

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА КРАЇН ЄВРОПИ

І.І. Швед, Ю.М. Бисага, В.В. Берч,
В.В. Джуган, Я.М. Крегул, М.М. Орос

**МІСЦЕ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ
В МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ
ДЕРЖАВИ**

МОНОГРАФІЯ

Ужгород • РІК-У • 2020

УДК 343.163:351.746.1](477)
М 65

*Рекомендовано до друку рішенням Вченої ради
юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,
Протокол № 1 від 26.08.2020 року.*

Автори:

Швед Іван Іванович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет», керівник Тячівської місцевої прокуратури Закарпатської області.

Бисага Юрій Михайлович – доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, завідувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Директор Інституту держави і права країн Європи.

Берч Вероніка Вікторівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет».

Джуган Володимир Васильович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет».

Крегул Яна Миколаївна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет», прокурор Ужгородської місцевої прокуратури Закарпатської області.

Орос Марія Михайлівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет», прокурор відділу прокуратури Закарпатської області.

Рецензенти:

Дробуш І.В. – доктор юридичних наук, професор.
Щербанюк О.В. – доктор юридичних наук, професор.

ISBN 978-617-7868-33-9

© Колектив авторів,
2020
© ТОВ «РІК-У», 2020

Справедливий Закон – найвища суспільна мудрість



ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
Глава 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ	7
1.1. Конституційна безпека держави в системі національної безпеки	7
1.2. Парадигма конституційної безпеки в умовах глобалізації	30
Висновки до Глави 1:	52
Глава 2. РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРОКУРАТУРИ СЕРЕД ОРГАНІВ ДЕРЖАВИ В МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ	54
2.1. Реалізація органами прокуратури правоохоронної функції держави в механізмі забезпечення конституційної безпеки	54
2.2. Місце прокуратури серед органів державної влади: сучасні концептуальні підходи	65
Висновки до Глави 2:	95
Глава 3. ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ	98
3.1. Функціональне призначення органів прокуратури України в контексті конституційних змін	98
3.2. Реалізація окремих функцій органами прокуратури в механізмі забезпечення конституційної безпеки держави	122
Висновки до Глави 3:	141
ПІСЛЯМОВА	143
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	148

ПЕРЕДМОВА

За останні 5 років особлива актуальність для вітчизняної юридичної науки набуло питання забезпечення безпеки держави, насамперед, тому, що в цей період значно ускладнилися зовнішньополітичні умови існування нашої держави що призвели до внутрішньодержавних проблем (анексія Російською Федерацією території Автономної республіки Крим, частини Донецької та Луганської областей). Таким чином, в сучасних соціально-економічних та політичних умовах функціонування нашої держави, проблеми забезпечення її безпеки набувають особливої гостроти. В Конституції України у статті 17 зазначено, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Отже, забезпечення безпеки держави регламентовано на законодавчому рівні й здійснюється спеціально уповноваженими на те суб'єктами. Водночас у чинному законодавстві немає визначення та закріплення терміну “конституційна безпека”, не сформовано сучасне теоретико-методологічне підґрунтя щодо визначення місця конституційної безпеки в системі національної безпеки України.

Черговий етап реформування органів прокуратури України (пов'язаний із прийняттям нового Закону України від 14 жовтня 2014 р. “Про прокуратуру” та Закону України від 2 червня 2016 року “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)”) знову загострили питання про місце прокуратури серед гілок державної влади і, головне з них, яке має концептуальне значення, це визначення місця прокуратури в

механізмі забезпечення конституційної безпеки держави. Від правильного вирішення цієї проблеми залежить не тільки ефективність діяльності правоохоронних органів, але й стабільність розвитку нашого суспільства в цілому.

Монографія виконана на підставі вивчення та використання науково-монографічного матеріалу вітчизняних та зарубіжних вчених. Теоретичну основу роботи склали, в першу чергу, фундаментальні роботи по теорії права та конституційному праву. Серед них наукові праці таких учених, як: С. Алексєєв, М. Баглай, Д. Белов, Я. Берназюк, С. Бобровник, В. Кудрявцев, О. Кутафін, В. Лазарев, Е. Лукашова, П. Любченко, А. Медвідь та ін. Значний внесок у дослідження історії та сучасного стану, перспектив розвитку вітчизняної прокуратури внесли Ю. Грошевський, В. Долежан, В. Зеленецький, П. Каркач, М. Косюта, О. Михайленко, М. Мичко, М. Руденко, В. Сухонос, В. Тацій та ін. Феномен безпеки особи, суспільства та держави вивчало немало українських науковців, серед яких О. Білорус, І. Бінько, М. Герасимов, В. Горбулін, Б. Данилишин, О. Дзьобань, Т. Денисова, Я. Жаліло, А. Єзеров, О. Литвиненко, І. Новак, О. Носова, Г. Обиход, М. Савчин, А. Степаненко, Л. Чупрій, В. Шлемко та ін. В той же час, питання забезпечення конституційної безпеки Української держави органами державної влади і, особливо важливо, органами прокуратури не дістало належного наукового висвітлення – як наслідок, система конституційної безпеки залишилася без відповідних попереджувальних заходів.

Глава 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

1.1. Конституційна безпека держави в системі національної безпеки

Безпека Європейського континенту знову порушена через події навколо України, знову українській державі заповдіяно шкоди ворожими силами ззовні. Суттєві територіальні втрати (Автономна Республіка Крим, значна частина Донецької та Луганської областей), бойові дії на сході України та загрози з невизнаної Придністровської Молдавської Республіки вимагають виняткових зусиль українського суспільства з усунення згубних причин цих подій та їх наслідків. Безперечно, безпека є визначальною функцією держави, отже, факти великих втрат в означеній галузі вказують на те, що ця функція є враженою, а українська держава й суспільство піддалися смертельній загрозі. Натепер українське суспільство не отримало належної відповіді від влади стосовно коренів занапащеної безпеки держави та результатів аналізу причин втрат у цій галузі [1, с. 162].

В умовах гібридної війни одним із головних завдань безпеки нашої держави має бути забезпечення внутрішньої безпеки, її державного управління від впливу організованої злочинності та інших внутрішніх загроз [с. 16]. Конституційна (внутрішня) безпека держави – система державних органів та інституцій, які мають і реалізують повноваження та засоби

для захисту України та її населення від злочинної, корупційної, підривної діяльності кримінальних структур та осіб, небезпечних соціальних конфліктів, техногенних і природних катастроф, епідемій, інших загроз, що виникають усередині держави. Конституційна (внутрішня) безпека держави безумовно є об'єктом державної безпеки України [2, с. 344].

Проблема наукового дослідження забезпечення конституційної безпеки, перш за все, пов'язана з економічною та духовно-моральною кризою, яка охопила практично всі країни світу, а також зростанням внутрішніх і зовнішніх протиріч різного характеру, що змушує країни молодшої демократії шукати більш ефективні інструменти захисту конституційного ладу та забезпечення національного суверенітету [3]. Для сучасної України, в якій, на жаль, поки що недостатньо розвинені ідеї конституціоналізму, забезпечення конституційної безпеки є найважливішою умовою подальшого затвердження його суверенітету, інтеграції в світовий простір і побудова полікратичної моделі правління.

Новий етап науково-технічної революції, пов'язаний з інформатикою, освітою і культурою, формує процеси глобалізації, які створюють серйозні загрози національній безпеці. Якщо у національних урядів не вистачить мужності і ресурсів впливати на ці глобальні процеси, то вони виявляться втягнутими в воронку чужих цивілізацій, їх інтересів і цінностей. В кінцевому рахунку, це означає втрату головного атрибута суверенітету – національної ідентичності [4].

Згідно з поглядами давньогрецького філософа Епікура держава і право виникають тоді, коли люди укладають між собою угоду з метою забезпечити спільну користь – взаємну безпеку. Отже, основним призначенням держави є безпечне існування соціуму, адже, за вірним твердженням О. Лемака, саме безпека є основним пунктом “угоди”, яка укладається між суспільством і найманішим державним апаратом у провідній теорії походження держави. Безпека соціуму, тобто – соціальна, або суспільна безпека у цьому розумінні виступає синонімом поняття – національна

безпека, виходячи з того, що нація – спільнота всіх громадян, та осіб без громадянства, які на даний момент проживають на території держави і підпадають під її юрисдикцію. Тобто національна (суспільна) безпека – це безпека, всіх і кожної особи, які проживають на території України [5, с. 40]. Будь яка небезпека соціуму, суспільства – це автоматично вже й національна небезпека. Крім того, знак рівності між цими поняттями усуне відмінність їх тлумачення, на кшталт, що національна безпека пов'язана тільки з силовими акціями військового чи подібного характеру, а соціальна безпека – тільки з соціальним (цивільним, мирним, суспільним) ставищем громадян у державі [6, с. 89].

На сьогодні існує велике розмаїття визначень національної безпеки, автори мають власні думки та підходи щодо трактування аналізованої нами правової категорії, у більш вузькому або, навпаки, більш широкому значенні даного словосполучення. В рамках тематики нашого дослідження вважаємо за потрібне висловити власний підхід щодо розуміння даного терміну.

Незалежно від методологічного підходу до розуміння понять “безпека”, завжди категорія “інтерес” виступає ключовою [7]. При цьому, наприклад, на думку В. Шахова та В. Мадісона, національний інтерес – це, по суті, інтегральне вираження інтересів усіх членів суспільства, що реалізується через політичну систему та поєднує інтереси кожної людини, інтереси національних, соціальних, політичних груп з інтересами держави [8, с. 47]. Національний інтерес, за твердженням С. Гелея, - це життєво важлива потреба, яка забезпечує необхідні ресурси й умови життєдіяльності та розвитку нації, суспільства, держави, громадянина та людини; це певне сукупне вираження потреби, яке найповніше задовольняє кожного із представників нації чи народу, незалежно від його політичних та ідеологічних уподобань, релігійних, етнічних чи расових відмінностей [9, с. 45].

