

УДК 342.951 (477)

Б. Г. Васильчук
аспірант кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ФУНКЦІОНАЛЬНА ПРИРОДА ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Дослідження особливостей прокуратури України як суб'єкта адміністративного права передбачає встановлення нового концептуального розуміння функціональної природи прокуратури. Адже, як справедливо зазначає В. Бабенко, адміністративно-правовий статус органів прокуратури утворюється врегульованим законодавством порядком створення, реорганізації, ліквідації цих органів, визначенням функцій і завдань прокуратури та наділенням їх необхідною компетенцією для виконання покладених державою прав та обов'язків. В адміністративно-правовому статусі прокуратури існують юридично закріплені цілі, завдання та функції, компетенція, організаційна структура і відповідальність [1, с. 55].

На думку О. Михайленка, функції прокуратури зумовлюють її роль, значення і місце в державному механізмі, а також її систему та структуру. Система функцій впливає на соціальну компетентність органів прокуратури, їх призначення [2, с. 122].

У дослідженнях різних соціальних систем, явищ і процесів під час характеристики поняття «функція» використовується два підходи: функція як складова частина діяльності певного суб'єкта та функція як роль цього суб'єкта в певній системі [3, с. 16]. Саме на такому дуалістичному розумінні поняття «функція» ми пропонуємо побудувати дослідження функціональної природи прокуратури України як суб'єкта адміністративного права.

Визначення поняття «функції прокуратури» логічно мало б впливати з їх нормативного трактування. Проте в законодавстві про прокуратуру не було вироблено усталеного тлумачення цього терміну. Навіть термін «функції» в історії прокуратури України законодавець використовував не завжди, замінюючи його поняттями «повноваження», «напрямки діяльності», «шляхи реалізації завдань» тощо.

Немає єдності поглядів стосовно поняття «функції прокуратури» і в юридичній науці. Так, М. Якимчук зазначає, що «функція є одним із основних понять, через яке розкриваються структура і весь зміст діяльності органів прокуратури. Поняттям «функції прокуратури» охоплюються такі напрямки діяльності її органів, які зумовлені завданнями, на вирішення яких вони спрямовані й повинні здійснюватися» [4, с. 17].

На думку А. Лапкіна, функції прокуратури – це основні напрямки діяльності прокуратури, що безпосередньо виражають її сутність і призначення, передбачають особливі форми, методи та тактику здійснення [5, с. 16]. Ф. Кобзарев вважає, що функції прокуратури передусім слід розглядати як вид діяльності прокуратури, яка пов'язана із загальносоціальним призначенням прокуратури і знаходить свій вираз в її цілях та завданнях [6, с. 6]. Із ним погоджується М. Косюта, який визначає функції прокуратури як вид діяльності, спрямований на досягнення цілей і виконання завдань у межах предмету її відання та компетенції [7, с. 122].

На важливу особливість поняття «функції прокуратури» вказує О. Михайленко, називаючи його «конституційним», адже воно міститься у ст. 9 Перехідних положень Конституції України. При цьому вчений підкреслює, що саме поняття «функція», її визначення, залишається в правовій науці неоднозначним, хоча існують проблеми покладених на прокуратуру функцій у державі в цілому й галузевих напрямках [2, с. 120].

Порівнюючи функції прокуратури України та Азербайджанської Республіки, Г. Мамедов зазначає, що функції прокуратури – це основні напрямки діяльності прокуратури, що складаються із сукупності однорідних аспектів цієї діяльності, які виражають сутність і соціальне призначення прокуратури, виступають як законодавчо закріплені положення, що реалізуються з метою відновлення й охорони законних прав та інтересів громадян і всієї держави з використанням специфічних форм і методів у межах точно окреслених повноважень [8, с. 75–76].

Вітчизняна дослідниця М. Стефанчук пропонує під терміном «функції прокуратури» розуміти зумовлені історичними і політично-соціальними рівнями розвитку людства напрямки впливу прокуратури як окремої визначеної соціально значимої інституції на суспільно-правову систему в цілому, свідомість. Волю та поведінку учасників цієї системи, зокрема людини, групи людей, суспільства, держави, що мають стійкий та стабільний характер і віднаходять свою реалізацію в юридичній діяльності прокуратури через застосування публічно-правових методів впливу, в результаті чого можуть бути закріплені у відповідних нормативно-правових актах [9, с. 43].

