

ФУНКЦІЇ ПРОКУРОРА У РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАВДАНЬ ТА ЦІЛЕЙ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

FUNCTIONS OF THE PROSECUTOR IN THE IMPLEMENTATION OF TASKS AND GOALS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

Маслова О.В., аспірант
кафедри публічного права

Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

Метою наукової статті визначено охарактеризувати функції прокурора у реалізації завдань та цілей публічного адміністрування в Україні. Реалізація функцій прокурора України безпосередньо пов'язується із визначенням змісту його компетенції в цілому, і зокрема, встановлення системи гарантій незалежності його діяльності. На підставі дослідження науково-теоретичних підходів до розуміння категорії «функції прокуратури» зроблено такі висновки: по-перше, функції прокуратури – це певний вид її діяльності; по-друге, реалізація такої діяльності сприяє виконанню відповідних завдань та спрямована на досягнення соціально корисних цілей, і тому відображає специфіку її діяльності; по-третє, функції прокуратури визначаються конкретними історичними та суспільними умовами розвитку; по-четверте, ефективність реалізації функцій прокуратури вимагає застосування специфічних форм та методів діяльності; по-п'яте, реалізація функцій прокуратури обмежується обсягом встановлених чинним законодавством повноважень. Визначено, що реалізація правозахисної функції держави у зарубіжних країнах здійснюється у формі таких моделей діяльності прокуратури, як: 1) реалізація правового захисту інтересів держави, суспільства та окремої людини відбувається виключно в межах кримінально-правового провадження (Велика Британія, Італія); 2) прокуратура здійснює захист інтересів соціально незахищених верств населення (Федеративна Республіка Німеччина, Республіка Польща, Сполучені Штати Америки, Французька Республіка); 3) прокуратура здійснює функції захисту як держави, так і соціально незахищених верств населення (Бразилія, Україна, Молдова); 4) прокуратура здійснює загальний нагляд (Республіка Білорусь, В'єтнам, Китайська народна республіка).

Ключові слова: ефективність законодавства, прокуратура, публічне адміністрування, функції публічного адміністрування, цілі публічного адміністрування.

The purpose of the scientific article is to characterize the functions of the prosecutor in the implementation of tasks and objectives of public administration in Ukraine. The implementation of the functions of the Prosecutor of Ukraine is directly related to the definition of the content of his competence in general, and in particular, the establishment of a system of guarantees of independence of his activities. Based on the study of scientific and theoretical approaches to understanding the category of "functions of the prosecutor's office" the following conclusions are made: first, the functions of the prosecutor's office - is a certain type of its activities; secondly, the implementation of such activities contributes to the implementation of relevant tasks and is aimed at achieving socially useful goals, and therefore reflects the specifics of its activities; thirdly, the functions of the prosecutor's office are determined by specific historical and social conditions of development; fourth, the effectiveness of the prosecutor's office requires the use of specific forms and methods of activity; fifth, the implementation of the functions of the prosecutor's office is limited by the scope of powers established by current legislation. It is determined that the implementation of the human rights function of the state in foreign countries is carried out in the form of such models of the prosecutor's office as: 1) the implementation of legal protection of the state, society and individuals takes place exclusively within criminal proceedings (UK, Italy); 2) the prosecutor's office protects the interests of socially vulnerable groups (the Federal Republic of Germany, the Republic of Poland, the United States of America, the French Republic); 3) the prosecutor's office performs the functions of protection of both the state and socially vulnerable groups (Brazil, Ukraine, Moldova); 4) the prosecutor's office carries out general supervision (Republic of Belarus, Vietnam, People's Republic of China).

Key words: efficiency of legislation, prosecutor's office, public administration, functions of public administration, goals of public administration.

Постановка проблеми. Визначення функцій прокурора України вимагає визначення концептуальних засад реалізації мети та цілей публічного адміністрування в Україні.

