

УДК 342.5(477)

**В. А. Миколенко**

**РОЛЬ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ  
В СУЧАСНИХ УМОВАХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ:  
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

*Досліджено роль органів прокуратури в реалізації функцій держави в сучасних умовах. Надано рекомендації з удосконалення формування та функціонування прокуратури як правоохоронного органу демократичної, правової держави.*

Сучасні умови розвитку держави та суспільства в Україні пов'язуються з істотною зміною соціального, економічного, правового середовища існування особи та функціонування апарату держави. Зміст цих перетворень характеризується демократизацією суспільного життя, ринковим характером економіки, подальшим розширенням кола прав особи та поглибленням їх змісту, зміною у співвідношенні ролей між основними учасниками суспільних відносин. Внаслідок цього держава із категорії споживача результатів діяльності особи і суспільства перейшла в стан основного суб'єкта забезпечення їх прав, свобод, потреб та інтересів. Це не могло не відобразитися на характері правових зв'язків між ними та способі їх забезпечення. Так, аналізуючи ст. 3, 11, 13, 15–17 Конституції України, є всі підстави вести мову про те, що держава по відношенню

© Миколенко В. А., 2011

до особи та суспільства несе та виконує цілу низку обов'язків, зовнішнім проявом чого є вчинення нею організаційних, правових, економічних та інформаційних заходів з утвердження та забезпечення прав, свобод, потреб та інтересів особи та суспільства.

Такі зміни не могли не відобразитися на характері організації діяльності держави та її органів. Саме тому до числа актуальних проблем правової науки слід віднести дослідження питання ролі і функцій держави та її органів у сучасних умовах пріоритетного забезпечення прав та свобод особи, а також питання пошуку найбільш оптимальних форм та методів діяльності цих органів. У цьому контексті особливу увагу слід приділяти висвітленню вказаних питань щодо діяльності загальнодержавних органів, зокрема прокуратури України. Таку необхідність можна пояснити не тільки тим, що прокуратура становить єдину систему органів, яка діє по всій території нашої країни та забезпечує охорону і захист від неправомірних посягань важливих суспільних відносин та їх об'єктів, а насамперед тим, що вона виконує значущі функції держави та забезпечує захист прав та свобод особи.

Хоча дослідженню відповідних аспектів діяльності органів прокуратури було присвячено чимало праць, зокрема О. М. Бандурки, І. В. Вернидубова, Ю. М. Грошевого, В. М. Гусарова, В. В. Долежана, В. Т. Маляренка, І. Є. Марочкина, М. В. Руденка, В. В. Сташиса, В. Я. Тація, В. Д. Фінька, П. В. Шумського тощо, але постановка питання про роль прокуратури України в реалізації державою її функцій у сучасних умовах, як показує узагальнення останніх публікацій у цій сфері (Й. І. Корінецького, М. В. Косюта, С. А. Кулинич, В. І. Малюги, М. І. Мичко, Т. Є. Мироненко, М. М. Руденка, В. В. Шемчука, В. В. Шуби, М. К. Якимчука тощо), є не випадковою. Це пояснюємо тим, що саме від вирішення цього питання залежить те, наскільки повно будуть визначені завдання, функції та повноваження цього правоохоронного органу. Однак питання діяльності прокуратури України з позиції її ролі в реалізації державою її функцій практично не висвітлювалося, а якщо і було предметом наукового дослідження, то, як правило, у загальному контексті, без приділення йому достатньої уваги. Свідченням цього є відсутність чіткого нормативно-правового закріплення в Законі України «Про прокуратуру» призначення діяльності цього органу державної влади. Саме тому метою статті обрано встановлення ролі (призначення) прокуратури України в реалізації державою її функцій у сучасних умовах як чинника, який лежить в основі створення та організації діяльності цього правоохоронного органу.

Насамперед є всі підстави вести мову про те, що в сучасних умовах розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави дії її представників повинні здійснюватися на новому ідеологічному та правовому підґрунті та бути переважно спрямовані на утвердження та забезпечення прав, свобод, потреб та інтересів особи і суспільства. Цей висновок повністю може бути застосований до організації діяльності кожного державного органу, зокрема і прокуратури України, адже він базується на аналізі змісту ст. 3, 17, 19 Конституції України, статей, які закладають загальнообов'язкові вимоги до напрямків та форм діяльності держави, а відповідно, і її органів.

