

**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 відповідно 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 напрямом 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.

The article investigates the constitutional and legal features of the implementation of the functions and powers of the Prosecutor's Office of Ukraine. Analyzed the functions and powers of the prosecution in accordance with European legal standards. Based on the analysis systematized forms, methods and practical aspects of the organization and activity of organs in modern conditions intergovernmental European integration. It is noted that the construction of the European model of prosecution is an important activity of the state and important aspect of the modernization of the enforcement activity in modern conditions of European integration and the implementation of the intergovernmental Ukrainian legislation to European legal standards, institutional and instrumental legal content.

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

Вступ. 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 варто зазначити, що питання про конституційно-правовий статус прокуратури, місце органів прокуратури в механізмі державної влади значною мірою визначається її функціями. Водночас це питання має самостійне значення, і від місця знаходження прокуратури в системі державної влади залежить характер її функцій.

Варто 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. Тодику, 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. Мета статті – дослідити посттоталітарний досвід визначення функцій та повноважень прокуратури України від здобуття незалежності до Революції гідності та її конституційно-правових наслідків.

Результати дослідження. Варто зазначити, що основні 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:

- 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 належать до предмета 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 є 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 щодо державних органів втілюється 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 відзначити принцип республіканізму у державній владі, який полягає в специфічній формі правління. Згідно з ним глава держави (президент) обирається народом шляхом прямих виборів на певний строк [3, с. 345]. Він закріплюється у 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 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 винятково 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. Порушення 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 винятково Конституцією та законами України. Це зумовлено конституційним 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 у своїй сукупності складають єдину та внутрішньо впорядковану систему, чим забезпечується єдність державної влади загалом.

Органи державної влади утворюють певну систему, яка характеризується функціональною та організаційною єдністю. Єдність системи органів державної влади зумовлена їхнім 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 тому, 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 зосередження 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, такі як органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Кожний із цих видів (незважаючи на спільні риси, такі як статутно-правовий характер, участь у реалізації завдань і функцій держави, державно-владний характер повноважень, загальні принципи організації та діяльності тощо, які зумовлюють єдність системи органів державної влади України) характеризується специфічними ознаками (обсягом компетенції, порядком формування, організаційними і правовими формами діяльності тощо) і являє собою її відповідну підсистему (систему нижчого рівня). 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 міністерств, 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 єдиноначальності та 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 узгоджувально-арбітражні функції. Це право випливає 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 щодо 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 терміна «загальний нагляд» вже не є виправданим та навряд чи виражає фактичну сутність прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина в межах чинних функцій прокуратури, але водночас застосування терміна «прокурорський нагляд» для реалізації відповідної компетенції є цілком правильним та коректним у контексті побудови ефективної європейської моделі органів прокуратури.

Список використаних джерел:

1. Оновлення Конституції як завершення Революції : видання Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД). – Київ, 2015. – 72 с.
2. Погорілко В.Ф. Джерела конституційного права України: поняття, види і система / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко // 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. – К. : Укр. центр прав. студій, 1999. – 412 с.
4. Федоренко В.Л. Поняття системи конституційного права України / В.Л. Федоренко // Право України. – 2009. – № 7. – С. 24–27.
5. Поваляєва М. Інститути конституційного права України: поняття, ознаки та критерії розмежування / М. Поваляєва // Право України. – 2007. – № 5. – С. 38–43.
6. Федоренко В.Л. Інститут конституційно-правових відносин в системі конституційного права України / В.Л. Федоренко // Наук. вісн. Чернів. університету: Правознавство. – 2005. – Вип. 286. – С. 52–64.
7. Федоренко В.Л. Теоретичні основи системи конституційного права України / В.Л. Федоренко // Держава і право. – Вип. 34. – 2006. – С. 22–28.
8. Гусарев С.Д. Загальна теорія держави і права (терміни, визначення, елементи змісту) : Навчальний посібник / С.Д. Гусарев та ін. – К. : НАВСУ, 2000. – 237 с.
9. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран / В.Е. Чиркин. – М. : Юрист, 1997. – 568 с.
10. Кравченко В.В. Конституційне право України : Навчальний посібник / В.В. Кравченко, Ф.І. Сербам. – К. : Вентурі, 1996. – 512 с.

11. Федоренко Г.О. Законодавча влада в системі розподілу державної влади в Україні : Автореф. дис.... канд. юрид. наук / Г.О. Федоренко ; НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2000. – 20 с.
12. Пахомов І. Конституція України і виконавча влада / І. Пахомов // Право України. – 2002. – № 9. – С. 38–40.
13. Авер'янов В.Б. Система органів виконавчої влади / В.Б. Авер'янов // Юридичний вісник. – 1996. – № 1. – С. 111–113.
14. Погорілко В.Ф. Конституційне право України : Підручник / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка, 2006. – 344 с.
15. Головатенко В. Окремі аспекти конституційно-правового статусу Президента України / В. Головатенко // Право України. – 1999. – № 5. – 96–102.

УДК 342.7

МОТКОВА О.Д.

ДІЯ НОРМ КОНСТИТУЦІЇ: ДОКТРИНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

У статті розглянуто доктринальний аспект дії норм Конституції України. Визначено, що в сучасній юридичній науці відсутня єдина позиція щодо безпосереднього застосування норм Конституції України судами під час вирішення спорів.

Ключові слова: Конституція України, норми Конституції, дія норм Конституції, пряма дія.

В статье рассмотрен доктринальный аспект действия норм Конституции Украины. Определено, что в современной юридической науке отсутствует единая позиция относительно непосредственного применения норм Конституции Украины судами при решении споров.

Ключевые слова: Конституция Украины, нормы Конституции, действие норм Конституции, прямое действие.

The article deals with the doctrinal aspect of the operation of the norms of the Constitution of Ukraine. It is determined that in modern legal science there is no unified position on the direct application of the norms of the Constitution of Ukraine by courts in resolving disputes.

Key words: Constitution of Ukraine, norms of the Constitution, effect of provisions of the Constitution, direct effect.

Вступ. У частині 3 статті 8 Основного Закону закріплено, що норми Конституції України є нормами прямої дії. А тому кожна конституційна норма може бути безпосередньо застосована у правозастосовній діяльності.

Проте спосіб закріплення прав людини в Конституції України не забезпечує ефективності прямої дії конституційних норм у процесі їх реалізації та захисту.

Під час написання статті використовувались наукові праці Л. Тілле, Б. Ебзєєва, Л. Бориславського, Я. Чистокляного, Ю. Тодики, О. Оніщенко, І. Кравця, В. Лучина, В. Лебедева, А. Мірошніченко.

Постановка завдання. Мета статті – встановити сучасний стан досліджень проблеми прямої дії норм конституції.

Результати дослідження. Дослідження проблеми дії норм Конституції України набуло актуальності починаючи 26 червня 1996 року. Проте й до зазначеної дати предметом наукових досліджень були теоретичні аспекти дії конституційних норм.