

Розділ V. КОНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК

УДК 342.6 : 328.181

Тертишник Володимир Митрофанович
доктор юридичних наук, професор

Функції та повноваження органів влади і правничих інституцій в умовах правовладдя

Функції та повноваження органів влади і правничих інституцій в умовах верховенства права.

Розкриваються проблеми гармонізації влади, визначення функцій і компетенцій органів влади, правоохоронних органів, правозахисних та інших правничих інституцій, а також проблеми реалізації державницьких функцій в умовах правовладдя, внесені пропозиції щодо удосконалення законодавства.

В чинному законодавстві не досить вдало реалізований принцип правової держави — принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову, з тим щоб забезпечити надійні механізми стримувань і противаг проти можливих зловживань, застою, невідповідності викликам часу. Реформа правоохоронних органів привела до перерозподілу функцій правоохоронних органів, але важливі державницькі функції залишились інституційно і процедурно не забезпеченими. Особливе занепокоєння викликає стан дотримання прав і свобод людини в державі при сучасному звуженні функцій прокуратури щодо нагляду за їх забезпеченням в діяльності посадових осіб органів влади і місцевого самоврядування, недостатніми компетенціями Уповноваженого з прав людини та інших правничих інституцій.

Ключові слова: *правовладдя, розподіл влади, функції державних інституцій.*

Постановка проблеми. Для забезпечення правовладдя в державі в сучасних умовах судово-правової реформи виникає проблема чіткої юридичної визначення та правового забезпечення виконання державними органами і іншими правничими інституціями правоохоронних, правозахисних та інших суспільно важливих функцій.

Актуальність досліджуваної проблеми обумовлюється тим, що зміни, які внесені до тексту Конституції України 2016 року, а також внесення

змін і доповнень до чинних законодавчих актів України та прийняття нових законів певним чином змінюють функції та парадигму діяльності правоохоронних і правозахисних органів. Дані питання потребують окремого наукового аналізу.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми показує, що окремі аспекти функцій прокуратури та інших правоохоронних і правозахисних органів приділяється певна увага в працях вчених-юристів [1–26]. Разом з тим існуючі публікації не вичерпують всю складну проблему, а скоріше утворюють фундаментальну базу для подальшого її дослідження.

Мета даної роботи — системно розкрити функції правоохоронних органів та інших правничих інституцій в сучасних умовах розбудови правовладдя.

Викладення основного матеріалу дослідження.

Правовладдя — система державного і суспільного устрою, де забезпечується верховенство права в державі (володарює право), де права і свободи людини є найвищою цінністю, а їх забезпечення стає пріоритетом держави, де сама влада перебуває під контролем закону, обмежується правом, а саме право створює таку систему правовідносин, за якої максимально усуваються можливості свавілля чиновників.

Одна з важливих засад правової держави — розподіл влади, розподіл не в сенсі поділяй і владарюй, а розподіл як модель влади заснованій на системі стримувань і противаг, які б виключали будь-які можливості реанімації диктатури і тоталітаризму.

Створення системи стримувань і противаг за допомогою розділу державної влади на окремі взаємодіючі і контролюючі одна одну гілки забезпечує оптимальне функціонування державного механізму, не дає можливості жодній з гілок влади узурпувати владні повноваження інших. До речі ідея поділу влади вперше була втілена в Україні — в *Конституції Пилипа Орлика* 5 квітня 1710 року. С тих пір сплило немало часу, але проблема стримувань і противаг залишається однією з найбільш актуальних проблем в сучасному державотворенні.

Згідно ст. 75 Конституції України «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України». Таке імперативне твердження не означає, що Верховна Рада України має виключну компетенцію щодо законотворчої діяльності, оскільки законодавчі норми можуть змінюватись чи скасовуватись також такою державною інституцією як Конституційний Суд України.

Важливо зазначити, що згідно ст. 5 Конституції України, «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює

владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

Закладеною в конституційних нормах ідеєю безпосереднього народовладдя, сьогодні з застосуванням інституту референдуму можуть прийматись як окремі норми права так і закони в цілому.

Наприклад, згідно ст. 69 Конституції України «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії», а ст. 73 Конституції визначає, що «виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України». До того ж згідно ст. 3 Закону України від 6 листопада 2012 року № 5475-VI «Про всеукраїнський референдум» предметом всеукраїнський референдум може бути схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до Конституції України.

За приписами ст. 95 Закону України «Про всеукраїнський референдум» результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою «є остаточними та не потребують затвердження або схвалення будь-якими органами державної влади і є обов'язковими для виконання громадянами України, органами державної влади України, яких воно стосується та до повноважень яких віднесено. Нова редакція Конституції України набирає чинності з дня оголошення Центральною виборчою комісією результатів всеукраїнського референдуму про схвалення нової редакції на всеукраїнському референдумі».