Можна, звичайно, навести й інші підходи до розуміння функцій прокуратури, проте, видається, запропоновані визначення демонструють різні підходи до елементів вказаного поняття. Проаналізувавши їх, можна виділити такі «ключові елементи» поняття «функції прокуратури»:

– функції прокуратури, виходячи з етимологічного та загальнофілософського тлумачення, являють собою вид певної діяльності;

– така діяльність є засобом виконання відповідних завдань і спрямована на досягнення соціально значущих цілей, тобто є специфічною, притаманною лише органам прокуратури;

– функції прокуратури зумовлені відповідними метою і завданням, які органічно пов'язані з реалізацією державної політики. Функція – не просто результат діяльності, а те відношення, яке робить її доцільною, направленою, вказує на взаємозв'язок частки і цілого. Саме завдання визначають виникнення та існування функцій прокуратури, їх зміст і впливають на форми і методи їх здійснення;

– реалізація функцій прокуратури нерозривно пов'язана з використанням специфічних форм і методів, що значною мірою зумовлюють її ефективність;

– такий вид діяльності прокуратури реалізується в межах певного предмету відання та наданої їй компетенції. Це означає, що для реалізації кожної функції органи прокуратури наділяються повноваженнями, за допомогою яких і виконуються ті завдання, які покладені на органи прокуратури [3, с. 18].

Таким чином, можна погодитись з О. Михайленком в тому, що у функціональному аспекті прокуратура України має самостійні і відокремлені напрями діяльності, весь масив яких не збігається з функціями жодної з гілок влади чи окремого органу. Поширення визначення функцій через напрям певної діяльності є не зовсім точним, оскільки напрям – це шлях до певної мети. Крім того, в межах однієї функції можна виділити декілька напрямів, видів процесуальної діяльності. Децю умовно можна визначити функції прокуратури як вид діяльності її органів і посадових осіб, здійснюваної в межах їхньої компетенції, зумовлені соціальним призначенням прокуратури і спрямовані на виконання покладених законом на прокуратуру завдань [2, с. 123].

На думку В. Карпунцова, аналіз положень Конституції України дає підстави виділити дві групи функцій прокуратури, а саме: основні та перехідні [10, с. 45].

Основні функції прокуратури викладені у ч. 1 ст. 131¹ Конституції України, де вказано, що 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 [11].

Перехідні функції прокуратури передбачені п. 9 Перехідних положень Конституції України, до яких належать: 1) нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 2) досудове слідство. Перша з наведених функцій виконується прокуратурою до набрання чинності законом про створення системи регулярних пенітенціарних інспекцій. Друга – регламентується нормами Кримінального процесуального кодексу України та залишається за прокуратурою до початку функціонування органів Державного бюро розслідувань. Після цього кримінальні провадження, розпочаті слідчими органів прокуратури, здійснюються ними до закінчення досудового розслідування, але не довше двох років, після чого у тримісячний строк передаються слідчим Державного бюро розслідувань [10, с. 45].

Разом із тим закріплені у ч. 1 ст. 131¹ Конституції України функції прокуратури є сьогодні предметом жвавої наукової дискусії, адже вони подекуди не спираються на вітчизняні традиції функціонування цього органу й ще не отримали достатнього теоретичного обґрунтування.

Перша функція органів прокуратури – «підтримання публічного обвинувачення». Верховна Рада України свідомо відмовилася від словосполучення «державне обвинувачення», яке використовувалося ще з радянських часів, на користь терміну «публічне обвинувачення». При цьому виникає низка питань про співвідношення зазначених понять, які не можна вважати тотожними. Так, сьогодні вже існують окремі розробки в дослідженні інституту публічного обвинувачення, проте дискусійними залишаються багато теоретичних та практичних питань, що мають фундаментальне значення. У зв'язку із цим необхідним та актуальним видається комплексне дослідження інституту публічного обвинувачення, а також проблем його реалізації на різних стадіях кримінального провадження та в різних видах особливих порядків кримінального провадження. Це, у свою чергу, викликає необхідність внесення відповідних змін до функцій прокуратури, які містяться у процесуальних кодексах України, Законі України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актах, з урахуванням наданих нових визначень та їх внутрішнього змісту [10, с. 47].

