

**Адміністративно-правові
засади здійснення
прокуратурою
правоохоронної функції
держави**

Роботу присвячено дослідженню проблем адміністративно-правового регулювання основних напрямів діяльності прокуратури як органу публічної влади, на який покладено здійснення правоохоронної функції держави.

Розкрито теоретико-методологічні засади адміністративної діяльності органів прокуратури України, яка є основою реалізації правоохоронної функції держави, з огляду на оновлений правовий статус вказаного суб'єкта.

Особливу увагу звернуто на понятійно-категоріальний апарат, що визначає зміст правоохоронної функції держави, міжнародно-правові стандарти й механізм реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави, а також на місце прокуратури в системі суб'єктів запобігання корупційним правопорушенням.

Монографія може бути корисною для науковців, науково-педагогічних працівників і здобувачів вищої освіти, а також правоохоронців юристів-практиків.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
------------------------	----------

Розділ 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

ЗДІЙСНЕННЯ ПРОКУРАТУРОЮ

ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ	7
---	----------

1.1. Адміністративна діяльність органів прокуратури як основа реалізації правоохоронної функції держави	7
1.2. Міжнародно-правові стандарти реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави	32
1.3. Генеза нормативно-правового регулювання реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави	46
<i>Висновки до розділу 1</i>	61

Розділ 2

МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОКУРАТУРОЮ

ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ	65
---	-----------

2.1. Напрями, завдання та функції реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави	65
2.2. Адміністративні процедури кадрової роботи в органах прокуратури	88
2.3. Адміністративні акти, які приймає прокуратура в межах реалізації правоохоронної функції держави . . .	112
<i>Висновки до розділу 2</i>	138

РОЗДІЛ 3

ОКРЕМІ НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОКУРАТУРОЮ

ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ 142

3.1. Особливості взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави	142
--	-----

3.2. Інформаційно-правове забезпечення діяльності прокуратури щодо здійснення правоохоронної функції держави	168
--	-----

3.3. Запобігання корупційним правопорушенням прокуратурою як один із напрямів реалізації правоохоронної функції держави	184
---	-----

<i>Висновки до розділу 3</i>	199
--	-----

ВИСНОВКИ 203

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 208

ПЕРЕДМОВА

Особливості публічного устрою, безпекова, соціальна й економічна політика, а також низка інших важливих факторів у межах окремої країни визначають вектори побудови правоохоронної системи держави. Виняток не становить й Україна, яка впродовж тривалого часу переймала та розвивала за власним зразком радянські підходи до діяльності органів прокуратури. Вимогою всього цивілізованого світу, яку закріплено в положеннях відповідних міжнародних-правових актів, є функціонування цієї інституції згідно з визначеними демократичними правилами. Це дає змогу досягнути ефективного взаємоузгодження реалізації повноважень владних суб'єктів, застосування ними за потреби державно-правового примусу для забезпечення основоположних прав і свобод людини та громадянина, задоволення суспільних і публічних інтересів.

У липні 1992 р. наша країна подала заявку на вступ до Ради Європи із запевненнями високопосадовців про бажання та спроможність України виконувати вимоги Статуту Ради Європи щодо неухильного дотримання принципу верховенства права. Упродовж тривалого часу офіційно взяті зобов'язання не були виконані з різних об'єктивних і суб'єктивних причин, що викликало відповідну реакцію з боку європейських партнерів. Вони напручували та надали для виконання вітчизняній публічній владі низку рекомендацій і зауважень з питань побудови та функціонування сучасної системи прокуратури. Щодо цього в положеннях резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 4 жовтня 2010 р. № 1755 (2010) «Функціонування демократичних інституцій в Україні» висловлено занепокоєння стосовно невиконання певних умов, необхідних для належної правової інтеграції до ЄС, передусім позбавлення повноважень зі здійснення прокуратурою загального нагляду за законністю, що суперечить європейським правовим традиціям.

Зрештою протягом декількох останніх років було розроблено необхідні документи та загалом виконано зазначені

зобов'язання, де найсуттєвішим стало прийняття Закону України «Про прокуратуру» 2014 р. Крім того, усвідомлення необхідності вдосконалення правоохоронної системи позначилося на концептуальних нормативно-правових актах, у яких окреслено шляхи подальшого розвитку. Таким чином, було реалізовано низку вимог компетентних європейських міжнародних організацій щодо суттєвої зміни законодавчих підходів до діяльності органів прокуратури в Україні. Водночас донині відсутні чіткі напрями подальшого реформування в окресленій сфері. Так, відповідні основні нормативно-правові акти мають формалізований характер, що певною мірою негативно впливає на практику реалізації правоохоронної функції держави. Зазначені обставини зумовлюють пошук подальших ефективних шляхів розвитку інституту прокуратури в нашій країні, ґрунтуючись на належних теоретико-правових напрацюваннях.