Прийняття Конституції держави шляхом всенародного референдуму — законний і ефективний спосіб гармонізації влади взагалі і законодавчої, зокрема. При цьому основний Закон держави, отримує свою юрисдикцію безпосередньо від самого народу і стає вище влади, а влада вже не в змозі змінювати його на свій розсуд. Влада має бути не «верховною», а слугувати закону, дарованому народом і забезпечувати верховенство права людини і громадянина.

Великою помилкою української влади є те, що потенційні можливості інституту референдуму в реформі накопичених проблем держави і її правового режиму досі не використані, а сам парламент держави, як в силу недоліків його формування, так і з огляду на стан його професіоналізму та егоцентричних інерцій воліє досі зберігати свої привілеї.

Законодавчий орган України сьогодні має навіть невдалу назву – Верховна Рада. Нічого верховного (панівного) в законодавчій владі бути не може. Панування якоїсь гілки влади суперечить принципам правої держави, де як раз і запроваджується розподіл влади і створюється усе можливе для усунення можливого домінування чи панування якоїсь

з гілок влади. Законодавча влада сама має забезпечувати верховенство права, панування природних прав і свобод людини.

В реформі функцій, компетенції та форм діяльності законодавчого органу позитивним кроком може стати реалізація уже підтвердженої всенародним референдумом 16 квітня 2000 року ідеї двопалатного парламенту, досвід роботи якого в багатьох країнах світу показує його певні переваги. Основна з них вираженість при прийнятті законів, врахування соціальних інтересів суспільства, більший професіоналізм законотворчої діяльності та стабілізація правового поля держави. Стабільність законів — наслідок їх якості і важливий фактор стабілізації соціальних процесів та створення комфортних умов для економічного і технічного прогресу. Перманентна правова реформа з частими змінами правових процедур без наявних підстав для зміни їх суті, змісту і філософії права нічого хорошого суспільству не дає, а скоріше породжує правовий нігілізм і юридичний колапс, що особливо видно на практиці роботи правоохоронних органів, роботи прокуратури і Національної поліції, розслідуванні податкових кримінальних правопорушень тощо.

В законотворчій роботі як ніде має діяти принцип — “сім раз відміряй, один відріж”. Вважаємо, що двопалатний парламент — досить прийнятна модель законодавчої влади для України, яка має бути реалізована.

Доцільніше наш парламент так і іменувати «Парламент», в структурі якого передбачити дві палати: 1) верхня палата — «Сейм»; 2) нижня палата, — «Віче» (народні збори). Доцільно визначити, що верхня палата обирається строком на шість років, а нижча — строком на три роки. Це зменшить ризик революційних потрясінь, в основі яких можуть бути емоції окремого політичного моменту. Можна сподіватись, що палата представників, яку ми пропонуємо називати «Віче» зможе стати важелем проти бюрократизації законодавчого процесу, компенсує можливий брак відчуття дійсного волевиявлення народу.

Віче, як і весь парламент мають обиратись за максимально демократизованою системою виборів з введення “персонального мандату”, та забезпеченням персонального голосування за кожного кандидата, впровадження технології електронного голосування. В іншому випадку (при запровадженні пропорційної системи виборів) залишаються умови для соціальних потрясінь — пробудження політичних вулканів, як наслідок зміни симпатій виборців. Часті зміни курсу ні державі, ні суспільству, ні громадянам нічого хорошого не дають.

Для виконання законодавчих функцій парламенту зовсім не потрібні будь-які політичні коаліції, діяльність яких не тільки політизує законодавчу владу, а й занадто бюрократизує її, роблячи порою недієздатною.

Від ідеї створення коаліції слід відмовитись, а положення ч. 6–10 Конституції України варто скасувати.

Забезпеченню більшої деполітизації та незалежності прокуратури в аспекті оптимізації функцій парламенту буде скасування положень п. 25 ст. 85 Конституції України про право парламентарів на «висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади». Доцільно врахувати досвід державотворення США, де Генеральний аторней (прокурор) може усуватись з посади лише в порядку імпичменту.

Викликає заперечення і функція парламенту призначати на посади «третьої складу Конституційного Суду України». Судова влада взагалі і Конституційний Суд, зокрема, в контексті реалізації принципу правової держави щодо розподілу влади, та за для забезпечення гарантій незалежності суду, мають обиратись шляхом народних виборів.

Виконавча гілка влади в нашій державі виявилась поділеною на дві паралельно функціонуючі та часто дублюючі за своїми функціями і повноваженнями інституції — Президент з апаратом президента і Прем'єр-міністр з цілим апаратом Кабінету міністрів та міністрами.