У контексті наведеного слід відмітити, що діяльність держави з виконання її обов'язків стає певним чином структурованою за окремими напрямками дій (організаційні, правові, економічні, демографічні тощо) та об'єктами забезпечення (права, свободи, потреби). У науковій літературі головні напрямки і види діяльності держави, обумовлені її завданнями і цілями, і такі, що характеризують її сутність, отримали назву функцій держави (політична, економічна, соціальна, культурна тощо) [1, с. 47; 2, с. 181]. Саме завдяки їх реалізації держава і забезпечує задоволення того різноманіття прав, свобод та потреб, які зараз може мати та реалізувати кожна особа в демократичній, соціальній, правовій державі. Щодо цього можна відзначити, що належне виконання державою її функцій є запорукою не тільки подальшої демократизації життя та побудови в Україні громадянського суспільства, а також умовою всебічного утвердження та забезпечення прав, свобод особи, яка в більшості демократичних країн визнана найвищою соціальною цінністю. У контексті наведеного відмітимо слушне зауваження Н. І. Матузова та О. В. Малька, які відзначають, що функції держави виникають і розвиваються відповідно до її історичних завдань та цілей [3, с. 60], що передбачає приведення їх переліку та змісту у відповідність до сучасних соціально-економічних умов існування суспільства та держави.

Слід зауважити, що реалізація функцій держави передбачає не тільки вжиття відповідних заходів, а й створення державного механізму їх реалізації, де його основу складатимуть відповідні державні органи (апарат держави), які покликані забезпечити виконання всіх напрямків і видів діяльності держави. Відповідно, враховуючи значення функцій держави, питання їх належної реалізації апаратом держави є одними з найбільш актуальних для України в напрямку її розбудови як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Тому цілком обґрунтованим з огляду на те, що безпосередня реалізація цих функцій забезпечується завдяки діяльності відповідних

державних органів, буде констатація того, що прокуратурі України у вирішенні вказаного питання також повинно відводитися власне особливе місце. Якщо ми ведемо мову про те, що цей державний орган включений у механізм реалізації функцій держави, а воно так і є, то цілком закономірним буде висновок, що на прокуратуру покладається виконання окремих «напрямків і видів діяльності держави, обумовлених її завданнями і цілями і такі, що характеризують її сутність», тобто функцій держави.

Уважаємо, що наведені вище теоретичні положення, які характеризують діяльність прокуратури (зміна відносин особи та держави), ставлення цього органу до виконання функцій держави (включення прокуратури у їх здійснення) та зв'язок із діяльністю держави щодо безпосередньої реалізації її функцій (як складова апарату держави), мають важливе методологічне підґрунтя.

Так, це має значення для правильного встановлення ролі та завдань прокуратури, визначення її місця в механізмі держави та у структурі її апарату, встановлення пріоритетних об'єктів діяльності цього державного органу. Причому слід вести мову про те, що прокуратура є державним органом із специфічним правовим статусом, що є проявом тієї особливої ролі, яку вона виконує в суспільстві та державі. Така позиція щодо специфічної ролі прокуратури, яка обумовлює її специфічний статус, підтримується і в науковій літературі [4, с. 10–11; 5, с. 7; 6, с. 14; 7, с. 4].

З наведених теоретичних положень щодо взаємозв'язку держави, її функцій та діяльності органів прокуратури з їх реалізації можна відмітити низку наступних узагальнень, які можуть бути використані при розробленні практичних пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення правового статусу, форм та методів діяльності прокуратури з реалізації функцій держави. Так, до числа цих висновків, зокрема, віднесемо:

1. Підтвердження взаємозв'язку між відповідною функцією держави (наприклад, правоохоронною) та покладанням на прокуратуру обов'язку здійснювати діяльність із забезпечення реалізації цієї функції. Це виступає підставою для встановлення цілей, завдань, компетенції та необхідних для реалізації цієї функції повноважень прокуратури, а отже, цей зв'язок змісту функцій держави, реалізацію яких забезпечує прокуратура, виступає теоретичною основою формування її правового статусу. Зокрема, відмічається, що прокуратура України є одним із державних органів зі специфічним, притаманним тільки їй правовим статусом, що не дозволяє віднести її до жодної з визначених у ст. 6 Конституції України гілок влади, а вона може бути віднесена до самостійної гілки влади – прокурорської