Другою функцією прокуратури Конституцією України встановлено «організацію і процесу-

альне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку». А. Лапкін наголошує на «недосконалісті формулювання» цієї функції прокуратури та наводить низку аргументів. По-перше, воно занадто складне й громіздке, що суперечить правилам нормативної техніки побудови Основного Закону, який має бути максимально чітким і лаконічним. По-друге, в межах однієї функції прокуратури передбачено чотири напрямки діяльності: (1) організація досудового розслідування; (2) процесуальне керівництво досудовим розслідуванням; (3) вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження; (4) нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. По-третє, застосування положень Конституції України щодо здійснення прокуратурою зазначеної функції видається проблематичним через невідповідність використаної в ній термінології чинному законодавству України. По-четверте, у формулюванні вказаної функції використовуються положення, які потребують додаткового роз'яснення та уточнення (наприклад, «вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження»). Наведене підкреслює необхідність приведення значного масиву національного законодавства у відповідність до змінених положень Конституції України [12].

Останньою, третьою функцією прокуратури згідно з Конституцією України передбачено «представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом». Здійснюючи цю функцію, прокуратура України в передбачених законодавством процесуально-правових формах виступає представником законних інтересів держави в суді. Підставою такого представництва є наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів унаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою. На думку Ю. Дьоміна, ми є свідками зміни вектора діяльності органів прокуратури із захисту порушених прав громадян на захист інтересів держави в передбачених законом випадках [13, с. 24]. Це є зрозумілим, адже захист інтересів громадян є функцією адвокатури. Відповідно до ч. 3 ст. 131² Конституції України «виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також від кримінального обвинувачення» [11].

Разом із тим слід погодитися з С. Мазуриком в тому, що «обсяг функцій прокуратури повинен відповідати принципам верховенства права, справедливого судового розгляду та іншим основоположним принципам демократичного суспіль-

ства, а також пов'язаному з ними зобов'язанню забезпечувати всіх людей у межах юрисдикції держави-члена правами людини, які закріплено в Європейській Конвенції про захист прав людини та основних свобод» [14, с. 160].

На думку О. Неврозова, аналіз ст. 131¹ Конституції України «дозволяє говорити про подвійну природу компетенції прокуратури та розподіл її функцій на контрольно-наглядові та правозахисні» [15, с. 86]. Видається, що для того, щоб розмежувати запропоновані науковцем функції прокуратури, необхідно проаналізувати також функції прокуратури, визначені в Законі України «Про прокуратуру», та наукові підходи до правозахисної та контрольно-наглядової функцій прокуратури на сучасному етапі її розвитку.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» на прокуратуру покладаються такі функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [16].

Більшість науковців вважає, що пріоритетною функцією прокуратури є правозахисна, тобто захист прав законних інтересів громадян. У теперішній час прокуратура виступає дієвою інстанцією, де людина може знайти реальну, швидку і безкоштовну допомогу в захисті своїх прав [10, с. 41].

Правозахисна функція, на думку В. Андрусак, – це діяльність держави щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, утвердження законності та правопорядку у всіх сферах суспільного і політичного життя. Стабільне виконання функцій держави веде до досягнення поставлених цілей і завдань у зовнішній та внутрішньополітичній сферах. На виконанні функцій держави зосереджено весь державний механізм, що складається з органів законодавчої, виконавчої та судової влади, які мають спільну природу. Їх першочерговою метою є забезпечення гармонійної життєдіяльності суспільства. Не виключенням є участь прокуратури як елементу державного механізму в процесі реалізації функцій держави, в тому числі й правозахисної [17, с. 15].