Сам Президент України за чинним законодавством стає не стільки очільником виконавчої гілки влади, і відповідальним за її діяльність, скільки «батьком нації» з масою різнопланових функцій і повноважень, без реального механізму відповідальності за їх неналежне виконання.

Він оригінальним чином причетний до формування уряду. По крайній мірі він «вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України» (п. 9 ст. 105 Конституції України). Разом з тим, він призначає на посади третину складу Конституційного Суду України, здійснює «рудиментарну функцію імператора» — помилування тощо.

Якщо в законодавчій діяльності важливо забезпечити якість і стабільність законів і тут підхід максимальної виваженості (включаючи експертизи законопроектів тощо), то в організації виконавчої влади більшого пріоритету набувають простота, мобільність, оперативність. Виконавча влада має формуватися за професійними ознаками і бути максимально деполітизованою. Отже причетність політичної коаліції депутатських фракцій до призначення урядових чиновників просто недоречна.

Варто звернути увагу на досвід діяльності виконавчої влади в США, де виконавча влада представлена повністю Президенту держави.

Необхідно радикально спростити організацію виконавчої влади — підпорядкувати усіх міністрів безпосередньо Президенту (скасувавши

посаду Прем'єр-міністра), а також Кабінет міністрів об'єднати з апаратом Президента, значно скоротивши штат чиновників. Штори, за якими ховається колективна безвідповідальність в вигляді Кабінету Міністрів України, мають бути відправлені на звалище історії.

В системі механізмів стримувань і противаг, окрім традиційного розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову, важливу роль відіграють правоохоронні та правозахисні органи, місце і функції яких в системі влади ще досі не досить чітко юридично визначені, а недосконалість і все більш наповнюване юридичними фікціями і алогізмами законодавство щодо їх діяльності часто створює ситуацію юридичного колапсу та породжує інші правничі проблеми.

Згідно положень ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «правоохоронні органи — органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Іншої дефініції чинне законодавство не містить, а викладена в указаному законі, як бачимо, залишається достатньо широкою, перелік правоохоронних органів залишився не до кінця визначеним.

До так названих «інші органів, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції», за логікою законодавця можна віднести Вищу раду правосуддя, Міністерство юстиції України, «довго створюване» Державне бюро розслідувань та усі інші слідчі органи, Антимонопольний комітет України, співробітників Рахункової палати Верховної ради України, виконавчу службу, а також значну частину новостворюваних органів, які в умовах реформ мають виконувати важливі та притаманні їм правозастосовні та правоохоронні функції, зокрема, це *Національне агентство з питань запобігання корупції*, яке отримало певну юрисдикцію щодо протидії злочинності та здійснює свою діяльність відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» (Відомості Верховної Ради. — 2014. — № 49. — Ст. 2056), *Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів*, яке здійснює свою діяльність на підставі і відповідно до Закону України № 772-VIII від 10 листопада 2015 року «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів», а також приписами Закону

України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». При визначенні функцій даних структур часто-густо має місце конкуренція правових норм та розпливчатість правових приписів, дублювання функцій уже притаманних Національному антикорупційному бюро та прокуратурі, що не сприяє ефективності їх діяльності.

Правоохоронні органи мають виходити з положень ст. 19 Конституції України, згідно якої «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Функція — це характерний рід діяльності, роль, призначення державної інституції.

Найбільш проблем в ході реформ накопичилось з визначенням функцій і повноважень, як не дивно, давно відомої і апробованої в юридичній практиці державної інституції — прокуратури.

Донедавна згідно ст. 121 Конституції України в редакції станом на 2014 рік прокуратура виконувала п'ять суспільно вагомих функцій: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Остання визначена в конституційній нормі функція прокуратури мала важливе значення в формуванні правовладдя, оскільки її виконання створювало механізми швидкого і дієвого захисту прав і свобод людини (по крайній мірі без судової тяганини засобами прокурорського реагування — скасуванням незаконних рішень посадових і службових осіб).

На сьогодні, функції прокуратури окреслені в основному її участю в кримінальних провадженнях, Згідно ст. 131⁻¹ Конституції України в редакції 2016 року в Україні діє прокуратура, «яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними

та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом».

Таким чином змінами в Конституції України в 2016 році прокуратура була «позбавлена суспільно корисної функції нагляду за дотриманням прав та свобод людини і громадянина, дотриманням законів із цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Скасовуючи відповідну компетенцію прокуратури, ефективного, швидкого і доступного людині механізму забезпечення прав і свобод людини законодавець не передбачив, залишаючи біле поле закону і безліч проблем для громадян і суспільства.

Більш того, законодавець невдало сформулював і вже занадто звужені функції прокуратури. Замість раніше прописаної функції «нагляд за додержанням законів органами досудового слідства та оперативно-розшукової юрисдикції» визначено «нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку». Це викликає сумніви, чи може прокурор наглядати за законністю застосування арешту й інших запобіжних заходів тощо, адже є різне розуміння поняття «слідчі дії» та їх співвідношення з поняттям «процесуальні дії» слідчого.