Таким чином, як видно з вищенаведеного, у найбільш загальному вигляді національні інтереси держави – це усвідомлені суспільством і виражені в Основному законі та інших норматив-

но-правових актах конституційного рівня у вигляді програмних цільових настанов життєво важливі потреби існування та розвитку природи, людини, соціальної групи, суспільства, держави (національні інтереси – це фундаментальні цінності народу) [8, с. 49].

На думку М. Пендюри, у правознавстві категорію “безпека” або “правова безпека” взагалі варто тлумачити, як суспільну безпеку, без різниці, чи забезпечує безпеку публічний або приватний інтерес [10, с. 9]. Тим самим акцент робиться на тому, що безпека (як соціально-правове явище) забезпечує захист інтересів усього суспільства, усіх його структурних підрозділів [11, с. 62].

Крім того, поряд з поняттям “національні інтереси” в наукових дослідженнях зустрічається і поняття “державні інтереси”. Так, зокрема, в Енциклопедичному словнику з державного управління державні інтереси визначаються як концептуально виражені та чітко сформульовані щодо сукупних потреб держави, пов’язані з проблемами її безпеки й умовами подальшого розвитку [12, с. 290]. К. Шабатько розглядає державний інтерес як різновид соціальних інтересів, що становить собою єдність об’єктивного і суб’єктивного, базується на потребах держави і суспільства, що об’єктивовані з прийняттям абсолютних цінностей у відносинах владного характеру, є рушійною силою поступального розвитку держави та діяльності людей в межах загальноприйнятих правил поведінки, визначених у нормах права, та під кутом зору панівних економічних відносин [13, с. 108].

М. Турченко вважає доречним визначати досліджувану нами категорію в межах дихотомії: національний інтерес – державний інтерес, державний інтерес – суспільний інтерес, оскільки часто державні інтереси протиставляють національним та суспільним (інтересам громадянського суспільства) [11, с. 63]. Не можемо погодитися із таким твердженням, цілком розділяючи при цьому думку К. Гаджієва про те, що подібна постановка питання не досить коректна, оскільки мова іде про

національну державу як актора міжнародних відносин, таким чином, поняття національного та державного інтересу повинні розглядатися як пов’язані та взаємодоповнюючі [14, с. 261].

Отже, в контексті тематики нашого дослідження вірним є висновок вже цитованих нами В. Шахова та В. Мадіссона про те, що головним суб’єктом захисту і реалізації національних інтересів виступає саме держава; категорія “національний інтерес” враховує участь держави у здійсненні інтересів громадянського суспільства [8, с. 50]. При цьому, аналіз норм чинного законодавства дає підстави стверджувати, що й органи прокуратури покликані здійснювати захист національних інтересів.

Так, Законом України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)” Конституцію України від 28 червня 1996 року доповнено, зокрема, статтями’ 1311, 1312 та підпунктом 11 пункту 161 розділу XV “Перехідні положення” [15]. Згідно з пунктом 3 частини першої статті 1311 Конституції України прокуратура здійснює представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Згідно з підпунктом 11 пункту 161 розділу XV “Перехідні положення” Конституції України представництво відповідно до пункту 3 частини першої статті 1311 та статті 1312 цієї Конституції виключно прокурорами або адвокатами у Верховному Суді та судах касаційної інстанції здійснюється з 1 січня 2017 року; у судах апеляційної інстанції – з 1 січня 2018 року; у судах першої інстанції – з 1 січня 2019 року (абзац перший); представництво органів державної влади та органів місцевого самоврядування в судах виключно прокурорами або адвокатами здійснюється з 1 січня 2020 року (абзац другий) [190].

Положення абзацу першого підпункту 11 пункту 161 не містить вказівки на коло суб’єктів права, які представляються виключно прокурором або адвокатом. Із цього випливає, що наведене положення стосується всіх суб’єктів праводовірителів. Натомість положення абзацу другого підпункту 11

пункту 161 стосується суто окремої категорії довірительів – органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Із наведеного правового регулювання, за твердженням В. Котвицького, випливає, що положення абзацу першого підпункту 11 пункту 161 є загальною нормою, а положення абзацу другого підпункту 11 пункту 161 – спеціальною нормою. Зважаючи на правило про пріоритет спеціальної норми над загальною нормою, положення абзацу першого підпункту 11 пункту 161 варто застосовувати до усіх довірительів, крім органів державної влади та органів місцевого самоврядування [16].

Водночас слід звернути увагу й на правову позицію Конституційного Суду України щодо представництва прокурором інтересів держави у суді, висловлену на основі тлумачення пункту 2 статті 121 Конституції України в редакції, затвердженій Законом України від 28 червня 1996 року № 254/96-ВР “Про прийняття Конституції України і введення її в дію”. Так, цей Суд відзначив, що “інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин... Інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді. Проте держава може вбачати свої інтереси не тільки в їх діяльності, але й в діяльності приватних підприємств, товариств” [230].

Відповідно до пункту 2 статті 121 Конституції України в редакції, затвердженій Законом України від 28 червня 1996 року № 254/96-ВР “Про прийняття Конституції України і введення її в дію”, на прокуратуру України покладається представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. За своїм змістом наведене положення ідентичне положенню пункту 3 частини першої статті 1311 Конституції України в редакції Закону № 1401 [15]. Тому згадана правова позиція Конституційного Суду України може бути застосована і до правового регулювання, запровадженого Законом № 1401.

Проте, слід також звернути увагу й на те, що положення пункту 3 частини першої статті 1311 Конституції України не містить вказівки на певну “монополію” прокуратури на представництво інтересів інших осіб. В той же час, така “монополія” закріплена у Конституції України за адвокатурою (частина четверта статті 1312 Конституції України) шляхом вжиття терміну “виключно”. Цей самий термін є ключовим у нормі підпункту 11 пункту 161 розділу XV “Перехідні положення” Конституції України, із чого впливає, що основне призначення цієї норми – визначення порядку впровадження саме адвокатської монополії на представництво інших осіб у суді; прокуратура згадується у цій нормі лише остільки, оскільки прокурорське представництво є винятком із адвокатської “монополії”. Тому строки впровадження положення пункту 3 частини першої статті 1311 Конституції України про прокурорське представництво визначаються не підпунктом 11 пункту 161 розділу XV “Перехідні положення” Конституції України, а загальною нормою пункту 1 Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1401, відповідною до якої цей Закон набирає чинності через три місяці з дня, наступного за днем його опублікування. З огляду на те, що Закон № 1401 був опублікований 29 червня 2016 року, пункт 3 частини першої статті 1311 Конституції України набрав чинності 30 вересня 2016 року [16].

Таким чином, як бачимо з вищенаведеного, якщо національний інтерес вимагатиме захисту прав певного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, то представництво такого органу в судах здійснюється саме через прокурора з 30 вересня 2016 року.

У понятті “національна безпека”, із суто лінгвістичного погляду, прикметник “національний”, на думку О. Лемака, такий, що відноситься до “нації”, тобто поняття, яке є основоположним і характеризує сутність, зміст та форму забезпечення національної безпеки. Тільки відштовхуючись від змісту поняття “нація”, на думку вченого, ми можемо рухатись до усвідомлення і розу-

міння національної ідеї, втілення в життя якої спрямовуються національними інтересами, а усунення загроз щодо останніх і проявляється в забезпеченні національної безпеки [5, с. 40].

Смислове навантаження поняття “нація”, відзначає М. Павловський, саме й полягає в тому, щоб відрізнити його соціально політичне розуміння від понять етнічного і національного. Проте, вже наявність цих понять свідчить, що сьогодні іншого розуміння терміну “нація” окрім як “політична нація” не існує. Все інше – “або перетин з поняттями етнічного чи національного, або просто підміна понять. Нація є категорією історичною. Це політично організований народ, спільнота, яка має свою волю, свої традиції, менталітет, усвідомлює й цінує свою історію, відчуває свою відповідальність і турбується про майбутнє” – відзначає вчений [17 с. 21].

За твердженням О. Лемака, слід виходити з того, що нація – це суспільно-політична категорія, яка вказує на стосунки народу з певною державою і об’єднує в собі, як певні елементи, громадян цієї держави. Цю думку підтверджує стаття 13 Конституції України, де зазначається що “земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентально-го шельфу, виключної (морської) економічної зони є об’єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією”. Іншими словами, у понятті “національна безпека”, на думку науковця, нація розуміється як український народ, а саме – спільнота всіх громадян, та осіб без громадянства, які на даний момент проживають на території держави і підпадають під її юрисдикцію. Тобто, національна безпека – це безпека, всіх і кожної особи, які проживають на території України [5, с. 40].

Виходячи з вищенаведеного, на наш погляд, *категорію “національний” у словосполученні “національна безпека” слід*

розглядати як таку, що належить населенню конкретної суверенної держави в рамках встановленого Конституцією правового порядку в суспільстві.

На сьогоднішній день немає також й єдиного підходу до розгляду змістовної сторони категорії “безпека”. Так, сучасні підходи щодо визначення поняття “безпека”, на думку цілого ряду вчених, має більш широкий вимір, ніж у минулому, де воно обмежувалось виключно питаннями військової сили. Вітчизняні та зарубіжні науковці вважають, що сьогодні воно охоплює військові, економічні, технологічні, екологічні, соціальні та гуманітарні аспекти. До цієї сфери також входить питання збереження національної ідентичності та захист базових прав і свобод громадян [18, с. 8; 19, с. 41; 20 та ін.].

