

УДК 342.5 (045)

Миколенко В. А.,
кандидат юридичних наук
проректор Східноєвропейського університе-
ту економіки та менеджменту

ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ПОСТТОТАЛІТАРНОГО РОЗВИТКУ

Стаття присвячена дослідженню конституційно-правових особливостей реалізації функцій та повноважень прокуратури України. Проаналізовано функції та повноваження прокуратури у відповідності до європейських правових стандартів. На підставі проведеного аналізу систематизовано форми, методи та практичні аспекти організації та діяльності органів прокуратури у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції. Наголошується, що побудова європейської моделі прокуратури є важливим напрямком діяльності держави та актуальним аспектом модернізації правоохоронної діяльності у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції та імплементації до українського законодавства європейських правових стандартів.

Ключові слова: прокуратура; правоохоронна система; правоохоронна діяльність; європейські стандарти; конституційна модернізація.

Статья посвящена исследованию конституционно-правовых особенностей реализации функций и полномочий прокуратуры Украины. Проанализированы функции и полномочия прокуратуры в соответствии с европейскими правовыми стандартами. На основании проведенного анализа систематизированы формы, методы и практические аспекты организации и деятельности органов прокуратуры в современных условиях европейской межгосударственной интеграции. Отмечается, что построение европейской модели прокуратуры является важным направлением деятельности государства и актуальным аспектом модернизации правоохранительной деятельности в современных условиях европейской межгосударственной интеграции и имплементации в украинское законодательство европейских правовых стандартов институционального и инструментального юридического содержания.

Ключевые слова: прокуратура; правоохранительная система; правоохранительная деятельность; европейские стандарты; конституционная модернизация.

Постановка проблеми. Побудова в Україні демократичної, правової, соціальної, людиноцентричної держави з розвинутими інститутами громадянського суспільства, обраний стратегічний курс на вступ до Європейського Союзу (далі – ЄС), пов'язана

з цим адаптація законодавства України до законодавства ЄС, правові засади якої визначені Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, зумовлюють необхідність удосконалення правової бази функціонування органів прокуратури України на сучасному етапі,

зважаючи на інтенсифікацію процесів європейської міждержавної інтеграції та реалізацію комплексної конституційної модернізації правоохоронної системи в межах загальної конституційної реформи.

При цьому слід зазначити, що питання про конституційно-правовий статус прокуратури, місце органів прокуратури в механізмі державної влади значною мірою визначається її функціями. Разом з тим, це питання має самостійне значення, і, в свою чергу, від місця знаходження прокуратури в системі державної влади залежить характер її функцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відзначити, що зазначена проблематика досить ретельно розглядається у вітчизняній конституційно-правовій та міжнародно-правовій літературі. Зокрема можна відзначити праці М. О. Баймуратова, Ю. О. Волошина, Л. Р. Грицаєнка, Ю. М. Грошевого, Л. М. Давиденка, В. В. Долежана, В. С. Зеленецького, П. М. Каркача, О. Р. Михайленка, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та інших дослідників.

Водночас окремого дослідження потребують особливості розвитку конституційно-правового інституту України та його окремих елементів від здобуття незалежності до Революції гідності, тобто йдеться про аналіз посттоталітарного досвіду організації та діяльності системи органів прокуратури з метою визначення оптимальних шляхів подальшого реформування та удосконалення її компетенції та практичних форм і методів реалізації конкретних функцій та повноважень.

Постановка завдання. Дослідити посттоталітарний досвід визна-

чення функцій та повноважень прокуратури України від здобуття незалежності до Революції гідності та її конституційно-правових наслідків.

Виклад основного матеріалу.

Слід зазначити, основоположні засади правового статусу органів державної влади, порядку їх формування та компетенції визначаються Конституцією України [1]. На основі та відповідно до Конституції України приймаються закони, які більш детально визначають порядок формування, форми діяльності та повноваження державних органів. Складовими елементами конституційного статусу органів державної влади є наступні:

а) конституційні принципи формування, організації та діяльності органів державної влади (народний суверенітет, державний суверенітет, поділ державної влади, законність тощо);

б) організаційна структура органів державної влади;

в) компетенція державних органів, тобто коло питань, що відносяться до предмету відання конкретного державного органу та повноваження щодо їх реалізації;

г) форми та методи діяльності органів державної влади.