Положення ст. 131⁻¹ Конституції України в редакції 2016 року про те, що прокуратура здійснює також «вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження», вступає в конкуренцію з ч. 3 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», яка визначає, що «на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України». Реалізація ідеї обмеження влади правом, з урахуванням приписів ст. 19 Конституції України, потребує чіткого визначення функцій прокуратури в самому тексті Конституції України. Діяти інакше — шліх до правового колапсу.

Слід зазначити, що звужуючи функції, законодавець має покласти раніш притаманні їй функції на іншу державницьку фундацію. Інакше створювані прогалини в законодавстві відкривають широкі ворота для проявів волонтаризму і свавілля в діяльності чиновників від влади. По-за межами належного нагляду і державного контролю сьогодні залишаються складні правовідносини в сфері використання надр, земельних і водних ресурсів, дотримання антимонопольного, екологічного і навіть трудового законодавства, захисту прав споживачів. Такий стан справ працює часто не на інтереси суспільства і правової держави, а на інтереси «кліптоманів» від влади.

Попри недоліки в своїй роботі прокуратура довгий час залишалась чи не останньою інстанцією, де людина могла знайти реальну, швидку

і безкоштовну допомогу в захисті своїх прав. Наприклад, як людині сьогодні захиститись від свавілля поліції, без законодавчо закріпленої функції нагляду прокуратури за законністю в її діяльності. Важко сподіватись на ефективність судового захисту незаконно звільненої з роботи вагітної жінки (вона скоріше народить дитину, а то й не одну, чим суд за підтримки адвоката відновить її на роботі). В подібних проблемах інститут прокурорського реагування був більш швидким, менш затратним і дієвим.

Слід мати на увазі економічні, соціальні та психологічні фактори, що не завжди забезпечують можливість судового захисту прав людини: люди не завжди мають кошти для оплати послуг захисників і судових процесів (невплати заробітної платні нерідко позбавляють людину фінансової можливості стягти її в судовому порядку); люди з високим почуттям гідності не можуть дозволити собі скаржитись, “выглядати сутягами”; корумповані чиновники маючи свої інтереси (а попросту отримуючи хабарі чи інші прибутки) не завжди дбають про захист державної власності, яка стає легкою здобиччю шахраїв, а позови до суду за таких умов стають рідкістю (приклади незаконної приватизації державних підприємств говорять досить красномовно самі за себе).

Найважливіший урок історії — прокуратура створювалась і виправдувала себе саме як орган, який здійснював системний нагляд за виконанням законів в державі. При цьому, чим більше проблем з забезпеченням законності, тим необхіднішою стає функція прокурорського нагляду за дотриманням законів в різних сферах правовідносин в державі, нагляду за забезпеченням верховенства права.

Вважаємо за потрібне відновлення на конституційному рівні функції прокурора щодо нагляду за забезпеченням верховенства права в державі, дотриманням прав і свобод людини в діяльності будь-яких органів влади і їх посадових осіб.

При цьому функції прокуратури не повинні дублюватись з функціями інших інституцій, зокрема їх потрібно чітко законодавчо прописати з огляду на можливість реалізації інституту префектів.

Згідно пропозицій щодо змін редакції ст. 118 Конституції України, запропонованих Законопроектом «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади», виконавчу владу в районах і областях здійснюють призначувані Президентом України префекти.

Проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади», передбачається, що префект здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Поява на теренах роботи органів місцевого самоврядування такого учасника правовідносин як префект, потребує системного аналізу. Фактично він стає не стільки «губернатором», як одного з гвинтиків виконавчої влади, а буде виконувати притаманні раніше прокурору функції. А чи зможе він їх ефективно виконувати будучи поза правоохоронною системою, в яку був «вписаний» прокурор? Прокурор працював в системі прокуратури і мав розраховувати як на її підтримку і захист, так і контроль (наприклад, прокурор області має в підпорядкуванні не тільки свій штат, а й підлеглих прокурорів районів, за необхідності, за старої редакції законодавства про прокуратуру, при здійсненні прокурорської перевірки міг призначати ревізії і інвентаризації, починати кримінальне провадження, давати доручення оперативним службам МВС та СБУ, доручати провадження слідства слідчим підрозділам, створювати слідчо-оперативні групи, звертатися до Генерального прокурора для направлення підкріплення для провадження резонансних розслідувань тощо. За рахунок системи, в яку він був «вмонтований», прокурор мав реальні можливості наводити лад на місцях і його «слово» було вагоме. Чи зможе префект, завжди домогтись законності на місцях, а часто і подолати протидію місцевих чиновників, будучи поза правоохоронною системою?