Відзначимо, автори різних визначень категорії “безпека” вказують саме на багатоаспектність розуміння цього поняття і найчастіше пов’язують його з реальною загрозою, або з відчуттям такої загрози. Так, зокрема, у Законі України “Про основи національної безпеки України”, загрози національній безпеці визначаються як наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України” [21].

Інститути безпеки є наступним складним поняттям, що розкриває динамізм систем безпеки. Їх складність зумовлена тим, що вони відображають майже всі характеристики процесу функціонування системи національної безпеки на рівні практики. Інститути наповнюють новими якісними ознаками процес взаємодії, дають змогу конкретизувати свідому діяльність людей в організації цього процесу. Для народу, що живе в умовах наявного, емпіричного буття своєї свободи, інтерес і благо національної безпеки (загальна воля) є істотною метою і обов’язком, у тому числі й тих, хто відповідальний за національну безпеку своєї країни [22, с. 6].

Разом з тим, саме Конституція України виступає головним орієнтиром, праксиологічною базою реалізації держав-

но-владних повноважень щодо забезпечення безпеки в державі та безпосередньо спрямована на розширення всіх можливих суперечностей в правотворчій і правозастосовчій діяльності. При цьому, класифікувати види безпеки можна відповідно до різних підходів. Виокремлюють, скажімо, такі види безпеки: економічна, екологічна, продовольча, технологічна, політична, ідеологічна, військова, геополітична, прикордонна, соціальна, демографічна, медико-біологічна, епідеміологічна, генетична, духовно-моральна, інформаційна і навіть захист людини від державного свавілля. Серед причин розбіжностей щодо класифікації видів безпеки є тісний взаємозв'язок різних об'єктів, а також загроза їх безпеці [236, с. 91-94].

А. Селіванов проаналізував різні види та форми безпеки в державі й запропонував певний класифікаційний ряд конституційного рівня:

- правова безпека, закріплена в ст. 8 Конституції України, що означає захист конституційних прав і свобод, гарантію звернення громадянина до суду, а в ст. 25 визначені гарантії безпеки (захисту) для громадян України, що не допускає позбавлення громадянства, вигнання за межі України, видачу іншій державі і гарантує увагу до громадян, які перебувають за кордоном, які захищаються державою;
- державна безпека, закріплена в ст. 17 Конституції й означає забезпечення всіх заходів безпеки силами відповідних військових формувань та правоохоронних органів держави відповідно до закону;
- екологічна безпека – визначена в ст. 16 Конституції, де проголошується обов'язок держави забезпечувати належну екологію та підтримання екологічної рівноваги на території України, усунення наслідків Чорнобильської катастрофи та збереження екофонду Українського народу, що є прямим зобов'язанням держави перед суспільством і кожною людиною;

- економічна безпека, її прямо формулюють статті 41 і 42 Конституції, в яких закріплено право кожної людини на повне володіння власністю, розпорядження своєю інтелектуальною, творчою діяльністю. Безпека визначається Конституцією як імперативна заборона протиправного позбавлення права власності та його непорушність. Ні за яких умов не допускається примусове відчуження об'єктів права власності, а обмеження для громадян та юридичних осіб можуть наступати тільки в умовах воєнного або надзвичайного стану. Законом встановлюється конфіскація, і така примусова міра застосовується тільки судом;
 - громадська безпека, відповідно до ст. 17 Конституції забезпечується силою держави і є справою всього Українського народу;
 - інформаційна безпека, згідно ст. 32 Конституції визначається правовим режимом заборони збору, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу, що допускається у випадках, визначених законом і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини [24, с. 188].
- Схожий підхід ми можемо спостерігати й в роботах О. Глазова. Вчений, зокрема, виділяє:
- державну безпеку – поняття, що характеризує рівень захищеності держави від зовнішніх і внутрішніх загроз;
 - громадську безпеку – поняття, виражене у рівні захищеності особистості і суспільства, переважно, від внутрішніх загроз;
 - техногенну безпеку – рівень захищеності від загроз техногенного характеру;
 - екологічну безпеку і захист від загроз стихійних лих;
 - економічну безпеку;
 - енергетичну безпеку;
 - інформаційну безпеку;
 - безпеку особистості [25].

О. Лемак, в своєму дисертаційному дослідженні також висловив власний підхід щодо форм безпеки в державі, які, на його думку, слід вважати напрямками. За твердженням вченого, напрямки прогресивного розвитку держави (функції) полягають у забезпеченні безпеки відповідної національної цінності (об'єкту захисту), а саме:

- 1) військово-силовий напрямок – захист суверенітету і територіальної цілісності; забезпечення державної або суспільної безпеки, у тому числі з використанням військових засобів. Сюди ж відноситься безпека суспільства від кримінального впливу різного походження, оскільки вона забезпечується “силовими” структурами держави;
- 2) екологічний напрямок – забезпечення екологічної безпеки; охорона здоров'я та природного середовища; демографічна безпека; допомога населенню у разі стихійного лиха, кризових ситуацій тощо;
- 3) економічний напрямок – забезпечення нормального функціонування і розвитку економіки, в тому числі шляхом охорони існуючих форм власності; регулювання економіки та підтримання підприємництва; створення умов для розвитку виробництва;
- 4) політичний напрямок – забезпечення політичної стабільності, процесу здійснення народовладдя; організація, підтримка і розвиток міждержавних договірних відносин на основі загальноновизнаних принципів міжнародного права;
- 5) інформаційний напрямок – регламентація порядку організації, забезпечення, використання, поширення, захист та збереження інформації; сприяння розвитку освіти, науки та культури, організація навчання; забезпечення консолідації нації [26, с. 34].

Слід звернути увагу, на той важливий факт, що тривалий час безпеку України розглядали як захист держави від зовнішньої загрози і, більшою мірою, у політичному або військовому

аспектах, оскільки питання безпеки входили до компетенції силових структур і відомств. Сьогодні треба констатувати переосмислення поняття національної безпеки з урахуванням світового і внутрішньодержавного досвіду. Більше того, загроза суспільній стабільності може приховувати не тільки зовнішні елементи, а й деструктивні явища внутрішнього змісту. Звідси, за твердженням В. Бліхара, можна припустити, що безпека – це сукупність заходів, система гарантій, що забезпечує захист об'єкта від потенційно можливих і реально наявних внутрішніх і зовнішніх небезпек, що можуть завдати шкоди його життєво важливим інтересам [27, с. 379]. Безпека – це система умов існування суб'єкта та відповідного матеріального добробуту, що уможливорює статус суб'єкта; перебування суб'єкта у безпеці – це перебування в таких безпечних умовах, за яких суб'єкт завдяки наявним у нього силам і засобам реалізовує свою мету та залишається власне суб'єктом [27, с. 381].

На думку В. Шахова та В. Мадіссона, безпека – це органічне поєднання реалізації прагнення людини до існування в найбільш сприятливих для нормального життя та розвитку умовах і можливості забезпечення з боку державних або громадських організацій необхідного рівня захищеності людини від різного роду ризиків, небезпек, викликів і загроз [8, с. 51].

Виходячи з вищенаведеного, на наш погляд, *безпека – закріплене в нормах національного законодавства правове становище осіб, що полягає в захисті їх прав та законних інтересів органами державної влади від потенційно можливих і реально наявних внутрішніх і зовнішніх небезпек, які можуть завдати шкоди їх життєво важливим інтересам.*

Маємо констатувати, що сучасна філософія безпеки держави передбачає врахування нових тенденцій у розвитку світового співтовариства, розумне поєднання міжнародних і національних чинників гарантування безпечного розвитку держав, узгодженість інтересів і взаємну відповідальність суспільства, держави і громадян у вирішенні національних про-

блем безпеки. Тому актуальність власне філософсько-правового осмислення поняття “національна безпека” впливає з того факту, що, попри велику кількість наявних формулювань цього поняття [27, с. 380]. Це пов'язано, насамперед, з тим, що “національна безпека” є категорією як науки юриспруденції так і політології і, навіть, філософії права.

Подібне твердження можемо спостерігати і в В. Абрамова та О. Афоніної, які відзначають, що поняття “національна безпека” належить до самостійної (наочно і функціонально) духовно-моральної та матеріальної реальності в житті країни, де забезпечується захищеність, екзистенціальний порятунок соціуму (людини, нації, держави). На думку вчених, до цих пір (за рідкісним винятком) у вітчизняних суспільних науках осмислення цього поняття, його змісту відбувається на соціоцентристській основі. У цілях теоретичного обґрунтування національної безпеки України вчені вдаються до “зовнішнього” (Гегель): до геополітики, економіки, екології, демографії, культурології та інших “позитивних” наук, а тому в принципі елімінують філософію як таку і особливо українську філософію. Вона залишається, за рідкісним виключенням, незатребуваною для цілей дійсного пізнання національної безпеки. Само ж поняття “національна безпека” залишається науковим і практичним (функціональним) без попереднього з'ясування власного сутнісного філософсько-метафізичного – граничного, кінцевого, останнього сенсу. Національна безпека не розглядається повноцінно: як організм, що живе за рахунок власних духовних і матеріальних ресурсів людської самосвідомості (генетичних потенцій), які реалізують фундаментальні потреби (про них скажемо пізніше) на основі відповіді на запитання: хто ми, звідки ми і куди йдемо? [22, с. 2]

Вчений О. Бельков говорить про національну безпеку як “стан, тенденції розвитку та умови життєдіяльності нації...”, що гарантують... її виживання, вільне, незалежне функціонування при збереженні своїх фундаментальних цінностей та інституцій і процвітання” [23, с. 91]. За У. Беком, національна безпека

характеризується як достатня за рівнем і характером захищеність національних ресурсів і цінностей, а також державних, громадських та особистих інтересів від внутрішніх і зовнішніх загроз [28, с. 19-22]. В. Манілов визначає національну безпеку як систему, складовими елементами якої є загрози, інтереси та фактори впливу на них, а також методи забезпечення національної безпеки [29, с. 17].