Система норм Основного Закону України, що закріплюють статус державних органів, становить конституційний інститут, яким у загальному вигляді виступають конституційні засади організації державної влади України.

Народ в Україні є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Саме він прямо або опосередковано наділяє своєю владою усі державні інституції. Безпосереднє здійснення народом своєї установчої влади по-

відношенню до державних органів знаходить своє втілення, насамперед, у проведенні періодичних вільних виборів на основі демократичних принципів загального, рівного, прямого виборчого права та таємного голосування [2, с. 15]. Коли аналізуються засади конституційного ладу, то необхідно зазначити принцип республіканізму у державній владі, який полягає в специфічній формі правління. Згідно з ним глава держави (президент) обирається народом шляхом прямих або виборів на певний строк [3, с. 345]. Він закріплюється в ст. 5 Конституції України: «Президент України обирається громадянами України шляхом прямих виборів на п'ять років» [3, с. 346]. Відповідно до Конституції України, народ безпосередньо обирає лише Верховну Раду України та Президента України, які, в свою чергу, спільно чи окремо формують усі інші державні органи. Відповідно, Верховна Рада України та Президент України є органами первинного представництва, а уся система органів виконавчої та судової влади, як і інші, передбачені Основним Законом України державні інституції (у тому числі, прокуратура) – це органи вторинного представництва [4, с. 25].

Органи державної влади здійснюють свої функції від імені держави, в чітко визначених Конституцією та законами межах, та у виключно закріплених за ними формах діяльності. Окрім того, лише державні органи мають законодавчо визначену організаційну структуру [5, с. 38].

Кожен державний орган має специфічну організаційну структуру. Колегіальний орган державної влади – це організований колектив людей,

об'єднаних як спільною метою, так і родом своєї діяльності. Правовий статус цих осіб визначається Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами [6, с. 56]. Одноособовий державний орган представлений однією особою (наприклад, Президент України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини). Структура державного органу зумовлюється його функціями, компетенцією та обсягом повноважень, і може бути простою (місцевий суд), або досить складною (Верховна Рада України).

В Україні можуть утворюватися лише такі органи державної влади, і лише у такому порядку як це передбачено Конституцією України та відповідними законами. Порухення порядку утворення державного органу є підставою для визнання його незаконним та нелегітимним [6, с. 62].

Порядок та форми діяльності органу державної влади, так само як і назви та види правових актів, які він має право приймати чи видавати також визначаються виключно Конституцією та законами України. Це зумовлено конституційними положенням, закріпленим ч. 2 ст. 19 Основного Закону України, відповідно до якого органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [7, с. 24].

Усі органи державної влади в своїй сукупності складають єдину та внутрішньо впорядковану систему, чим забезпечується єдність державної влади в цілому.

Органи державної влади утворюють певну систему, яка характери-

зується функціональною та організаційною єдністю. Єдність системи органів державної влади обумовлена їхніми соціальним призначенням і метою діяльності. Органи державної влади відображають єдність інтересів і волі народу, яку вони покликані реалізувати. Функціональна єдність системи органів державної влади передбачає спільність їхніх завдань і функцій, у процесі їх реалізації вони діють спільно, тісно взаємодіють між собою. Організаційна єдність системи органів державної влади виявляється в тім, що одні органи обираються або призначаються іншими, одні керують діяльністю інших, одні підзвітні та підконтрольні іншим тощо [8, с. 115].

Організація державної влади в Україні здійснюється на засадах поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Суть принципу поділу влади, як відомо, полягає в недопущенні узурпації влади, її зосередженні в руках однієї особи чи органу, щоб «не було можливості, – як зазначив Ш.-Л. Монтеск'є, – зловживання владою» [9, с. 302].

Конституція визначила також і відповідні види органів у системі органів державної влади України: органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Кожний із цих видів (незважаючи на спільні риси: статутно-правовий характер, участь у реалізації завдань і функцій держави, державно-владний характер повноважень, загальні принципи організації та діяльності тощо, які обумовлюють єдність системи органів державної влади України), характеризується специфічними ознаками (об'ємом компетенції, порядком формування, організаційними і правовими формами діяльності тощо) і являє собою її відповідну підсистему (сис-

тему нижчого рівня). Своєю чергою, окремі підсистеми системи органів державної влади (зокрема органи виконавчої та судової влади) можуть мати окремі ланки, які визначаються за різними критеріями - функціями, характером компетенції, територією діяльності тощо [10, с. 228].