Така мета прокурорської діяльності конкретизується під час виконання завдань трьох рівнів, які є загальними та реалізуються у всіх сферах прокурорської діяльності, та під час здійснення всіх покладених на прокуратуру функцій:

1) захист прав і свобод людини. Це зумовлює правозахисний характер прокурорської діяльно-

сті і кореспондує до положень ст. 3 Конституції України. Таким чином, захист прав і свобод людини і громадянина є першочерговим завданням прокуратури, визначає зміст і характер покладених на неї функцій. З іншого боку, прокуратура є однією зі складових частин механізму утвердження і забезпечення прав і свобод людини, що функціонує задля виконання відповідного обов'язку держави, задекларованого у ст. 3 Конституції України, і до якого, крім прокуратури, включають також діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, центрів надання безоплатної вторинної правової допомоги, адвокатури та ін.;

2) захист загальних інтересів суспільства. Завданням прокурорської діяльності є захист не лише прав та свобод конкретного індивіда, але й суспільства в цілому. При цьому діяльність прокуратури спрямована на захист економічних, політичних, культурних, духовних та інших цінностей суспільства. Захист суспільних інтересів тісно пов'язаний із захистом прав і свобод людини, оскільки одним із найголовніших інтересів суспільства є всебічна правова захищеність індивіда, і навпаки – суспільні інтереси виражають загальні потреби членів суспільства, кожної окремої людини;

3) захист загальних інтересів держави. Очевидно, що прокуратура як орган державної влади покликана захищати інтереси держави, серед яких пріоритетними для органів прокуратури є забезпечення незалежності та обороноздатності України, фінансово-економічні інтереси держави, передусім у бюджетній та земельній сферах, належне функціонування системи кримінальної юстиції, а також пенітенціарної системи тощо. Необхідно підкреслити, що захист державних інтересів нерозривно пов'язаний із захистом інтересів суспільства, а також, у свою чергу, із захистом прав і свобод людини [18, с. 684].

На пріоритетності правозахисної функції прокуратури наголошують більшість дослідників. Так, О. Соколенко вважає, що і функція підтримання державного обвинувачення в суді, і представництво інтересів громадян або держави в суді має також правозахисну спрямованість на сприяння всебічному, повному та об'єктивному розгляду справи і постановленню законних судових рішень [19, с. 334–335]. Проводжуючи її думку, В. Кравчук зазначає, що ідея захисту, охорони від будь-яких посягань прав і свобод громадян присутня в діяльності прокуратури завжди, оскільки правоохоронна та правозахисна діяльність прокуратури тісно пов'язана й у підсумку підпорядковується одній меті – забезпеченню правової захищеності особи [20, с. 191].

Таким чином, можна погодитися з В. Карпунцовим в тому, що нове концептуальне праворо-

зуміння функціональної природи органів прокуратури передбачає переосмислення напрямів діяльності органів прокуратури з орієнтацією саме на захист прав і свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства права та законності в Україні [10, с. 51].

Література

1. Бабенко В.І. Адміністративно-правовий статус прокуратури України. *Наше право*. 2014. № 8. С. 55–57.
2. Михайленко О.Р. Прокуратура України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 336 с.
3. Наулик Н., Мамедов Г. Трансформація функцій прокуратури України в сучасних умовах. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1(47). С. 15–20.
4. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика: монографія. Київ, 2001. 440 с.
5. Лапкін А.В. Основи прокурорської діяльності в Україні: навч. посіб. у схемах. Харків: Право, 2017. 152 с.
6. Кобзарев Ф.М. Прокуратура России: правовое положение и перспективы развития: лекция. Москва, 2002. 80 с.
7. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства: монографія. Одеса: Юридична література, 2002. 375 с.
8. Мамедов Г.А. Функції прокуратури в Україні та Азербайджанській Республіці: монографія. Одеса: Фенікс, 2013. 298 с.
9. Стефанчук М.М. Діяльність прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді: проблеми теорії та практики: монографія. Київ: Ін Юре, 2016. 500 с.
10. Карпунцов В.В. Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект: монографія. Київ: Логос, 2018. 376 с.
11. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
12. Лапкін А.В. Проблеми формулювання функцій прокуратури, визначеної пунктом 2 статті 131-1 Конституції України. *Форум права*. 2017. № 5. С. 213–218. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_33.pdf.
13. Дьомін Ю. Питання організації та діяльності прокуратури. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 3(45). С. 20–28.
14. Мазурик С. Деякі аспекти призначення прокуратури в сучасній Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. Вип. 2. 2016. С. 159–162.
15. Неврозов О.Б. Адміністративно-правовий статус прокуратури в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2017. 235 с.
16. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
17. Андрусак В.Г. Правозахисна функція сучасної держави (на прикладі інституту прокуратури): загальнотеоретичне дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2015. 20 с.
18. Судова влада: монографія / за заг. ред. І.Є. Марочкіна. Харків: Право, 2015. 792 с.
19. Соколенко О.Л. Захист прав громадян у діяльності правоохоронних органів України: адміністра-