Вже цитовані нами В. Абрамов та О. Афоніна під національною безпекою пропонують розуміти “... стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави у всіх сферах їх життєдіяльності від внутрішніх і зовнішніх небезпек та загроз, що характеризується таким станом країни, при якому забезпечується її цілісність і внутрішня стабільність, суверенна... розвиток, можливість виступати самостійним і повноправним суб'єктом міжнародних відносин” [22, с. 4-5].

Національну безпеку також розуміють як здатність нації задовольняти потреби, необхідні для її самозбереження, самовідтворення і самовдосконалення з мінімальним ризиком збитку для базових цінностей її нинішнього стану [30, с. 1]. За визначенням російського політолога Н. Косолапова, даного ним ще у 1992 році, національна безпека – це стабільність, яка може підтримуватися протягом тривалого часу, стан досить розумної динамічної захищеності від найбільш істотних з реально існуючих загроз і небезпек, а також здатність розпізнавати такі виклики і своєчасно вживати необхідні заходи для їх нейтралізації [31, с. 67].

Деякі дослідники визначають безпеку як стан, за якого відсутні загрози. Так, зокрема, А. Возженников зазначає: “під національною безпекою розуміється стан країни, при якому відсутні або усунені реальні зовнішні та внутрішні загрози її національним інтересам і національному характеру життя” [32, с. 55]. Національна безпека може бути визначена й в якості рівня захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх загроз реального і потенційного характеру [25, с. 45].

Таким чином, на наш погляд, *національна безпека – це закріплене в нормах національного законодавства стабільне правове становище населення тієї чи іншої держави, що полягає у його здатності задовольняти потреби, необхідні для існування та розвитку з мінімальним ризиком для базових конституційних цінностей, що гарантується наявністю реального механізму захисту їх прав та законних інтересів осіб органами державної влади від потенційно можливих і реально наявних внутрішніх і зовнішніх небезпек, які можуть завдати шкоди їх життєво важливим інтересам.*

В контексті тематики нашого дослідження хотілося б звернутися до дослідження актуальних проблем термінологічної визначеності поняття національної безпеки в контексті заміни її на інший, менш дискусійний і такий, що відповідає всім сучасним вимогам як в забезпеченні безпеки особистості, суспільства і держави, так і з точки зору наукових досліджень. Так, зокрема, в одному з наукових досліджень автори висловлювали можливість назвати таку безпеку “державною” [33, с. 14].

На думку А. Стахова, сутність безпеки полягає в забезпеченні певних інтересів особистості, суспільства, держави і нації (як правило, конституційних). При цьому основною вимогою є відсутність загроз і небезпек, якими, на думку вченого, виступають “шкідливі природні і техногенні чинники навколишнього середовища”, а також обстановка, при якій виключені протиправні посягання [34, с. 26].

Разом з тим, вважаємо, альтернативним, інтегруючим поняттям може стати категорія “конституційна безпека”. При цьому, зміст даного поняття включає в себе не просто стан захищеності й забезпечення реалізації сукупності основних конституційних засад організації держави, а й передбачає основні керівні ідеї забезпечення безпеки інших видів. Виступаючи більш загальним поняттям для всіх видів юридичної безпеки, тобто щодо правовідносин, конституційна безпека визначає основні принципи і зміст інших видів безпеки завдяки всеосяжному

характеру конституційних норм. При цьому деталізація змісту інших різновидів юридичної безпеки відбувається на підконституційному, законодавчому рівні [35, с. 22]. Як відзначають деякі вчені, призначення та ефективність Конституції держави визначаються не кількістю, а ємністю норм [36, с. 1]. Властивість же конституційної норми полягає в “багатогранності змісту конституційних положень, найбільш високому рівні абстрактності, узагальненості, здійснюваного ними правового впливу”, чим забезпечується її “каучуковий характер” [37, с. 11].

Таким чином, за вірним твердженням А. Єзерова, здатність суб’єктів конституційно-правових відносин – і серед них насамперед людини, суспільства і держави – протистояти деструктивним проявам конституційних конфліктів, а також іншим внутрішнім і зовнішнім загрозам характеризує відносно нове для теорії конституційного права поняття – поняття конституційної безпеки [38, с. 120]. Вперше запропоноване в 1997 р. російським науковцем Т. Шубертом [39], воно розвивалося як структурний елемент теорії національної безпеки. Це виправдовувало себе, оскільки події в Україні (1995, 2004 та 2014 рр.) наочно продемонстрували як соціальну цінність самої Конституції, так і необхідність стабілізації конституційно-правових відносин за допомогою зниження інтенсивності конституційної конфліктності [38, с. 120].

Погодимося з точкою зору Н. Бондаря, який зазначив, що конституційна безпека і є не що інше, як стан захищеності життєвих інтересів особи, суспільства і держави на основі послідовного забезпечення верховенства права, балансу конституційних цінностей. У зв’язку з цим в концентрованому вигляді розуміння юридичної освіти як конституційної цінності полягає в тому, що якість підготовки юридичних кадрів – це, в кінцевому рахунку, проблема конституційної безпеки; причому вона (безпека) в однаковій мірі стосується як суспільства і держави, так і кожної конкретної особи [40, с. 7]. При цьому, визначена Н. Бондарем проблема сучасної юридичної освіти, як загроза конституційної безпеки, підкреслює всеосяжний характер явища, оскільки

Конституція тільки визначає основні права людини і громадянина в сфері освіти і кореспондуючі обов'язки держави, не розкриваючи їх змісту і порядку реалізації, що становить предмет регулювання на законодавчому, підконституційному рівні [38, с. 121]. Так, в юридичній літературі [41] в якості серйозної загрози конституційної безпеки країни виділяють діяльність терористичних, екстремістських організацій та угруповань, що в даний час продовжують залишатися серйозним чинником дестабілізації соціально-політичної та економічної ситуації в державі.

Таким чином, як впливає з вищенаведеного, конституційна безпека держави має нерозривний взаємозв'язок з її національною безпекою, оскільки, за вірним твердженням Н. Пильгун та І. Капустяк, саме конституційна безпека є тією системою заходів, що вживаються державними органами, органами місцевого самоврядування, юридичними особами та громадянами з метою зміцнення та захисту конституційного ладу, розвитку демократії, а найголовніше, що і пов'язує конституційну безпеку з національною – це захист прав і свобод особи та громадянина, підтримання правопорядку у державі та запобігання міжнаціональним конфліктам [42]. При цьому, В. Мамонов звертає увагу на відмінність між національною та конституційною безпекою, яка, на його думку, полягає в тому, що якщо конституційна безпека забезпечує охорону юридичної конституції, то національна безпека – фактичної конституції країни [43, с. 11].

І. Гончаров під конституційною безпекою розуміє внутрішню безпеку держави, яка передбачає стан захищеності основ конституційного ладу країни від загроз, що мають переважно внутрішній характер, і при цьому забезпечує стабільний, розвиток особи, суспільства та держави [44, с. 14].

Отже, застосувавши усе вищевикладене, цілком можна розділити думку вчених Н. Пильгун та І. Капустяк, які, вивчаючи категорію “конституційна безпека” у аспекті її безпосереднього зв'язку із станом громадянського суспільства та правової держави, стверджують, що конституційна безпека створю-

ється в процесі цілеспрямованої діяльності, результатом якої є досягнення стану конституційних правовідносин формування громадянського суспільства та правової держави та їх структурних компонентів, який характеризуються здатністю протистояти загрозам, що становлять небезпеку для конституційного ладу [42]. При цьому, провідну роль у забезпеченні безпеки в національній та конституційній сфері має відігравати держава, яка розробляє концепцію безпеки в цій сфері та конкретні програми її розвитку [45, с. 47].

Отже, конституційна безпека характеризує саме внутрішньополітичну національну безпеку будь-якої держави, а національну безпеку слід розглядати як ширше поняття щодо безпеки конституційної [46, с. 12]. А тому, зміни, що відбуваються в одній спричиняють зміни в іншій [42].

Крім того, інші види безпеки можна розглянути у співвідношенні щодо конституційної безпеки. Так, наприклад, політична безпека полягає в захищеності основ конституційного ладу, діяльності системи державних органів, порядку державного управління від різних загроз і небезпек, при цьому в повній мірі забезпечується дотримання прав, свобод та інтересів громадян, соціальних груп, а також стабільність, цілісність і сприятливе положення держави на міжнародному рівні [35, с. 24]. Як видно, політична безпека спирається на право і здійснюється в його межах, а в її змісті немає нічого, що не можна було б включити до поняття конституційної безпеки. Також, зокрема, екологічна, економічна, прикордонна, громадська та інша безпека буде спрямована на забезпечення реалізації основ конституційного ладу та досягнення норм-принципів, встановлених в конституційних положеннях [47, с. 34].

Безпека належить до конституційної категорії, нормативний правовий зміст якої поки існує не в повному обсязі. Конституція України відображає різні сторони цієї проблематики: правову (юридичну) безпеку особистості, говорячи про фізичну безпеку (статті 27-30 Конституції), інформаційну (стаття 31

Конституції), економічну (статті 41, 42 Конституції) і т.д.; безпеку особистості (стаття 28 Конституції); безпеку суспільства (стаття 3 Конституції); безпеку держави (стаття 2 Конституції). У широкому сенсі, основа юридичної і, відповідно, конституційної безпеки особи виражається в категорії національної безпеки [48, с. 54]. При цьому конституційна безпека передбачає правову захищеність не просто особистості, суспільства і держави, а їх інтересів, причому інтересів життєво важливих [35, с. 25].