Згідно зі ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Конституювання Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади не означає, що закони в Україні можуть прийматися лише цим органом [11, с. 15]. Законодавча влада може здійснюватися народом України не тільки через своїх представників у Верховній Раді, а й безпосередньо – всеукраїнським референдумом, хоча практики проведення повноцінного законодавчого референдуму, на відміну від консультативного, в Україні ще немає.

Органи виконавчої влади відповідно до принципу поділу влади утворюються для здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності з керівництва господарською, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя суспільства [12, с. 38]. До системи органів виконавчої влади Конституція України відносить насамперед Кабінет Міністрів України – вищий орган у цій системі. Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу інших органів виконавчої влади:

а) центральних міністерства, державних комітетів (державних служб) і центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом;

б) місцевих – місцевих державних адміністрацій, місцевих органів

міністерств, державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади.

Специфічними рисами органів виконавчої влади є те, що вони:

- по-перше, формуються призначенням;

- по-друге, здійснюють особливий вид діяльності - виконавчу і розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання Конституції та законів України, актів Президента України як безпосередньо, так і шляхом адміністративної правотворчості;

- по-третє, здійснюють діяльність на засадах поєднання єдиначальності й колегіальності [13, с. 112].

Органи судової влади (суди), відповідно до принципу поділу влади, здійснюють судову владу шляхом конституційного, цивільного, кримінального та адміністративного судочинства [14, с. 194]. Конституція України до системи судових органів відносить суди загальної юрисдикції (ст. 125 Конституції України) та Конституційний Суд України (ст. 147 Конституції України).

Особливе місце в системі органів державної влади України посідає Президент України [15, с. 100]. Президент України не входить до перелічених у ст. 6 Конституції України гілок влади. Водночас відповідно до ст. 102 Конституції України, він є гарантом додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Отже, він здійснює значний вплив на взаємодію державних органів, що входять до системи поділу влади. Заради досягнення суспільної стабільності і злагоди, подолання конфронтації він може виконувати певні узгоджувальні-арбітражні функції. Право виступати в такій

якості впливає з наданих Президенту України повноважень у стримуванні дій кожної гілки влади.

Здійснюючи функції глави держави, Президент України бере участь у формуванні інших гілок влади (наприклад, призначає позачергові вибори до Верховної Ради, призначає персональний склад Кабінету Міністрів України і третину суддів Конституційного Суду України) і взаємодіє з ними. Конституція України наділяє Президента України певними владними повноваженнями стосовно до органу законодавчої влади - Верховної Ради України та органів виконавчої влади [15, с. 101]. Ці повноваження є необхідними елементами «системи стримувань і противаг». Вона забезпечує необхідний баланс влади і передбачає відповідні контрольні повноваження і щодо Президента України, наприклад, право Верховної Ради України усувати Президента України з поста в порядку імпічменту (ст. 111).

Висновки. Отже, у підсумку проведеного дослідження можна дійти до загального висновку, що фундаментальною функціональною характеристикою прокурорського нагляду в умовах посттоталітарного розвитку прокуратури України є те, що він, на відміну від «радянської» моделі прокуратури, фактично не поширюється на інші сфери державної влади, а тому вживання терміну «загальний нагляд» вже не є виправданим та навряд чи виражає фактичну сутність прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина в межах чинних функцій прокуратури, але водночас застосування терміну «прокурорський нагляд» для реалізації відповід-

ної компетенції є цілком правильним ефективною європейською моделі ор-
та коректним у контексті побудови ганів прокуратури.