Реалізація функцій прокурора України безпосередньо пов'язується із визначенням змісту його компетенції в цілому, і зокрема, встановлення системи гарантій незалежності його діяльності. До складових адміністративно-правового статусу прокурора, як зазначає В.І. Бабенко [1, с. 108] необхідно віднести мету, завдання та функції, компетенцію, організаційну структуру і відповідальність. О. Михайленко наголошує, що функції прокуратури визначають її місце та значення у системі публічного адміністрування, характеризуючи зміст її соціальної ефективності [2, с. 16]. Особливо посилюється питання визначення функцій прокуратури пов'язується із оголошенням напрямом європеїзації законодавства України. Розуміння функцій прокуратури має виходити із загальноживаного підходу до їх визначення як способів (напрямів) діяння речі або елементу системи, спрямований на досягнення певного ефекту [3, с. 389].

Стан наукової розробки проблеми. Триваюча діяльність із удосконалення системи публічного адміністрування в Україні має дискусійний характер. Варто виокремити науково-теоретичні розробки, присвячені визначенню сутності механізму публічного адміністрування, його процедурних аспектів таких вчених, як

В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, А. І. Берлач, Ю. П. Битяк, В.М. Бевзенко, В. М. Гарашук, І. П. Голосніченко, В. В. Зуй, Т. О. Коломонець, В. К. Колпаков, Н. Р. Нижник, С. Г. Стеценко, Ю. О. Фрицький, В. О. Шамрай, В. К. Шкарупа та ін. Однак реформування органів прокуратури вимагає перегляду змісту її функцій як складової системи публічного адміністрування, при цьому така проблематика майже не вивчалась.

Метою наукової статті визначено охарактеризувати функції прокурора у реалізації завдань та цілей публічного адміністрування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до «Словнику української мови» термін «функція» розуміється як: 1) явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; 2) робота когось, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось [4, с. 651].

Категорія «функція» є поширеною для правничої науки, що за своїм етимологічним змістом пов'язується із встановленням «обов'язку, кола діяльності, призначення, ролі», «значення будь-якої форми, її ролі у конкретній системі, що визначається співвідношенням з іншими формами» [5, с. 568]. Філософсько-правовий підхід до розуміння категорії «функція» полягає у визначенні її як ролі (призначення) одного з елементів соціальної системи стосовно іншого або системи в цілому; або як ролі, що

відіграє визначений соціальний інститут відносно інших учасників суспільно-політичної системи [6, с. 16]. Відтак застосування дуалістичного підходу до розуміння категорії «функція» дозволяє вирішити наукові завдання, що полягають не лише у встановленні напрямів діяльності прокурора як її внутрішньої змістовної характеристики, а і дозволяє обґрунтувати місце та значення прокурора у механізмі публічного адміністрування в умовах євроінтеграційних процесів в Україні [7, с. 15-20].

Попри надзвичайну важливість дослідження функцій прокуратури в науковій літературі відсутні єдині підходи до встановлення їх сутності та практичних напрямів забезпечення ефективності реалізації.

Зокрема, М. Якимчук підкреслює, що необхідним є розуміння функцій прокуратури як категорії, яка здатна розкрити зміст та структуру її діяльності. Такий підхід безпосередньо взаємо обумовлює напрями діяльності та завдання функціонування органів прокуратури [8, с. 17], і відноситься нами до вузького розуміння досліджуваної категорії. Широке розуміння категорії «функції прокуратури» полягає не лише у встановленні взаємозв'язку функцій та завдань її діяльності, а і обумовлює обрання форм, методів та тактики здійснення їх здійснення [9, с. 16]. На соціальному відображенні функцій прокуратури наголошує у своїх наукових розробках І.О. Ключко [10, с. 6]. Обмеженість функцій прокуратури обсягом наданих прокуратурі повноважень відзначає М. Косюта [11, с. 122]. О.Р. Михайленко підкреслює необхідність закріплення функцій прокуратури на найвищого законодавчого рівні, тобто на рівні конституційно-правового регулювання, що означає сталість здійснюваних реформ публічного адміністрування, і тому є гарантією від політичного тиску, що може бути застосований під час трансформації завдань та цілей її діяльності [12, с. 120].