Вважаємо за можливе погодитися з думкою Н. Бондаря про те, що формування базису конституційної безпеки є актуальним завданням теорії і практики сучасної юриспруденції і полягає в реалізації певних принципів: визнання головного значення Конституції в системі правових засобів забезпечення безпеки; послідовної конкретизації конституційних засад безпеки в законодавстві держави, з урахуванням рішень Конституційного Суду в даній сфері, а також в реалізації системи безпеки [49, с. 8].

Отже, надважливе значення з точки зору забезпечення конституційної безпеки мають, відповідно, інститути конституційного ладу. Саме в них знаходять своє втілення, з одного боку, основні характеристики суспільства та держави (за допомогою категорій суверенітету, соціальної, демократичної та правової держави, економічного і політичного плюралізму і т.д.) і, з іншого – найважливіші принципи (основи), за яких тільки і можливо забезпечення балансу інтересів суспільства, держави і особи, безпечного існування і розвитку соціуму [35, с. 26].

Конституційна безпека забезпечується також інститутами публічної влади, серед яких специфічне місце займають саме органи прокуратури держави, оскільки конституційне будова якої на основі принципів єдності і поділу її органів на законодавчі, виконавчі та судові, служить передумовою для вироблення зважених і соціально обґрунтованих управлінських рішень, що враховують різноманітність існуючих в суспільстві інтересів, і виключають не тільки узурпацію, а й надмірну концентрацію та централізацію владних повноважень.

Саме поняття “національна безпека” містить в собі безпеку народу України, який, в свою чергу, є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади (стаття 5 Конституції). У зв’язку з цим можна зробити висновок, що конституційна безпека людини буде основною складовою правової держави, при цьому дотримання і захист прав людини і громадянина – основний правовий засіб, що використовується для досягнення інтересів суспільства і держави. Таким чином, права людини і громадянина, будучи основою конституційної безпеки держави, стають балансом між приватними і суспільними інтересами, міжнародними (універсальними) і національними (специфічними) цінностями, а досягнення даного балансу, за вірним твердженням Ю. Федотової та А. Рогова можливо лише при застосуванні різних заходів, засобів і механізмів, передбачених Конституцією держави [35, с. 26].

Сутність конституційної безпеки полягає в поєднанні політичних, правових, економічних, соціально-культурних складових, за яких можливий розвиток суспільства, його матеріального добробуту, дотримання історичних і культурних традицій, національних особливостей, духовної сфери, а в кінцевому підсумку, зберігає головний результат – постійне та законне дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина [49, с. 7].

Необхідно відзначити, що в понятійній основі, “національна безпека” більше належить до суспільних відносин, в яких і забезпечується безпека народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в державі. При цьому в демократичному суспільстві, крім прав людини і громадянина, особливе значення мають також інтереси людини, її гідність і свободи, які закріплюються в конституціях. “Якщо фізичний світ підкоряється закону руху, то світ духовний не меншою мірою підкорений закону інтересу” – ця відома формула, виведена французьким філософом-матеріалістом К. Гельвецієм ще у XVIII столітті, не втрачає своєї актуальності [50, с. 260].

Законні та охоронювані законом, матеріальні та нематеріальні, приватні та публічні, суспільні та особисті, економічні,

культурні, політичні та інші соціальні інтереси – все це видові категорії родового поняття “інтерес”, дослідженням якого займаються різні науки: філософія, юриспруденція, соціологія, психологія, економіка та інші. Ця обставина цілком свідчить про те, що інтерес є загальнонауковою категорією [51, с. 67].

Термін “інтерес” (“законний інтерес”) широко використовується не лише науковцями, але й законодавцем. Так, зокрема, в Конституції України він вживається щонайменше одинадцять разів (зокрема, в положеннях про можливість обмеження використання громадянами суб’єктивних прав (на підприємницьку діяльність, право приватної власності тощо) з огляду на публічні інтереси – національної безпеки, громадського порядку, економічного добробуту, прав людини тощо (статті 32, 34–36, 39, 41, 44); в тексті присяги народних депутатів України і Президента України – виконувати свої обов’язки в інтересах усіх співвітчизників (ч. 3 ст. 79, ч. 4 ст. 104); визначенні функцій прокуратури – представництво інтересів громадян або держави (ч. 2 ст. 112), органів місцевого самоврядування – представництво інтересів територіальної громади (ч. 4 ст. 140).

Таким чином, можемо говорити про те, що введення законодавцем поняття національної безпеки мало на меті об’єднання змісту категорії “конституційна безпека” та інших видів юридичної безпеки, а також безпеки суспільних відносин, що не є правовідносинами. При цьому становлення і розвиток всіх суспільних відносин, які є об’єктом впливу з боку суб’єктів політичної влади, має здійснюватися легітимно і легально. Застосування правових засобів і методів регулювання суспільних відносин дозволяє зробити висновок про те, що за своїм змістом та природою відносини щодо забезпечення національної безпеки є правовими [35, с. 26].

У свою чергу, термін “конституційна безпека” як інтегруюче поняття безпеки інтересів особи, суспільства та держави, являє собою основу для визначення змісту і основних елементів для безпеки інших видів, що входять до предмету національної

безпеки і регулюються актами підконституційного, законодавчого рівня. У зв’язку з цим можна погодитися з точкою зору про те, що видами конституційної безпеки є, наприклад, військова, інформаційна, наукова та ін., суспільні відносини, що становлять предмет забезпечення безпеки яких, в той же час можуть не бути правовідносинами [52, с. 6].

Таким чином, як бачимо, категорія “національна безпека” не має всеохоплюючого характеру, властивого конституційній безпеці. Законодавець, вводячи дане поняття, мав на меті вживання більш широкого і загального, інтегруючого поняття безпеки для всіх видів суспільних відносин. При цьому, поняття “конституційна безпека” більшою мірою задовольняє всім вимогам (як науково-теоретичним, так і правозастосовним) основний безпеки держави, що включає в себе всі елементи – особу, суспільство та державу. При цьому поняття “конституційна безпека” стає в один ряд з поняттям “державна безпека”, що дозволяє їм на рівних змагатися за право називатися інтегруючою безпекою держави, що включає всі інші елементи – економічні, політичні, військові та ін.

Таким чином, на наш погляд, конституційна безпека держави – це внутрішня безпека держави, що впливає зі Стратегії національної безпеки та спрямована на захист базових цінностей, що складають зміст конституційного ладу (об’єкт конституційної безпеки), метою реалізації якої є забезпечення постійного та законного дотримання й захисту прав і свобод людини і громадянина.

1.2. Парадигма конституційної безпеки в умовах глобалізації

Для розвитку суспільних відносин в нашій державі необхідно надати державній політиці інноваційного характеру при одночасному збереженні соціальної стабільності і гарантовано високого рівня конституційної безпеки. Справді, перед країною на

початку XXI століття стояли і продовжують залишатися досить актуальними два масштабних завдання: з одного боку, необхідно стабілізувати соціальне становище більшості. У той же час вище політичне керівництво держави знаходиться в пошуку нетрадиційних, досить нових шляхів розвитку країни на основі вже досягнутої соціальної злагоди. На наш погляд, поєднання та успішне вирішення цих двох завдань можуть створити практичну основу стійкого розвитку конституційної безпеки України, а також сприятимуть заняттю нашою країною гідного місця серед високорозвинених держав світу, в першу чергу, за рівнем захисту гарантованих Конституцією України прав і свобод людини і громадянина.

Саме цим пояснюється, чому в основі наукового авторського інтересу і професійної діяльності постійно знаходилися різні проблеми конституційної безпеки і різнобічні аспекти сталого розвитку нашого суспільства.

Цілісне бачення конституціоналізму, покликаного розуміти й пояснювати науку конституційного права виходячи з певних концептуальних основоположень, що, в свою чергу наближаються до ряду базових установок та відрізняються довготривалістю свого впливу – нагальна потреба самої науки конституційного права, відповідь на її прагнення пізнати природу своєї діяльності, а через це і себе. Можливим варіантом такого розгляду може послужити парадигмальний підхід, який ми в загальних рисах спробуємо застосувати в рамках дослідження конституційної безпеки.

“Paradeigma” – грецьке слово – означає “те, що зумовлює характер прояву, маніфестації, залишаючись поза проявом”. Виходячи з цього парадигма мала й більш вузьке значення: так називали теорію, яка приймалася як зразок (методика) вирішення певного типу завдань або проблем. У методологію науки цей термін, виходячи з дослідження В. Шаханова, ввів Г. Бергман, розуміючи під ним якісь спільні принципи та стандарти методологічного дослідження [53, с. 45].

В даний час поняття “парадигма” широко використовується в науковій літературі. Первісне застосування воно отримало

в природничонаукових галузях, проте стало досить поширеним і в галузі гуманітарного знання у вигляді різних інтерпретацій, часом досить суперечливих. Дана обставина, очевидно, пов'язана з об'єктивними труднощами щодо правильності трансформації понять з технічною аргументацією в гуманітарну галузь. Будь-які паралелі тут не призводять до однозначного тлумачення. Причина цього, на наш погляд, криється в конкретності технічних понять і розпливчастості гуманітарних. Досить згадати множинність підходів до таких, наприклад, понять (категорій), як правова ідеологія, об'єктивна істина, правосвідомість, правова система, принцип права, громадянське суспільство, правовідносини і т.д. [54, с. 24]

У юриспруденції поняття “парадигма” стали вживати порівняно недавно. На наш погляд, це викликано неадекватним розумінням смислового значення даного терміну щодо юридичної науки. Ще одну причину ми бачимо в численній практиці його недоречного вживання в інших гуманітарних науках. У багатьох публікаціях одне і те ж явище, в одному і тому ж контексті називають і парадигмою, і концепцією, і ідеєю і т.п. [53, с. 11]. Так, наприклад, Б. Гершунський, говорячи про “всебічний розвиток особистості”, застосовує терміни “парадигма”, “концепція”, “ідея” [55, с. 3]. Крім того, досить часто термін “парадигма” використовується як синонім терміну “модель”.