[6, с. 14]. Така позиція підтримується й іншими вченими [8, с. 10; 9, с. 9]. Так, М. І. Мичком висунуто тезу, що в системі поділу влади прокуратура не належить ні до якої гілки влади, займаючи в її складі відносно самостійне місце, але при цьому активно взаємодіє з усіма її органами [5, с. 7]. Відповідно, при констатації того, що прокуратура включена в загальну систему органів держави, слід вести мову про те, що вона відмежована від інших органів та здійснює власні, лише їй притаманні функції, виконує власні завдання. А як відомо, саме компетенція, завдання, функції та повноваження і складають правовий статус державного органу. Саме тому встановлення місця прокуратури в забезпеченні реалізації відповідних функцій держави, визначення її призначення забезпечить формування правового статусу цього органу як відносно особливого за змістом явища.

2. Визначення ролі прокуратури в забезпеченні реалізації певної функції або низки функцій по відношенню до інших органів держави, які також забезпечують виконання подібної функції держави (наприклад, суди, Міністерство юстиції України, МВС України тощо), дає можливість опрацювати більш ефективну систему апарату держави, у тому числі й систему правоохоронних органів, складовою якої є органи прокуратури. З цього приводу відмічається, що система правоохоронних органів як цілісна сукупність спеціалізованих органів держави своїм основним соціальним призначенням має охорону правової системи за допомогою правових засобів і в правових формах, де системоутворюючим чинником даної системи і водночас критерієм віднесення державних органів до правоохоронних органів виділено державну правоохоронну діяльність [10, с. 5]. Тобто при загальному спрямуванні на охорону правової системи прокуратура в межах системи правоохоронних органів повинна здійснювати притаманну лише їй правоохоронну діяльність. Це обумовлює необхідність продовження пошуків розмежування компетенції і повноважень прокуратури та інших правоохоронних органів.

3. Зважаючи на роль прокуратури, треба опрацювати питання про повноваження цього органу, які необхідно надати йому як частину засобів реалізації правоохоронної функції держави. Але при цьому слід враховувати специфіку ролі цього органу, адже, як слушно відмічається в літературі, прокуратурі в сучасних умовах належить особлива роль у забезпеченні законності і правопорядку як самостійній гілці влади [4, с. 6]. Можна з цього відмітити, що виконання основних функцій – забезпечення законності і правопорядку, повсюдне зміцнення верховенства закону [5, с. 7], забезпечення та захист прав і свобод людини і громадянина [8, с. 10] – передбачає наділення

прокуратури повноваженнями, які забезпечували б та сприяли досягненню цього становища. Це слід враховувати при визначенні та нормативному закріпленні відповідних правових можливостей цього органу.

4. Встановлення ролі (призначення) прокуратури в загальному механізмі державного управління, у тому числі і в межах системи правоохоронних органів, дає можливість визначити перелік форм та методів діяльності органів прокуратури з забезпечення реалізації відповідної функцій держави. Так, якщо компетенція представляє собою коло питань, відання якими забезпечено прокуратурою, а повноваження виступають правовими можливостями вирішення цього кола питань, то форми і методи діяльності прокуратури виступають тим інструментом, завдяки якому відбувається безпосереднє охоплення та забезпечення вирішення цих питань. Специфіка визначення форм та методів діяльності прокуратури полягає в тому, що, як слушно відмічено в літературі, діяльність цього органу представляє собою універсальну юридичну гарантію забезпечення прав і свобод громадян в усіх сферах суспільного життя [9, с. 9]. Відповідно, ці форми та методи повинні носити універсальний характер та мати здатність бути реалізованими в будь-якій сфері, щодо будь-яких прав та стосовно будь-яких суспільних відносин, які включені до компетенції органів прокуратури.

Такий системний та комплексний підхід, коли ми одночасно враховуємо цілу низку факторів впливу (співвідношення із функцією держави, структуру системи правоохоронних органів держави, розподіл компетенції між державними органами, чітке визначення повноважень тощо), забезпечує можливість створення дійсно дієвого та ефективного апарату держави, який здатний забезпечити належне виконання її функцій, що підпорядковані єдиній меті – розбудові України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

Що стосується власне прокуратури як частини цього апарату, то, враховуючи наведене вище, а також узагальнюючі існуючі у науковій літературі та серед практичних працівників позиції та думки [4–9], ми можемо дійти низки висновків, які цілком можуть бути покладені в основу вдосконалення діяльності цього державного органу з реалізації функцій держави. Так, до числа цих висновків віднесемо наступні положення:

1) прокуратура України є самостійною та відносно відокремленою частиною державного апарату, основним призначенням якого є забезпечення виконання правоохоронної функції держави та вчинення дій з її безпосередньої реалізації;

2) здійснення прокуратурою дій з реалізації правоохоронної функції держави повинно відбуватися на новому ідеологічному

та правовому підґрунті, що пов'язано із спрямуванням діяльності цього органу на пріоритетне утвердження та забезпечення прав, свобод, потреб та інтересів особи і суспільства, а також забезпечення законності і правопорядку в державі;

3) у механізмі реалізації функцій держави прокуратури належить окреме місце із притаманними їй формами та методами діяльності, основним призначенням яких є забезпечення належної реалізації правоохоронної функції держави;

4) організаційно прокуратура повинна існувати в якості самостійного державного органу, компетенція якого не збігається із компетенцією інших правоохоронних органів держави, що передбачає розмежування завдань та повноважень прокуратури та цих органів;

5) повноваження органів прокуратури повинні носити універсальний характер та забезпечувати можливість ефективного виконання покладених на цей правоохоронний орган завдань та функцій.

Практична реалізація вказаних висновків пов'язана із необхідністю вирішення низки питань, пов'язаних із трансформацією нині функціонуючої системи органів прокуратури як контрольно-наглядових органів у сучасний правоохоронний орган суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, де особливості його статусу буде пов'язуватися із певним відокремленням від інших гілок влади, універсальністю повноважень та виключною спрямованістю на утвердження та забезпечення прав, свобод, потреб та інтересів особи і суспільства, а також забезпечення законності і правопорядку в державі. До числа завдань зі зміни сутності прокуратури України доцільно віднести:

- теоретичне визначення та нормативне закріплення правоохоронної функції держави, її змісту, напрямків здійснення та форм її реалізації;

- теоретичне розроблення та практична реалізація оновленої системи правоохоронних органів із чітким розмежуванням їх компетенції;

- практичне спрямування діяльності прокуратури та інших правоохоронних органів на пріоритетне утвердження та забезпечення прав, свобод, потреб та інтересів особи і суспільства;

- опрацювання питання про місце прокуратури в системі органів державної влади або як складової, наприклад, судової влади, або як окремої та незалежної централізованої системи органів прокуратури;

- уточнення кола завдань та функцій, які виконує прокуратура, з урахуванням функціонування інших правоохоронних органів держави;

– правове оформлення вказаних положень завдяки прийняттю нового Закону України «Про прокуратуру України».

Уважаємо, що таке послідовне опрацювання наведених вище теоретичних положень та практичне вирішення вказаних завдань, а головне – належне їх правове опосередкування забезпечить формування та функціонування прокуратури як дійсно ефективного діючого правоохоронного органу демократичної, правової держави, де права та свободи особи, потреби і інтереси суспільства реально забезпечуються та дійсно охороняються державою – державою, яка дедалі більше стає повноправним членом Європейського співтовариства та світової спільноти демократичних країн.

**Список літератури:** 1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с. 2. Головченко В. В. Юридична термінологія : довідник / В. В. Головченко, В. С. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 224 с. 3. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристь, 2003. – 776 с. 4. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / М. В. Косюта. – Х., 2002. – 33 с. 5. Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / М. І. Мичко. – Х., 2002. – 38 с. 6. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Шуба. – Х., 2007. – 20 с. 7. Мальога В. І. Принципи організації та діяльності прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / В. І. Мальога. – К., 2002. – 20 с. 8. Якимчук М. К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. К. Якимчук. – К., 2002. – 32 с. 9. Шемчук В. В. Нагляд органів прокуратури як гарантія забезпечення прав і свобод громадян в сфері адміністративної юрисдикції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Шемчук. – Х., 2009. – 19 с. 10. Тюріна О. В. Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О. В. Тюріна. – К., 2001. – 18 с.

*Надійшла до редколегії 15.06.2011*

*Исследована роль органов прокуратуры в реализации функций государства в современных условиях. Предложены рекомендации по усовершенствованию формирования и функционирования прокуратуры как правоохранительного органа демократического, правового государства.*



*The role of the prosecutor's office in realizing state functions in the modern conditions is researched. Recommendations in developing prosecutor's office formation and functioning as one of the law enforcement agency in democratic legal state are offered.*