У монографії представлено теоретико-правову характеристику здійснення органами прокуратури України правоохоронної функції держави, з'ясування особливостей реалізації найважливіших її напрямів, а також вироблення висновків, пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення вітчизняного законодавства в окресленій сфері, у тому числі з урахуванням відповідних міжнародних стандартів держав – членів ЄС.

Унаслідок проведеного аналізу доведено, що реалізація правоохоронної функції органів прокуратури є основним напрямом її діяльності, який включає такі складові: адміністративну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, досудового розслідування, підтримання державного обвинувачення в суді. Особливе місце серед них посідає адміністративна діяльність. Обґрунтовано, що адміністративна діяльність органів прокуратури – урегульована нормами адміністративного права державно-владна, виконавчо-розпорядча діяльність, пов'язана з практичним здійсненням заходів, спрямованих на безпосередню реалізацію правоохоронної функції держави та впорядкування внутрішньо- й зовнішньоорганізаційних відносин у вказаному напрямі.

Розділ 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗДІЙСНЕННЯ ПРОКУРАТУРОЮ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

1.1. Адміністративна діяльність органів прокуратури як основа реалізації правоохоронної функції держави

Запорукою успішної реалізації завдань, які постають перед державою, а також цілей, що досягаються на кожному етапі їх виконання, є впровадження модернізованої системи сучасних функцій держави, адаптованої до викликів сьогодення.

Основною передумовою становлення України як правової держави є створення та впровадження з урахуванням відповідних європейських стандартів дієвого механізму дотримання принципу верховенства права в діяльності органів державної влади, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, підтримання належного стану законності й правопорядку. В умовах істотних військово-політичних і соціально-економічних змін пріоритетним напрямом діяльності вітчизняних органів державної влади має стати запровадження принципово нових підходів до реалізації правоохоронної функції держави, унаслідок чого можна буде досягти зниження рівня злочинності в суспільстві та підвищити рівень правової культури населення¹.

З огляду на зазначене, варто проаналізувати адміністративно-правові засади здійснення прокуратурою правоохоронної функції держави, яка відповідно до Конституції України², Закону України

¹ Адміністративна діяльність органів поліції України : підручник / [В. В. Сокурєнко, О. І. Безпалова, О. В. Джафарова та ін.] ; за заг. ред. В. В. Сокурєнка. Харків : ХНУВС, 2017. 432 с.

² Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

«Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р.³ та інших підзаконних нормативно-правових актів є одним з ключових суб'єктів, уповноважених брати участь у формуванні (у межах наданих повноважень) та реалізації державної політики в правоохоронній сфері.

Дослідженню відповідних напрямів адміністративної діяльності суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави присвячено праці Є. В. Авдеєнка⁴, О. І. Безпалової⁵, К. І. Белякова⁶, Ю. П. Битяка⁷, Р. Г. Ботвінова⁸, А. Б. Венгєрова⁹, Й. І. Горінецького¹⁰, О. В. Джафарової¹¹, П. В. Онопенка¹², Д. В. Приймаченка¹³, І. В. Сажнева¹⁴, В. В. Сокурєнка¹⁵, І. А. Тарасової¹⁶, В. М. Хропанюка¹⁷.

³ Про прокуратуру : Закон України від 14 жовт. 2014 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

⁴ Авдеєнко Є. В. Суди загальної юрисдикції як суб'єкти адміністративного права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 191 с.

⁵ Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2014. 32 с.

⁶ Беляков К. І. До питання інформаційної політики правоохоронних органів України в період інформатизації. *Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні*. 2001. № 3. С. 27–30.

⁷ Административное право Украины : учебник / [Ю. Битяк, В. Богущкий, В. Гарашук и др.]; под ред. Ю. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Харьков : Право, 2003. 576 с.

⁸ Ботвінов Р. Правоохоронна функція держави: сутність та форми реалізації. *Публічне управління: теорія та практика*. 2016. № 1 (15). 14 с.

⁹ Венгєров А. Б. Теория государства и права : учебник. М. : Новый юрист, 1998. 624 с.

¹⁰ Горінецький Й. І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2005. 22 с.

¹¹ Джафарова О. В. Сутність та напрями адміністративної діяльності правоохоронних органів України. *Право і безпека*. 2009. № 4. С. 75–79.