Сьогодні термін “парадигма” використовується у значенні, розробленому американським ученим Т. Куном в роботі “Структура наукових революцій”. Мета роботи Т. Куна, висловлюючись його ж словами, “полягає в тому, щоб змалювати хоча б схематично ... концепцію науки, яка впливає з історичного підходу щодо дослідження самої наукової діяльності” [56, с. 12]. Вчений розробив концепцію прогресування науки, засновану на її історії. Він вважав, що наука розвивається в результаті наукових революцій, в основі яких лежить зміна парадигм.

Парадигми, на думку Т. Куна – це визнані всіма науковими досягненнями, які протягом певного часу дають науковому співто-

вариству модель постановки проблем та їх вирішень [56, с. 2]. Надалі, за визнанням самого автора, він виходить за рамки цього визначення. В результаті зазначений термін використовується у двох різних значеннях. З одного боку, він позначає всю сукупність переконань, цінностей, технічних засобів і т.д., яка характерна для членів даного співтовариства. З іншого боку, він вказує на один вид елементу в цій сукупності – конкретні вирішення головоломок, які, коли вони використовуються в якості моделей або прикладів, можуть замінювати експліцитні правила як основу для вирішення ще нерозгаданих головоломок нормальної науки [56, с. 44].

Дослідженню категорії “парадигма” в конституційному праві були присвячені наукові роботи Д. Белова. На думку вченого, парадигма конституціоналізму – це сукупність ідеальних фрагментів конституційної дійсності (понять, цінностей, принципів, уявлень і практик), що поділяються суспільством на даному етапі розвитку держави та формують визначене бачення конституціоналізму, а також конкретні напрямки вирішення проблем конституціоналізму [54, с. 51].

Таким чином, стверджує цитований нами автор, парадигма конституціоналізму є квінтесенцією конституційно-правового знання, саме на цьому рівні досягається його цілісність та взаємообумовленість окремих напрямів та структурних компонентів, а також кристалізується соціокультурна функціональність даної сфери знань. Зі змістовного боку парадигма конституціоналізму ґрунтується на узагальненні основних підходів до вирішення свого проблемного поля у всіх його аспектах, за винятком внутрішніх проблем гносеологічного характеру. Таким чином, парадигма конституціоналізму у концентрованому вигляді відображає соціальну значущість конституціоналізму для функціонування та розвитку системи конституційного права, і в більш широкому плані – як аспекту правового життя суспільства [57, с. 58].

Разом з тим, Д. Белов зауважує, одним із досить поширених способів загальнотеоретичного використання категорії

“парадигма” в юриспруденції є вживання його саме для характеристики певної правової ідеї чи концепції. Так, наприклад, значного розповсюдження набули протиставлення гуманістичної та авторитарної правової освіти в Україні (зокрема, Л. Овдієнко застосовує термін “гуманістична освітньо-правова парадигма”, як правові засади гуманізації навчально-виховного процесу [58, с. 26]) [59, с. 33].

В той же час, введення терміну “парадигма конституціоналізму” в силу його метафоричності вимагає обережності, аналогічного вживання в юридичній науці інших термінологічних позначень, запозичених з інших наук (“правова матерія”, “юридична енергія”, “правова ентропія” і т.п.) [54, с. 53]. Однак, як зазначає С. Алексєєв, до подібних термінологічних нововведень доводиться все ж вдаватися, “оскільки іншим шляхом неможливе позначити щось нове й специфічне, що розкривається в результаті наукового дослідження” [60, с. 7].

Вчені Е. Гусинский та Ю. Турчанинова, стверджують, що формування філософського розуміння парадигмальних основ розвитку конституціоналізму здійснюється на теоретико-методологічних засадах, розроблених сучасною постмодерністською філософією. При цьому, в основі розробки проблеми парадигми конституціоналізму лежить основний постмодерністський постулат щодо відносності істини. А, в свою чергу, власне поняття істини в ХХ ст. поступово поступається місцем поняттю моделі, усвідомлюються принципові неповнота та схематичність будь-якого опису явищ, принципова відсутність можливості цілком точного і повністю формалізованого знання [61, с.79].

Разом з тим, на думку С. Клепко, головним методологічним базисом нового розуміння у постмодерністській філософії до проблематики конституціоналізму є соціокультурна заангажованість людини та реалізація принципу деконструктивізму, впровадженого в свій час Ж. Деррідою. Предмет реконструкції – не тільки конкретний літературний чи філософський текст, але вся західна концепція раціональності і уявлення про науку,

мову і здоровий глузд, що лежать в її основі. При цьому, основною метою такої реконструкції є саме дистинкції між істинним та вигаданим, дійсним та видимим, а метою є власне демонстрація умовного характеру такої дистинкції [62, с.117].

Безсумнівно, на сьогодні вже ні в кого не викликає сумнівів той факт, що українське суспільство вступило на шлях політичних і соціальних перетворень. Конституція проголосила Україну правовою державою, соціальною державою, встановила: "Людина, її права і свободи є найвищою соціальною цінністю. Визнання, дотримання та захист прав і свобод людини і громадянина – головний обов'язок держави". Це найважливіші передумови, що, за твердженням Д. Белова, визначають взаємовідносини людини і держави на основі принципів демократії і гуманізму [57, с. 59].

Однак було б величезною помилкою вважати, що проголошення цих принципів може одномоментно скасувати укорінений системоцентристський підхід, при якому держава виступала головною, визначальною авторитарною силою у взаємовідносинах з особою. І мова йде не тільки про стереотипи, що склалися в СРСР. Вони не могли б так міцно утвердитися в державному та громадському житті, якби не спиралися на давні традиції поглинання людини системою [63, с. 54].

Розвиток суспільних відносин у ХХ ст. показав, що ліберальна доктрина, яка зіграла настільки значиму роль у гуманістичних орієнтаціях держав, потребує сьогодні значного коректування. Необхідність такої поправки виявилася вже в другій половині ХІХ ст. Але ХХ століття зажадало більш істотною її перебудови, пристосування до нових умов розвитку світових суспільних процесів. Раніше вже відзначалася утопічність марксистської доктрини, реалізація якої привела до повного підпорядкування людини державі, проте деякі її елементи в трансформованому вигляді можуть бути пристосовані та включені в ті принципи взаємовідносин людини та держави, які повинні бути орієнтиром для перехідного суспільства, що

ставить за мету створення умов, які забезпечують свободу людини, і розглядає його як вищу цінності [54, с. 60].

Органи прокуратури є ключовими в системі правоохоронних органів держави. При цьому, стабільне та ефективне їх функціонування є необхідною умовою захисту конституційного ладу, забезпечення законності та правопорядку, дотримання прав і свобод людини та громадянина і, врешті-решт, забезпечення конституційної безпеки держави – від ефективності діяльності органів прокуратури значною мірою залежить успішність реалізації національних інтересів та стабільність суспільного розвитку.

На наш погляд, нині існуюча в Україні модель органів прокуратури в механізмі правоохоронної системи за багатьма критеріями не відповідає зростаючим потребам суспільства та загальноновизнаним міжнародним демократичним стандартам у цій сфері. Це, за вірним твердженням О. Скибенка, найближчим часом може стати перешкодою для подальшого розвитку правовідносин в економічній, соціально-політичній та інших сферах суспільного й державного життя, формування повноцінного громадянського суспільства [64, с. 140].

Сучасні зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування правоохоронної системи, курс нашої держави на євроінтеграцію детермінують потребу в реформуванні системи органів прокуратури, адаптації її до суспільних потреб і можливостей держави [65, с. 44].

Характерний для радянських часів метод реформування апарату управління шляхом лише його скорочення сьогодні не можна розглядати як ефективний. Потрібен, насамперед, системно-функціональний підхід, який надасть змогу вдосконалити діяльність органів прокуратури шляхом оптимізації завдань та функцій, структури й чисельності, фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового та кадрового забезпечення. Протягом останніх років в Україні органи прокуратури набували все більше повноважень та функцій, інколи

зовсім не властивих органам юстиції. Унаслідок цього було ухвалено низку законів, які регулюють їхню діяльність.

На теперішній час прокуратура, відзначає Д. Добровольський, посідає одне з провідних місць у системі правоохоронних органів, забезпечуючи відповідно до покладених на неї завдань додержання вимог закону в країні у межах функцій, визначених Основним Законом. Чинним законодавством про прокуратуру визначено засади організації та діяльності прокуратури. Проте на теоретичному рівні й у практиці функціонування органів прокуратури України поки не вироблено єдиного розуміння щодо поняття, змісту та меж місця та ролі органів прокуратури в механізмі забезпечення національної безпеки держави [66, с. 5].

Штучно створена ситуація значно переобтяжує бюджет держави та, природно, призводить до корупційних схем усередині цих органів. Таким чином, якщо усунути дублювання та чітко розмежувати функцій органів прокуратури, налагодити ефективний контроль за їх діяльністю, у тому числі парламентський і громадський, та процесуально закріпити принципи діяльності, це надасть можливість, як мінімум, удвічі скоротити їх чисельність, у два з половиною рази зменшити витрати на їхнє утримання, а вивільнені кошти використати на технічне переоснащення цих структур, підвищення заробітних плат працівникам тощо [67, с. 34].