Вартим уваги є науковий підхід до розуміння функцій прокуратури, обґрунтований у дослідженнях М. Стефанчука, який визначає взаємообумовленість історико-політичних умов розвитку суспільства, рівня правової свідомості населення та особливостей правової системи в цілому на формування напрямів діяльності такого органу державної влади [13, с. 43–44].

Таким чином, наведені науково-теоретичні підходи до розуміння категорії «функції прокуратури» дозволяє зробити такі висновки: по-перше, функції прокуратури – це певний вид її діяльності; по-друге, реалізація такої діяльності сприяє виконанню відповідних завдань та спрямована на досягнення соціально корисних цілей, і тому відображає специфіку її діяльності; по-третє, функції прокуратури визначаються конкретними історичними та суспільними умовами розвитку; по-четверте, ефективність реалізації функцій прокуратури вимагає застосування специфічних форм та методів діяльності; по-п'яте, реалізація функцій прокуратури обмежується обсягом встановлених чинним законодавством повноважень.

Розуміння сутності та змісту функцій прокуратури вимагає дослідження критеріїв їх класифікації. В. Карпунцов з врахуванням закріплення функцій прокуратури на конституційному рівні визначає необхідність їх поділу на основні та перехідні [14, с. 45]. Дійсно, на конституційному рівні закріплено такі функції прокуратури: «1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організація 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; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом ч.1 ст. 131 Конституції України [15]. Зазначені функції є основними функціями діяльності прокуратури. Перехідні функції прокуратури визначені у пункті дев'ятому Перехідних положень Конституції України і полягають у: по-перше, здійсненні нагляду за додержанням зако-

нів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; по-друге, в організації досудового слідства [15]. Здійснення перехідних функцій є обмеженим у часі, при цьому перша перехідна функція реалізується до створення системи регулярних пенітенціарних інспекцій, а друга – до створення системи органів Державного бюро розслідувань (що відбулось у 2019 році) [14, с. 45].

Попри нормативне закріплення функцій прокуратури єдності науково-теоретичних питань і досі не було досягнуто. Зокрема, на конституційному рівні було визначено, що замість функції державного обвинувачення сучасна прокуратура має виконувати функцію «публічного обвинувачення». Публічне та державне обвинувачення не є тотожними категоріями, очевидно, що вони є цілим та його складовою частиною. Конституційне закріплення функції публічного обвинувачення вимагає їх процесуального відображення у кодифікованих нормативно-правових актах, зокрема у Кримінальному процесуальному кодексі України, та Законі України «Про прокуратуру», а також низки інших нормативно-правових актах, задля оптимізації механізму її реалізації [14, с. 47].

Далеким від досконалості є нормативне визначення іншої функції прокуратури, що полягає у здійсненні «організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішенні відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку». Передусім таке визначення є, як зазначає А.В. Лапкін, «складним» та «громіздким», і тому не відповідає правилам юридичної техніки правотворчості. Крім того таке формулювання функції прокуратури протирічить підходам, що містяться у чинному процесуальному законодавстві України. Також до недоліків закріплення зазначеної функції є те, що вона містить оціночні категорії (зокрема, використання поняття «інші питання під час кримінального провадження»), які можуть необґрунтовано розширити зміст компетенції прокурора [9].

Третьою основною функцією прокуратури є представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначений чинним законодавством України. Підставою здійснення такої функції має визнаватися факт порушення або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів унаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб. Нормативне визначення такої функції діяльності прокуратури обумовлено вектором здійснюваних реформ і пов'язується із необхідністю відходу від функції загального нагляду до реалізації представництва інтересів держави лише в окремих випадках, зокрема, за відсутністю органу, уповноваженого на здійснення функцій публічного адміністрування у відповідній сфері, або у разі бездіяльності такого органу [16, с. 24].