Список використаних джерел

1. Оновлення Конституції як завершення Революції: видання Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД). Київ, 2015. 72 с.
2. Погорілко В. Ф. Федоренко В. Л. Джерела конституційного права України: поняття, види і система. Право України. 2009. № 3. С. 14–18.
3. Погорілко В. Ф. Конституційне право України / за ред. В. Я Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. Київ: Укр. центр прав. студій, 1999. 412 с.
4. Федоренко В. Л. Поняття системи конституційного права України. Право України. 2009. № 7. С. 24–27.
5. Поваляєва М. Інститути конституційного права України: поняття, ознаки та критерії розмежування. Право України. 2007. № 5. С. 38–43.
6. Федоренко В. Л. Інститут конституційно-правових відносин в системі конституційного права України. Науковий вісник Чернівецького університету: Правознавство. 2005. Вип. 286. С. 52–64.
7. Федоренко В. Л. Теоретичні основи системи конституційного права України. Держава і право. Вип. 34. 2006. С. 22–28.
8. Гусарев С. Д. та ін. Загальна теорія держави і права (терміни, визначення, елементи змісту): навч. посіб. Київ: НАВСУ, 2000. 237 с.
9. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юрист, 1997. 568 с.
10. Кравченко В. В., Сербам Ф. І. Конституційне право України: навч. посіб. Київ: Вентурі, 1996. 512 с.
11. Федоренко Г. О. Законодавча влада в системі розподілу державної влади в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук; НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2000. 20 с.
12. Пахомов І. Конституція України і виконавча влада. Право України. 2002. № 9. С. 38–40.
13. Авер'янов В. Б. Система органів виконавчої влади. Юридичний вісник. 1996. № 1. С. 111–113.
14. Погорілко В. Ф. Конституційне право України: підручник / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Наук. думка, 2006. 344 с.
15. Головатенко В. Окремі аспекти конституційно-правового статусу Президента України. Право України. 1999. № 5. С. 96–102.

V. Mykolenko,

PhD, Deputy Head of the Eastern-European University on Economy and Management

FUNCTIONS AND AUTHORITIES OF THE PROSECUTOR'S OFFICES OF UKRAINE: PROBLEMS OF THE POST-TOTALITARIAN DEVELOPMENT

The article is dedicated to examination of the constitutional-legal features of implementation of the functions and authorities of the prosecutor's offices of

Ukraine. It has been analyzed the functions and powers of the prosecutor's offices in accordance with the European legal standards. On the basis of the analysis it has been systematized the forms, methods and practical aspects of the organization and activity of prosecutor's offices in the modern conditions of the European intergovernmental integration. It has been emphasized that the creation of the European model of the prosecutor's offices is an important direction of the state activity and topical aspect of the modernization of the law enforcement activity in the modern conditions of the European intergovernmental integration and implementation of the European legal standards into the Ukrainian legislation.

It has been described the state of the crime countering, which envisages the state protection of people against the criminal encroachments, guaranteeing the possibility of realization of the human rights, liberties and legal interests, in particular when the illegal encroachments are performed by the state bodies, which are authorized to make legal restrictions to a person's rights and liberties, but in accordance with the current legislation of Ukraine.

Despite the fact that the role of the prosecutor's offices in monitoring the observance of laws in the process of implementation of the judicial decisions in criminal cases and during other coercive measures related to the restriction of personal liberty, for sure, is of particular importance in the context of ensuring the rights and liberties of those persons whose freedom is in the most vulnerable state. The above mentioned direction of a prosecutor's activity is insufficiently examined in its theoretical aspect, because in the available relevant researches the latest changes and amendments of the legislation, adopted in 2016, have not been taken into account, although they clarified the prosecutors' performance of that function.

It has been cleared up that the President of Ukraine has a considerable influence on the interaction of the state bodies, which are parts of the system of sharing the power. In order to achieve the social stability and peace, as well as suppression of the confrontation, the President can perform the arbitrage function.

The right to perform such function is caused by the President's authority to restraint the actions of each branch of the state power.

It has been cleared up that the fundamental functional feature of a prosecutor's supervision activity in the conditions of the post-totalitarian development of the prosecutor's offices of Ukraine is that such activity is actually not related to the supervision over other state bodies and agencies (as it was in the soviet period of our history). That is why the notion 'common supervision' is already not actual and does not demonstrate in fact the essence of a prosecutor's supervision activity over the human and public rights and liberties of people in the framework of the current functions of the prosecutor's offices. At the same time we can use the term "prosecutor's supervision" for demonstrating the relevant competence and it is correct in the context of creation of the efficient European model of the prosecutor's offices.

Key words: *prosecutors; law enforcement system; law enforcement; the European standards; constitutional modernization.*

Надійшла до редакції 10.10.2017