За відповідних приписів закону префект навряд чи зможе стати ефективним менеджером виконавчої влади, маючі лише названі в проекті повноваження, коли виконавчі органи місцевого самоврядування громади є підконтрольними і підзвітними лише раді громади. За таких приписів закону префект може стати своєрідним «Дон Кіхотом». Реально наводити лад в виконавчій владі на місцях за такої «асиметрії» його компетенції йому буде важко. Якщо вже запроваджувати інститут префекта з указаними його функціями, то законодавець має прописати дієві механізми забезпечення покладених на префекта повноважень.

Важливим механізмом забезпечення верховенства права є право людини і громадянина на звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. У світі існують подібні правові інститути, хоча і різняться системою своїх повноважень, але можуть єдиною родовою назву — омбудсмен: у Швеції, Фінляндії, Данії — це власне омбудсмен, в Греції — захисник громадян, у Польщі — речник громадянських прав, у Франції — посередник Французької Республіки, в Литві — контролер сейму, в Іспанії — захисник народу, у Молдові — парламентський адвокат.

Сьогодні в країнах Європи деякі омбудсмени мають досить суттєві повноваження. Так, речник громадянських прав Республіки Польща може виступати в адміністративному та цивільному процесі на правах прокурора, а омбудсман Швеції — на правах надзвичайного прокурора

розпочинати кримінальну справу проти будь-якої посадової особи в межах своєї юрисдикції, якщо, на його думку, для цього є вагомі підстави.

Для більш активної протидії свавіллю чиновників різного рівня та ігнорування ними прав і свобод людини доцільно зміцнити статус Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, а саме, йому можуть бути надані повноваження органу дізнання, а то і слідчого, по аналогії з статутом омбудсмена у Швеції.

Висновок. На даному етапі державотворення доцільно розробити нову редакцію Конституції України, в якій більш чітко реалізувати принцип правової держави — принцип розподілу влади, більш чітко юридично визначити функції державних органів, спростити організацію виконавчої влади. Доцільно реалізувати ідею двопалатного парламенту, виконавчу владу повністю передати до компетенції Президента України, закріпити за прокуратурою виконання функції нагляду за забезпеченням верховенства права в державі, розширити компетенцію Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини..

Перспективи подальшого дослідження проблеми вбачаються в розробці концептуальної моделі Конституції України та пропозицій щодо прийняття її шляхом всенародного референдуму.

Список використаних джерел

1. Аллан Т. Р. С. Конституційна справедливість: ліберальна теорія верховенства права / переклад з англ. Ростислава Семківа. — Київ: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія, 2008. — 385 с.
2. Береза Н. Монополія адвокатури на здійснення представництва в суді / Н. Береза // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. — 2016. — № 4(12). — С. 10–17.
3. Біцай А. В. Участь адвоката в медіації: монографія / А. В. Біцай; за заг. ред. д. ю.н., проф. О. Г. Яновської. — К.: Алерта, 2017. — 260 с.
4. Брус І. Правове регулювання представницької функції прокуратури щодо захисту інтересів держави / І. Брус // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. — 2016. — № 3. — С. 39–48.
5. Брус Т. Аналіз державної політики: проблеми походження, теорії та перспективи розвитку / В. Романов, Т. Брус // Вісник УАДУ. — 2001. — С. 250–257.
6. Головатий С. Верховенство права, або ж правовладдя: вкотре про доктринальні манівці вітчизняної науки / С. Головатий // Право України. 2010. — №4. — С. 206–219.

7. Головаха Е.И. Демократизація суспільства і розвиток особистості від тоталітаризму до демократії / Є. І Головаха, І. Е. Бекешкіна, В. С. Небоженко. — К.: Наук. думка, 1992. — 267 с.

8. Горбатенко І. А. Соціально-політичні прояви фрустрації в умовах нестабільного розвитку / І. А. Горбатенко // Суспільно-політичні процеси. — 2016. — Вип. 4. — С. 200-210.

9. Корнієнко М. В. Принципи права в розв'язанні юридичних колізій / М. В. Корнієнко, В. М. Тертишник // Міжнародний науковий журнал «Верховенство права». — 2017. — №2. — С. 10-16.

10. Костенко О. Яка Конституція нам потрібна, або Свобода людини проти правової сваволі / О. Костенко // Віче. — 2015. — №13.

11. Лікарчук Д. С. Основні способи вирішення парламентських конфліктів у сучасній Україні / Д. С. Лікарчук // Суспільно-політичні процеси. — 2016. — Вип. 3. — С. 95-150.

12. Методологія в праві: монографія / І. Безклубий, І. Гриценко, М. Козюбра та ін.; за заг. ред. І. Безклубого. — К.: Грамота, 2017. — 658 с.