О. Лемак у своєму дослідженні відзначає, поняття “державна безпека”, яке представляє собою, в першу чергу, захист конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності, не зорієнтоване на певну сферу суспільних відносин, тому не є тотожним поняттю “національна безпека”, хоч і являється основним структурним елементом останньої, поряд із “безпекою особи” – щодо її прав і свобод, та “безпекою суспільства” – щодо його матеріальних і духовних цінностей [26, с. 39]. За твердженням вченого (цитуючи В. Новіцького [68, с. 38]), згідно до “теорії насильства”, було забезпечення безпеки комуністичної держави, що стало причиною знищення певної частини населення, яке

не сприймало комуністичної ідеології. Цією теорією не лише пояснювали походження держави, а й використовували її як теоретичну базу для обґрунтування класової боротьби в якості рушійної сили розвитку суспільства. Звідси й існуючий підхід до держави як до об’єкта національної безпеки, адже держава тут виступає знаряддям утримання влади правлячої (панівної) еліти. Завдання збитків державі ставить під загрозу панівне положення правлячої еліти. Тому при такому підході державна безпека є передусім питанням безпеки правлячої еліти [26, с. 39].

Таким чином, погоджуємося з думкою вченого, що на сьогодні назріла необхідність суттєво скорегувати згадану парадигму і розглядати забезпечення національної безпеки не тільки як характеристику захисту від загроз, а і як урегульовані правом суспільні відносини, що відображають стан та розвиток об’єктів національної безпеки. У цьому випадку, за умови правильного розуміння об’єктів національної безпеки та належної організації правового регулювання їх захисту, вирішальними складовими процесу забезпечення національної безпеки стануть аналіз, прогнозування та контроль громадянським суспільством стану та розвитку самих об’єктів національної безпеки, як основних цінностей українського народу так і цілей щодо їх досягнення [5, с. 42].

Отже, на підставі вищенаведеного можемо стверджувати, що парадигма конституційної безпеки в умовах глобалізації – це сукупність ідеальних фрагментів конституційної дійсності (понять, цінностей, принципів, уявлень і практик), що поділяються суспільством на даному етапі розвитку держави та формують визначене бачення базових цінностей, що складають зміст конституційного ладу (об’єкт конституційної безпеки), метою реалізації якої є забезпечення постійного та законного дотримання й захисту прав і свобод людини і громадянина, а також внутрішньої безпеки держави в цілому.

На наш погляд, новітня парадигма конституційної безпеки повинна передбачати в тому числі й оптимізацію структури

правоохоронних органів шляхом: реформування структурних ланок правоохоронних органів відповідно до чіткого визначення завдань та функцій усіх правоохоронних органів та їх структурних підрозділів; усунення дублювання та паралелізму в діяльності окремих правоохоронних органів, а також залучення працівників до виконання не властивих їм функцій; визначення оптимальної та обґрунтованої штатної чисельності служб і підрозділів кожного правоохоронного органу; поступового запровадження диференційованих нормативів штатної чисельності та навантаження залежно від характеру покладених завдань; оптимізації навантаження на працівників усіх рівнів системи правоохоронних органів; захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

Окрім цього, передбачені парадигмою конституційної безпеки заходи з напрямки реформування повинні ґрунтуватися на сформованих світовою практикою принципів засадах функціонування правоохоронних органів відповідно до загальноновизнаних міжнародних демократичних стандартів, серед яких ключове значення мають такі: пріоритетність законодавчої регламентації завдань, функцій і порядку діяльності правоохоронних органів; незалежність правоохоронних органів від органів влади, посадових та політичних осіб у межах, визначених Конституцією і законами України; удосконалення механізму внутрішнього й судового контролю за діяльністю правоохоронних органів та їх посадових осіб, насамперед, з позиції забезпечення поваги до особи і справедливості, а також постійного підвищення ефективності їх управління; посилення відповідальності правоохоронних органів, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені; запровадження механізму контролю за функціонуванням правоохоронних органів з боку суспільства через інститути парламентської і прямої демократії; закріплення принципів ефективності, відкритості та доброчесності в діяльності правоохоронних органів.

Цілком логічним є те, що новітня парадигма конституційної безпеки повинна передбачати цілком новий статус органів Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Державної податкової служби України, Державної кримінально-виконавчої служби України, і, особливо, органів прокуратури, а також встановлювати комплексні завдання з реалізації державної політики у сфері охорони громадського порядку, забезпечення безпеки громадян, протидії злочинності, захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Слід відзначити, підготовка кадрів вищої кваліфікації в сфері юриспруденції відіграє неocenенну роль у забезпеченні органів державної влади, правосуддя та правопорядку спеціалістами-юристами. Декларацією всесвітньої конференції "Наука для XXI століття: нові зобов'язання" зроблено ставку на розвиток освіти, науки й сучасних технологій як єдиного способу уникнути глобальної ресурсної кризи й забезпечити благополуччя населення на нашій планеті. Очевидно, що необхідність руху України до європейських стандартів, інтеграції її у світовий освітній і науковий простір не викликає сумніву. Фактично від того, як відбувається підготовка національних кадрів, багато в чому залежить престиж вітчизняних освіти, науки й успіх такої інтеграції [69, с. 4].

Концепції, які відображені в працях, що містять найбільш загальні, філософські судження з проблем, які прямо або опосередковано належать до предмета конституційно-правової науки, дуже різноманітні, часто суперечливі, мають неоднакову методологічну основу пояснення процесів суспільного розвитку [70, с. 35]. Цей висновок, за вірним твердженням С. Калинюка, справедливий не тільки щодо загальних і філософських суджень [71, с. 55].

Методологічна ситуація юридичної науки також далека від ідеальної, що пов'язано, з одного боку, з перехідним характером процесів і тенденцій в економіці, політиці, державі, а з

іншого – із загальною проблемою кризи наукової свідомості, науки як домінуючого способу пізнання світу. У зв'язку з цим, цілком можна погодитися з Д. Беловим, про актуальність рекомендації щодо необхідності нового звернення правознавців до найбільш фундаментальних та усталених положень своєї науки, в тому числі тих, що вважалися “непорушними істинами”, осмислення їх на сучасному філософсько-методологічному, наукознавчому рівні [72, с. 121].

Діяльність щодо підготовки та виховання кадрів для органів прокуратури – один із елементів її належного кадрового забезпечення. Не викликає сумніву той факт, що саме відповідне кадрове забезпечення, комплектування органів прокуратури працівниками, які володіють високими моральними і діловими якостями, мають високий професійний рівень, є запорукою якісного виконання завдань, поставлених перед прокуратурою. Саме люди, персонал, є визначальним елементом, що впливає на якість і ефективність роботи того чи іншого органу, організації, підприємства або установи [73, с. 12].

Відзначимо, відомий афоризм англійського філософа Ф. Бекона – “Знання – сила” є актуальним і для сучасного розвитку суспільства. Людство живе і, у доступному для огляду майбутньому, буде жити в умовах інформаційного суспільства, найважливіший фактор якого – виробництво і використання знання. Будучи продуктом соціуму, наука одночасно має відносно самостійне соціальне існування і розвивається за власними закономірностями. До них належать спадкоємність, чергування порівняно спокійних етапів розвитку і періодів наукових революцій, поєднання процесів диференціації (виділення нових наук і інтеграції, об'єднання ряду наук), математизація, комп'ютеризація, посилення соціальних функцій [74, с. 118].

Одночасно з цим М. Вебер стверджує, що науку не слід розглядати дорогою до щастя або шляхом до Бога, тому що наука не дає відповіді на питання: що робити, як жити, чи є в такому світі сенс та чи є сенс існувати в світі? [75, с. 312] Англійський

філософ К. Поппер вважав науку не лише збором фактів, але й одним з найважливіших духовних досягнень сучасності, визнавав небезпечним для людської цивілізації “повстання проти розуму з боку ірраціоналістичних оракулів”. К. Поппер пропонував лікувати інтелектуальний розлад людей, схильних до ірраціоналізму і містики. Містики, такі модні в сучасності, уникають практики, допускають бездоказовість у висновках, займаються створенням міфів, а науку вважають різновидом злочину [76, с. 21].

Слід відзначити, представники постмодернізму ставлять під сумнів функцію науки – ядра культури, звинувачують науку в об'єктивізмі, відриві суб'єкта від пізнання, логоцентризмі та ін. Вихід бачать у пошуку нової парадигми, що відображає постмодерністські переваги. При цьому, за вірним твердженням О. Лаута, зростаюча роль науки в суспільстві, отже, має і своїх прихильників, і критиків [74, с. 119].

Разом з тим, на жаль, доводиться констатувати, як суспільство так і владні структури менше стали звертати увагу на важливу роль вчених у сучасному суспільному розвитку. З позицій обговорюваної проблеми здається цікавою стаття А. Ейнштейна “Мотиви наукового дослідження”: “Храм науки – будова багатоскладна. Різні відвідувачі у храмі науки: люди і духовні сили, що привели їх туди. Деякі займаються наукою з гордим почуттям своєї інтелектуальної переваги; для них наука є тим підходящим спортом, який повинен дати їм повноту життя і задоволення шаноліюбності. Можна знайти у храмі і інших: плоди своїх думок приносять тут в жертву лише з утилітарною метою. Якщо б посланий Богом ангел прийшов в храм та вигнав звідти тих, хто належить до двох категорій, то храм катастрофічно б спорожнів. Але все-таки хтось з людей минулого і сучасності в храмі б залишився. Отже, цінності науки і ціннісні орієнтації вченого взаємопов'язані, але ступінь взаємозв'язку, єдності у конкретних випадках різні” [77, р. 605].