Положення чинного Закону України «Про прокуратуру» протирічать положенням Конституції України, зокрема, у ст. 2 містяться такі положення, що функціями прокурорської діяльності є: 1) підтримка державного (а не публічного, як зазначено у Конституції України) обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом (а не представництво держави у виключних випадках); 3) нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативну-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 [17].

Позаяк в сучасних умовах відбувається трансформація функцій загального нагляду на функцію правозахисну [18, с. 684].

Однак В. Кравчук наголошує, що здійснення загального нагляду переслідувало мету правового захисту інтересів держави, суспільства та людини, відтак не може бути відокремленої від останньої [19, с. 191].

Реалізація правозахисної функції держави у зарубіжних країнах дозволяє виокремити такі моделі діяльності прокуратури, як: 1) реалізація правового захисту інтересів держави, суспільства та окремої людини відбувається виключно в межах кримінально-правового провадження (Велика Британія, Італія); 2) прокуратура здійснює захист інтересів соціально незахищених верств населення (Федеративна Республіка Німеччина, Республіка Польща, Сполучені Штати Америки, Французька Республіка); 3)

прокуратура здійснює функції захисту як держави, так і соціально незахищених верств населення (Бразилія, Україна, Молдова); 4) прокуратура здійснює загальний нагляд (Республіка Білорусь, В'єтнам, Китайська народна республіка) [20, с. 150].

Висновок. Отже, реформування контрольно-наглядової функції прокуратури спрямовано на розширення функції правового захисту як складової сфери публічного адміністрування. Здійснення функції загального нагляду є радянською спадщиною, запровадження якої вимагалось в умовах пануючої державної форми власності як економічного базису, і фактично не відповідає сучасним вимогам, що висувуються до здійснення функцій публічного адміністрування.

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. Філософський словник / за ред. В.І. Шинкарука. Київ : Головна редакція Української радянської енциклопедії, 1986. 800 с.
4. Словник української мови : в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда, А.А. Бурячка та ін. Київ : Наукова думка, 1979. Т. 10. 657 с.
5. Головченко В.В., Ковальський В.С. Юридична термінологія. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 224 с.
6. Філософський словник / за ред. В.І. Шинкарука. Київ : Головна редакція Української радянської енциклопедії, 1986. 800 с.
7. Наулік Н., Мамедов Г. Трансформація функцій прокуратури України в сучасних умовах. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1 (47). С.15–20.
8. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика : монографія. Київ, 2001. 440 с.
9. Лапкін А.В. Правові основи прокурорської діяльності : наук.-практ. посібник. Харків : Право, 2013. 320 с.
10. Клочко І.О. Органи прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції: адміністративно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2018. 227 с.
11. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства: монографія. Одеса: Юридична література, 2002. 375 с.
12. Михайленко О.Р. Прокуратура України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 336 с.
13. Стефанчук М.М. Діяльність прокуратури щодо представництва інтересів громадян або держави у суді: проблеми теорії та практики: монографія. К.: ІнЮре, 2016. 500 с.
14. Карпунцов В.В. Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект : монографія. Київ : Логос, 2018. 376 с.
15. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96–ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
16. Дьомін Ю. Питання організації та діяльності прокуратури. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 3 (45). Така мета С. 20–28.
17. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
18. Судова влада : монографія / за заг. ред. І.Є. Марочкіна. Харків : Право, 2015. 792 с.
19. Кравчук В.С. Інституційно-правовий аспект функціонування прокуратури як органу державної влади: монографія. Тернопіль, 2013. 272 с.
20. Анпілогов О.В. Захист прав та свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві : монографія. Київ : Видавн. дім «Ін Ю ре», 2008. 168 с.