¹² Онопенко П. В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2005. 16 с.

¹³ Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 39 с.

¹⁴ Сажнев І. В. Деякі питання щодо визначення поняття правоохоронної функції держави. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2000. № 4. С. 73–81.

¹⁵ Адміністративна діяльність органів поліції України : підручник / [В. В. Сокурєнко, О. І. Безпалова, О. В. Джафарова та ін.]; за заг. ред. В. В. Сокурєнка. Харків : ХНУВС, 2017. 432 с.

¹⁶ Тарасова И. А. Социальная функция государства. *История государства и права*. 2012. № 9. С. 6–9.

¹⁷ Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учеб. пособие для вузов / под ред. В. Г. Стрекозова. М. : Омега-Л, 1995. 384 с.

Аналізуючи процес реалізації правоохоронної функції держави шляхом здійснення органами прокуратури України адміністративної діяльності, слід передусім визначити поняття «функція держави».

В академічному тлумачному словнику української мови поняття «функція» визначено як: 1) явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення та змінюється відповідно до його змін; 2) робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось; призначення, роль чого-небудь¹⁸.

Загальновизначено, що етимологія сучасного поняття «функція» бере початок від латинського *functio*, що буквально означає «виконання, звершення»¹⁹.

Категорія «функція держави» є однією з базових у теорії держави та права. Урахування теоретико-правових аспектів змісту відповідних категорій буде доцільним під час вивчення практичної реалізації таких функцій.

На думку А. Б. Венгерова, функцією держави є предмет і зміст діяльності держави в певному напрямі, які обов'язково слід розглядати в комплексі²⁰.

Як зазначає Й. І. Горінецький, функції держави – це визначені конституцією та законами основні, найбільш загальні та стабільні напрями її діяльності, котрі об'єктивно зумовлені й підпорядковані розв'язанню основних проблем суспільства та здійснюються в спеціальних формах за допомогою специфічних методів²¹.

На нашу думку, доцільним у цьому визначенні є акцент на відображенні функціональної спрямованості держави в нормативно-правових актах, адже наявність безпосереднього або

¹⁸ Словник української мови : у 11 т. Київ : Наук. думка, 1970. Т. 1 : А–В. 799 с. URL: <http://sum.in.ua/>.

¹⁹ Марчук Р. Функції держави. *Енциклопедичний словник з державного управління* / [уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]. Київ : НАДУ, 2010. С. 744–745.

²⁰ Венгеров А. Б. Теория государства и права : учебник. М. : Новый юрист, 1998. 624 с.

²¹ Горінецький Й. І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2005. 22 с.

опосередкованого закріплення функцій держави в національному законодавстві впливає на відповідальність держави за реалізацію її основних функцій, що призводить до зміцнення її ролі та значення в суспільстві.

П. М. Рабінович вважає, що через функції держави розкривається змістова сутність держави, тому «функції держави – це основні напрями діяльності держави, які розкривають її соціальну сутність і призначення в суспільстві»²². Ми цілком поділяємо позицію автора щодо зв'язку поняття «функція» із сутнісними характеристиками держави. Адже держава за своєю сутністю спрямована на задоволення потреб суспільства загалом та окремих його індивідів зокрема, виконуючи певні завдання відповідно до своїх обов'язків.

В. Ф. Погорілко зазначає, що функції держави – це основні напрями або види її діяльності. Як напрями діяльності вони опосередковують зміст її діяльності, а як види – форми діяльності. Причому від інших напрямів і видів діяльності (мети, завдань тощо) функції держави відрізняються тим, що вони є найбільш загальними й постійними напрямиами або видами²³. Визначення видається сумнівним з огляду на фактичне змішування досить широкого кола самостійних дефініцій, таких як «види діяльності», «форми діяльності», «напрями діяльності». На нашу думку, характеризуючи категорію «функції держави», зазначені терміни слід розрізняти, попри їх взаємозалежність.

Слушною слід визнати точку зору О. Ф. Скакун стосовно того, що функції держави не можна ототожнювати із функціями її окремих органів, що є частиною апарату держави²⁴. Безперечно, функції держави та функції органів державної влади є пов'яза-

²² Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. 6-те вид. Харків : Консум, 2002. 160 с.

²³ Погорілко В. Ф. Функції української держави та їх правові основи. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2004. № 1. С. 9–17.

²⁴ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник : пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.

Книги, які можуть вас зацікавити



Організаційно-правове
співробітництво
органів судової влади
України з інституціями
Ради Європи

Перейти до галузі права
Адміністративне право



Перейти на сайт →