тивно-правові засади : монографія. Харків : НікаНова, 2012. 534 с.

20. Кравчук В.С. Інституційно-правовий аспект функціонування прокуратури як органу державної влади : монографія. Тернопіль : Терно-граф. 2013. 272 с.

Анотація

Васильчук Б. Г. Функціональна природа прокуратури України як суб'єкта адміністративного права. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню особливостей функціональної природи прокуратури України як суб'єкта адміністративного права в сучасних умовах. Проаналізовано існуючі підходи до розуміння функцій прокуратури як суб'єкта адміністративного права. Наголошується на тому, що у функціональному аспекті прокуратура України має самостійні і відокремлені напрями діяльності, весь масив яких не збігається з функціями жодної з гілок влади чи окремого органу. Виокремлено дві групи функцій прокуратури: основні та перехідні. Підкреслюється, що нове концептуальне праворозуміння функціональної природи органів прокуратури передбачає переосмислення напрямів діяльності органів прокуратури з орієнтацією саме на захист прав і свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства права та законності в Україні.

Ключові слова: прокуратура України, суб'єкт адміністративного права, функції прокуратури, правозахисна функція прокуратури, компетенція прокуратури.

Аннотация

Васильчук Б. Г. Функциональная природа прокуратуры Украины как субъекта административного права. – Статья.

В статье исследуются особенности функциональной природы прокуратуры Украины как субъекта административного права в современных условиях. Проанализированы существующие подходы к пониманию функций прокуратуры как субъекта административного права. Отмечается, что в функциональном аспек-

те прокуратуре Украины присущи самостоятельные и отдельные направления деятельности, весь массив которых не совпадает с функциями какой-либо ветви власти или отдельного органа. Выделены две группы функций прокуратуры: основные и переходные. Подчеркивается, что новое концептуальное правопонимание функциональной природы органов прокуратуры предусматривает переосмысление направлений деятельности органов прокуратуры с ориентацией на защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства права и законности в Украине.

Ключевые слова: прокуратура Украины, субъект административного права, функции прокуратуры, правозащитная функция прокуратуры, компетенция прокуратуры.

Summary

Vasylchuk B. H. The functional nature of the prosecutor's office of Ukraine as a subject of administrative law. – Article.

The article is devoted to the study of the peculiarities of the functional nature of the prosecutor's office of Ukraine as a subject of administrative law in modern conditions. The existing approaches to understanding the functions of the prosecutor's office as an administrative law entity are analyzed. It is emphasized that in the functional aspect the Prosecutor's Office of Ukraine has independent and separate areas of activity, the whole of which does not coincide with the functions of any branch of government or separate body. Two groups of functions of the prosecutor's office are distinguished: main and transitional ones. It is emphasized that the new conceptual legal understanding of the functional nature of the prosecutor's offices involves a rethinking of the activities of the prosecutor's office, with the focus on protecting human rights and freedoms, and ensuring the rule of law and legality in Ukraine.

Key words: prosecutor's office of Ukraine, subject of administrative law, functions of the prosecutor's office, human rights function of the prosecutor's office, competence of the prosecutor's office.