13. Михальченко М. Трансформація політичних інститутів України: новітні проблеми й тенденції / М. Михальченко, О. Михальченко // Віче. — 2013. — №6. — С. 22-24.

14. Молдован А. В. Прокуратура України. Навчальний посібник / А. В. Молдован, Р. С. Кацавець. — К.: Алерта, 2016. — 270 с.

15. Однолько І. Проблеми визначення ролі прокурора у координаційних повноваженнях щодо протидії злочинності / І. Однолько // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. — 2016. — № 2. — Ч. 2. — С. 81-89.

16. Подорожна Т. С. Правовий порядок: теоретико-методологічні засади конституціоналізації: монографія / Т. С. Подорожна. — Київ: Юрінком Інтер, 2016. — 536 с.

17. Прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів: навч. посіб. / [І. С. Зарубинська, О. М. Толочко, А. А. Матвієць, Н. С. Наулік та ін.]. — К.: Алерта, 2013. — 550 с.

18. Процесуальне керівництво прокурором негласними слідчими (розшуковими) діями: науково-практичний посібник / Є. М. Блажівський, І. М. Козьяков, В. В. Мухін, О. В. Геселевта та ін. — К.: Національна академія прокуратури України, 2014. — 304 с.

19. Руденко М. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як нова функція прокуратури України: поняття, зміст і структура / М. Руденко // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. — 2014. — № 1. — С. 160-168.

20. Сачко О. В. Забезпечення верховенства права при застосуванні спрощених та інших особливих форм і режимів кримінального провадження / О. В. Сачко // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. — 2016. — №6. — Т. 1. — С. 133–135.

21. Скаленко О. К. Ключові виклики і алгоритми сучасного світового розвитку: історичний матеріалізм чи глобалісносистемна методологія!? / О. К. Скаленко // Суспільно-політичні процеси. — 2016. — Вип. 4. — С. 53–79.

22. Ставнійчук М. Окремі проблеми новітнього конституційного процесу у світлі висновків Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) / М. Ставнійчук // Право України. — 2012. — № 8. — С. 146–153.

23. Тертишник В. М. Від тоталітарності до суверенності: гострі кути цивілізаційного вибору державотворення / В. М. Тертишник // Суспільно політичні процеси. Науково-популярне видання Громадської організації «Академія політичних наук». — К., 2017. Випуск 1(5). — С. 132–146.

24. Тертишник В. М. Принципи права та стратегія і практика судово-правової реформи / В. М. Тертишник // Право і суспільство. — 2016. — № 6. — С. 20–26.

25. Тихий В. П. Безпека людини: поняття, правове забезпечення, значення / В. П. Тихий // Вісник Національної академії правових наук України. — 2016. — №2 (85). — С. 31–46.

26. Цибуляк-Кустевич А. С. Мiroва юстиція: автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. С. Цибуляк-Кустевич ; кер. роботи Т. Б. Вільчик ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. — Харків, 2016. — 20 с.

27. Ченцов В. В. Реабілітація жертв незаконних кримінальних переслідувань, політичних репресій та зловживань владою: підручник для слухачів магістратури юридичних вузів / В. В. Ченцов, В. М. Тертишник. — Київ: Правова єдність, 2016. — 324 с.

28. Шемшученко Ю. С. До питання про формування і розвиток державно-правових інститутів незалежної України / Ю. С. Шемшученко, Н. М. Оніщенко // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2012. — №8. — С. 5–12.

29. Шемшученко Ю. С. Судова реформа в Україні у світлі європейського досвіду: конституційний аспект / Ю. С. Шемшученко // Часопис цивільного і кримінального судочинства. — 2016. — № 6 (33). — С. 47–59.

30. Шемшученко Ю. С. Доктринальні проблеми забезпечення верховенства права в процесі конституційної й судово-правової реформи в Україні / В. М. Тертишник, Ю. С. Шемшученко // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. Спецвипуск. Ч. 1 — 2017. — С. 46–52.

