37. Проблемы правового регулирования организации и деятельности прокуратуры в Содружестве независимых государств : материалы совместного заседания Совета по рассмотрению вопросов теорет. характера и Координационного бюро проблем законности и прокурорского надзора. *Науч. инф. по вопр. борьбы с преступностью*. Москва, 1992. № 136. С. 6.
38. Сухонос В. Місце прокуратури в системі органів державної влади України, її розвиток та правове забезпечення гарантій діяльності. *Право України*. 2000. № 6. С. 10.
39. Тацій В. Я. Роль і місце прокуратури в системі правоохоронних органів України. *Проблеми розвитку Прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави* : матеріали наук.-практ. конф. Київ : Ген. прокуратура України, 1996. С. 20.
40. Толочко О. Прокуратура як незалежний орган у системі судової влади. *Вісн. Акад. прокуратури України*. 2006. № 3. С. 22.
41. Філософський словник. Київ : Голов. ред. Укр. рад. енциклопедії, 1986. С. 756.
42. Червякова Е. Б. Защита конституционных прав граждан средствами прокурорского надзора (проблемы общенадзорной деятельности) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков : Нац. юрид. акад., 1992. С. 11.
43. Шемшученко Ю. Місце прокуратури в системі державної влади. *Радянське право* : матеріали наук.-практ. конф. 1991. № 6. С. 8.
44. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади прокурорського нагляду на сучасному етапі. *Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави* : матеріали наук.-практ. конф. Київ : Ген. прокуратура України, 1996. С. 16.
45. Шумський П. В. Прокуратура – її місце та роль в державі. *Право України*. 1997. № 8. С. 19.
46. Шумський П. В. Прокуратура в системі державних органів України. Хмельницький : Ін-т регіонального управ. і права, 1996. 54 с.
47. Щур В. Про визначення конституційного статусу прокуратури. *Проблеми розвитку прокуратури в умовах становлення демократичної правової держави* : матеріали наук.-практ. конф. Київ : Ген. прокуратура України, 1996. С. 35.

Анотація

Косюта М. В. Прокуратура як суб'єкт державної влади України. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню місця органів прокуратури у суспільстві та 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, щоб держава в цілому й окремі складові державного механізму найефективніше реалізовували функції соціального управління та пов'язані з ними функції соціального контролю. Визначено, що нормальна життєдіяльність державного механізму є можливою лише за умови безперервної взаємодії всіх його складових.

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 в конституційних і законодавчих актах держав, які виникли в пострадянському просторі, що входили до складу так званої соціалістичної співдружності, та інших держав світу.

З'ясовано, що прокурорська система України сьогодні є додатковим підтвердженням, що вона за сучасного стану правового регулювання, на основі характеру її функцій і повноважень, єдності і централізації цієї системи, може розглядатися як самостійна гілка державної влади.

Розглянуто можливість визначення місця прокуратури в системі влади, спираючись на її цілі й завдання.

Зроблено висновок, що часта змінюваність керівників прокуратури впродовж усього періоду незалежності України закінчиться тоді, коли в нашій державі будуть створені необхідні умови для плідної співпраці державних структур і підвищиться 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.

Summary

Kosyuta M. V. Prosecutor's office as a subject of state power of Ukraine. – Article.

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, Prosecutor General.