References

1. Allan T. R. S. Konstyucijna spravedyvist': liberal'na teorija verhovenstva prava / pereklad z angl. Rostyslava Semkiva. — Kyjiv: Vydavnychyj dim «Kyjevo-Mogyljans'ka akademija, 2008. — 385 s.
2. Bereza N. Monopolija advokatury na zdijsnennja predstavnytstva v sudi / N. Bereza // Naukovyj chasopys Nacional'noji akademiji prokuratury Ukrainy. — 2016. — № 4(12). — S. 10–17.
3. Bicaj A. V. Uchast' advokata v mediaciji: monografija / A. V. Bicaj; za zag. red. d. ju.n., prof. O. G. Janovs'koji. — K.: Alerta, 2017. — 260 s.
4. Brus I. Pravove reguljuvannja predstavnyč'koji funkciji prokuratury schodo zahystu interesiv derzhavy / I. Brus // Naukovyj chasopys Nacional'noji akademiji prokuratury Ukrainy. — 2016. — № 3. — S. 39–48.
5. Brus T. Analiz derzhavnoji polityky: problemy pohodzhennja, teoriji ta perspektyvy rozvytku / V. Romanov, T. Brus // Visnyk UADU. — 2001. — S. 250–257.
6. Golovatyj S. Verhovenstvo prava, abo zh pravovladdja: vktre pro doktrynal'ni manivci vitchyznjanoho nauky / S. Golovatyj // Pravo Ukrainy. 2010. — №4. — S. 206–219.
7. Golovaha E. Y. Demokratyzacija suspil'stva i rozvytok osobystosti vid totalitaryzmu do demokratiji / Je. I. Golovaha, I. E. Bekeshkina, V. S. Nebozhenko. — K.: Nauk. dumka, 1992. — 267 s.
8. Gorbatenko I. A. Social'no-politychni proyavy frustraciji v umovah nestabil'nogo rozvytku / I. A. Gorbatenko // Suspil'no-politychni procesy. — 2016. — Vyp. 4. — S. 200–2010.
9. Kornijenko M. V. Pryncypy prava v rozv'jazanni jurydychnyh kolizij / M. V. Kornijenko, V. M. Tertyshnyk // Mizhnarodnyj naukovyj zhurnal «Verhovenstvo prava». — 2017. — №2. — S. 10–16.
10. Kostenko O. Jaka Konstyucija nam potrebna, abo Svoboda ljudyny proty pravovoji svavoli / O. Kostenko // Viche. — 2015. — №13.
11. Likarchuk D. S. Osnovni sposoby vyrishennja parlaments'kyh konfliktiv u suchasnij Ukraini / D. S. Likarchuk // Suspil'no-politychni procesy. — 2016. — Vyp. 3. — S. 95–150.
12. Metodologija v pravi: monografija / I. Bezklubyj, I. Grycenko, M. Kozjubra ta in.; za zag. red. I. Bezklubogo. — K.: Gramota, 2017. — 658 s.
13. Myhal'chenko M. Transformacija politychnyh instytutiv Ukrainy: novitni problemy j tendenciji / M. Myhal'chenko, O. Myhal'chenko // Viche. — 2013. — №6. — S. 22–24.
14. Moldovan A. V. Prokuratura Ukrainy. Navchal'nyj posibnyk / A. V. Moldovan, R. S. Kacavec'. — K.: Alerta, 2016. — 270 s.

15. Odnol'ko I. Problemy vyznachennja roli prokurora u koordynacijnyh povnovazhennjah schodo protydiji zlochynnosti / I. Odnol'ko // Naukovyj chasopys Nacional'noji akademiji prokuratury Ukrainy. — 2016. — № 2. — Ch. 2. — S. 81–89.

16. Podorozhna T. S. Pravovyj porjadok: teoretyko-metodologichni zasady konstytucionalizaciji: monografija / T. S. Podorozhna. — Kyjiv: Jurinkom Inter, 2016. — 536 s.

17. Prokurors'kyj nagljad za doderzhannjam i zastosuvannjam zakoniv: navch. posib / [I. S. Zarubyn's'ka, O. M. Tolochko, A. A. Matvijec', N. S. Naulik ta in.]. — K.: Alerta, 2013. — 550 s.

18. Procesual'ne kerivnyctvo prokurorom neglasnymy slidchymy (rozshukovymy) dijamy: naukovo-praktychnyj posibnyk / Je. M. Blazhivs'kyj, I. M. Koz'jakov, V. V. Muhin, O. V. Geselevta ta in. — K.: Nacional'na akademija prokuratury Ukrainy, 2014. — 304 s.

19. Rudenko M. Procesual'ne kerivnyctvo dosudovym rozsliduvannjam jak nova funkcija prokuratury Ukrainy: ponjattja, zmist i struktura / M. Rudenko // Naukovyj chasopys Nacional'noji akademiji prokuratury Ukrainy. — 2014. — № 1. — S. 160–168.

20. Sachko O. V. Zabezpechennja verhovenstva prava pry zastosuvanni sproschenyh tainshyh osoblyvyh form irezhymivkryminal'nogo provadzhennja / O. V. Sachko // Aktual'ni problemy vitchyznjanoji jursprudenceji. — 2016. — №6. — T. 1. — S. 133–135.

21. Skalenko O. K. Kljuchovi vyklyky i alhorytmy suchasnogo svitovogo rozvytku: istorychnyj materializm chy global'nosystemna metodologija!? / O. K. Skalenko // Suspil'no-politychni procesy. — 2016. — Vyp.4. — S. 53–79.

22. Stavnijchuk M. Okremi problemy novit'nogo konstytucijnogo procesu u svitli vysnovkiv Jevropejs'koji komisiji «Za demokratiju cherez pravo» (Venecians'ka komisija) / M. Stavnijchuk // Pravo Ukrainy. — 2012. — № 8. — S. 146–153.

23. Tertyshnyk V. M. Vid totalitarnosti do suverenosti: gostri kuty cyvilizacijnogo vyboru derzhavotvorennja / V. M. Tertyshnyk // Suspil'no politychni procesy. Naukovo-populjarne vydannja Gromads'koji organizaciji «Akademija politychnyh nauk». — K., 2017. Vypusk 1(5). — S. 132–146.

24. Tertyshnyk V. M. Pryncypy prava ta strategija i praktyka sudovopravovoi reformy / V. M. Tertyshnyk // Pravo i suspil'stvo. — 2016. — № 6. — S. 20–26.

25. Tyhyj V. P. Bezpeka ljudyny: ponjattja, pravove zabezpechennja, znachennja / V. P. Tyhyj // Visnyk Nacional'noji akademiji pravovyh nauk Ukrainy. — 2016. — N2 (85). — S. 31–46.

26. Cybuljak-Kustevych A. S. Myrova justycja: avtoref. dys.... kand. juryd. nauk : 12.00.10 / A. S. Cybuljak-Kustevych ; ker. roboty T. B. Vil'chyk ; Nac. juryd. un-t im. Jaroslava Mudrogo. — Harkiv, 2016. — 20 s.

27. Chencov V. V. Reabilitacija zhertv nezakonyh kryminal'nyh peresliduvan', politychnyh represij ta zlovzhyvan' vladoju: pidručnyk dlja sluhachiv magistratury jurydychnyh vuziv / V. V. Chencov, V. M. Tertyshnyk. — Kyjiv: Pravova jednist', 2016. — 324 s.

28. Shemshuchenko Ju. S. Do pytannja pro formuvannja i rozvytok derzhavno-pravovyh instytutiv nezalezhnoji Ukrajinny / Ju. S. Shemshuchenko, N. M. Onischenko // Bjuleten' Ministerstva justyciji Ukrajinny. — 2012. — №8. — S. 5–12.

29. Shemshuchenko Ju. S. Sudova reforma v Ukrajinny u svitli jevropejs'kogo dosvidu: konstytucijnyj aspekt / Ju. S. Shemshuchenko // Chasopys cyvil'nogo i kryminal'nogo sudochynstva. — 2016. — № 6 (33). — S. 47–59.

30. Shemshuchenko Ju. S. Doktrynal'ni problemy zabezpečennja verhovenstva prava v procesi konstytucijnoji j sudovo-pravovoji reformy v Ukrajinny / V. M. Tertyshnyk, Ju. S. Shemshuchenko // Aktual'ni problemy vitchyznjanoloji jurysprudenciji. Specvypusk. Ch. 1 — 2017. — S. 46–52.

Vladimir Tertyshnyk

Doctor of Juridical Sciences, Professor

The functions and powers of the authorities and the legal institutions in terms of the rule of law

Are the problems of harmonization of power, determining the functions and competences of the authorities, law enforcement, human rights and other legal institutions, as well as problems of realization of statehood-oriented functions in terms of the rule of law made suggestions regarding improvement of legislation. In the current legislation do not quite successfully implemented the principle of legal state-the principle of distribution of power into legislative, Executive and judicial, in order to provide reliable mechanisms of checks and balances against possible abuse, of stagnation, inconsistencies challenges of time.

The reform of the law enforcement agencies has led to the redistribution of the functions of law enforcement, but State functions were institutionally and procedurally is not secured. Of particular concern is the State of observance of human rights and freedoms in the State in modern contraction of the functions of public prosecutor regarding the oversight of their software in the activities

of officials of the authorities and local authorities, inadequate competencies of the Plenipotentiary for human rights and other legal institutions.

At this stage of nation-building it is advisable to develop a new version of the Constitution of Ukraine, which more clearly realize the principle of a legal State is the principle of the distribution of power, the more clearly legally determine the functions of State bodies, to simplify the Organization of the Executive branch. It is advisable to implement the idea of a bicameral Parliament, Executive authority is fully uploaded to the competence of the President of Ukraine, attach the prosecutors perform oversight functions ensuring the rule of law in the country, to expand the jurisdiction of the Commissioner of the Ukraine on human rights.

Conclusion. Socio-political and legal crisis showed the need for a new social contract of citizens and authorities, the adoption of democratic and legally sound Constitution State through popular referendum, which can be an effective way of harmonization of Government and society.

Keywords: *rule of law, distribution of power, the functions of State institutions.*