В контекст тематики нашого дослідження, звертаємо також увагу й на той факт, що у процесі формування та розвитку

людської цивілізації роль науки як системи знань та специфічної сфери людської діяльності суттєво змінюється та ускладнюється. Це пов'язано з тим, що наука є невід'ємним компонентом процесу суспільного виробництва та одночасно являє собою структурний елемент культури. Будь-які зміни в суспільній свідомості, економіці, політиці позначаються на розвитку та функціонуванні науки та наукової діяльності. Тому прогрес суспільства та економіки не може не позначитися на прогресі науки, зміні її місця і ролі в суспільному устрої, і навпаки: розвиток науки зворотно впливає на всі сфери суспільного життя, виступає важливим фактором соціально-економічного прогресу [78].

Отже, на наш погляд, на сьогоднішній день вкрай необхідна така парадигма конституційної безпеки, відповідно до якої повинні будуватися відносини "людина – держава", спираючись на досягнення сучасної в тому числі й правничої науки. Які ж принципи повинні бути покладені в сучасних умовах в основу взаємовідносин людини і держави? Що нового дав досвід розвитку цих відносин в цивілізованих країнах світу? Найбільший загальну відповідь на це питання полягає в констатації наукою зміни ролі держави в сучасному світі, пов'язаної з його гуманізацією, з подоланням сприйняття держави як ворожої сили, що протистоїть людині, з орієнтацією держави на забезпечення та захист прав людини.

Безсумнівно, створення державної системи наукової підтримки прийнятих рішень в галузі політики забезпечення конституційної безпеки сприятиме комбінованому використанню на практиці методів і моделей дослідження безпеки особистості, суспільства і держави в різних сферах життєдіяльності; дозволить об'єднати інформаційні ресурси органів державної влади і муніципальних утворень; підвищить адекватність прийнятих рішень реалій безпеки.

Діяльність політичних акторів щодо забезпечення національної безпеки представляє складну багаторівневу відкритую динамічну соціально-політичну систему зі специфічними

структурними та функціональними компонентами. Специфіка її вивчення має головною особливістю високі вимоги до достовірності знання, вибору засобів наукового аналізу, методик і процедур дослідження.

При цьому, справедливою є публічна думка К. Гаджієва, згідно якої кожна суспільно-історична епоха виробляє власну, характерну тільки для неї, парадигму. Зміна парадигм тягне перегляд усіх цінностей, норм і установок, усієї системи світорозуміння людей [79, с. 187]. Виявленню правових парадигм, за твердженням Д. Белова, сприяє історико-логічне пізнання права, тому зміна парадигм є невід'ємною частиною історичного процесу та зумовлена докорінними змінами в суспільно-політичному розвитку в рамках конкретного історичного періоду [54, с. 69].

В. Шаканов відзначає, наукова революція – це процес зміни парадигм. Парадигма є науковим досягненням, що лежить в основі діяльності наукового співтовариства. Наукове досягнення асоціюється, перш за все, з відкриттям. Відкриття це зіткнення з незнанням. Особливість відкриттів полягає в тому, що на них не можна вийти шляхом постановки відповідних ділових питань, так як наявний рівень розвитку культури не дає для цього підстав [53, с. 34].

В той же час, вважаємо, що на сучасному етапі суспільного розвитку, революції в праві, як процес зміни парадигм відбуваються не у вигляді різких стрибкоподібних змін, а протягом досить тривалого часу. Для того щоб правова концепція стала правовою парадигмою в умовах відсутності глобальних соціальних потрясінь, необхідно час для її осмислення, проведення наукових дискусій, переконання законодавців в необхідності проходження даної парадигми. Вчені відмічають, що в сфері "неточних" дисциплін набагато важче спростувати правоту пануючого напрямку думки за допомогою досвідчених або раціональних аргументів. Поява, виживання та відмирання дослідницьких традицій тут багато в чому визначаються репутацією, особистим авторитетом і політикою академічних кіл [53, с. 81].

Саме тому, цілком поділяємо думку, найбільш доцільним розробляти нові концепції, які претендують на статус парадигм, в галузях, що тісно примикають до чинної правової парадигми. Це пов'язано з тим, що різкі зміни в правовій політиці неминуче пов'язані з соціальною конфронтацією, яка може вийти за рамки керованості і привести до насильницького повалення влади. З огляду на історичний і сучасний досвід, багато хто починає розуміти, що поліпшення життя в таких умовах чекати не доводиться, тому що подібні процеси зазвичай закінчуються лише переділом власності [80, с. 124].

Так, наприклад, на сьогоднішній день одним із головних критеріїв визначення місця прокуратури України в державному механізмі є її функціональне навантаження. Слід також зазначити, що від того, які функції прокуратура має виконувати у сучасній правовій державі, на пряму залежить її місце в системі органів державної влади. Тому питання функцій вітчизняної прокуратури є одним із найбільш дискусійних у сучасній правовій науці та практиці. Однак те, що у зв'язку з проведенням в Україні правової реформи ці функції необхідно змінювати, сьогодні майже ні в кого не викликає сумніву [81, с. 45].

Нині прокуратура України не віднесена до тієї чи іншої визначеної в Конституції гілки влади та існує як окрема централізована система, на яку покладені функції підтримання державного обвинувачення в суді, представництво інтересів громадян або держави в суді у випадках, визначених законом, а також нагляд за дотриманням законності правоохоронними органами, причетними як до досудових дій, так і до виконання судових рішень у кримінальних справах [82, с. 189].

У цьому сенсі зауважимо, що для зміни парадигми місця прокуратури в державному механізмі, одним з головних критеріїв є її функціональне наповнення. Від того, які функції прокуратура має виконувати у правовій державі, залежить місце, яке вона посідає. Імовірно, саме тому питання функцій прокуратури є найбільш дискусійним і в рамках відповідних європей-

ських форумів, зокрема Консультативної ради європейських прокурорів [83, с. 11]. У результаті цих дискусій було визначено, що фактично єдиною функцією прокуратури, яка ніким не піддається сумніву, є підтримання державного обвинувачення у кримінальному процесі. Водночас зазначається, що:

- 1) “у більшості правових систем прокурори мають повноваження, іноді значні, у цивільних, комерційних, соціальних та адміністративних справах, навіть повноваження стежити за законністю урядових рішень” [84];
- 2) на рівні Ради Європи визнається і практика, і можливість виконання прокуратурою певних функцій поза межами кримінального права.

Ще у 2005 р. ця тема вперше стала предметом обговорення на загальноєвропейському рівні (Конференція прокурорів у Будапешті). У вересні 2012 р. була оприлюднена Рекомендація Rec(2012)11 “Про роль прокурорів поза системою кримінальної юстиції” [81, с. 44]. У цьому документі були викладені загальні принципи, що їх повинні дотримуватися держави-члени Ради Європи, в яких прокуратури виконують відповідні функції. Таким чином, ідеться не про обмеження функцій і ролі прокуратури виключно кримінальним правом, а про впорядкування та чітке визначення повноважень прокуратури поза його межами. Вбачається, що такий підхід може бути застосований і до наглядової функції прокуратури, яка, своєю чергою, за змістовим наповненням має наближатися до правозахисної функції [85, с. 440]. Таким чином, виходячи із цього та беручи до уваги останні за часом документи Ради Європи стосовно ролі прокуратури в демократичній правовій державі, можна запропонувати нову парадигму місця вітчизняної прокуратури в механізмі державної влади України.

Отже, як вбачається з вищенаведеного, сучасний стан розвитку нашої держави та підходи щодо удосконалення системи захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах євроінтеграційних процесів призводить до зміни ролі та місця органів

прокуратури в механізмі державної влади що цілком відповідає новітній парадигмі конституційної безпеки України.

В контексті тематики нашого дослідження варте уваги твердження відомого німецького юриста Р. Ієрінга в роботі “Боротьба за право”, який критикував точку зору, згідно якої право розвивається мирно, стихійно і безболісно. “Всі великі надбання, на які може вказати історія права: скасування рабства, кріпацтва, свобода земельної власності, промислів, віросповідання тощо, - все це довелося добувати лише шляхом запеклої, тривалої часто цілі століття боротьби, і шлях, яким йшло при цьому право, нерідко відзначений потоками крові ...” [86, с. 492].

При цьому, цитований нами вчений стверджував, що боротьба за право змінює свій характер після втілення в ньому рівності всіх перед законом, свободи власності, совісті та ін. Тепер боротьба повинна вестися не за утвердження в праві будь-яких нових принципів, а тільки за забезпечення та підтримання в суспільному житті твердого порядку, за втілення в життя вже існуючого права, оскільки досягнуто єдність чинного права і виражених в ньому інтересів особистості як суб’єктивних прав. Отже теза про “кривавий” розвиток права в сенсі боротьби за право класів і станів Р. Ієрінг відносив до минулого. Сучасній боротьбі за право він тлумачив тільки як захист існуючого права від порушень, як відстоювання суб’єктивного права окремого індивіда, порушеного іншою особою [86, с. 492-493].

Виходячи з вищенаведеного та пристосовуючи твердження В. Шаканова [53, с. 81] до тематики нашого дослідження, можемо говорити про наступне:

- 1) поява нової парадигми конституційної безпеки є, по суті, реакцією наукового співтовариства на виникнення проблемної ситуації (викликаної, в першу чергу посяганням на конституційний лад нашої держави, який триває вже більше 5 років), в рамках якої попередня, домінуюча, парадигма вже не здатна забезпечити процес правового розвитку нашої держави. Хоча “народження”

нової парадигми і зумовлено причинами об’єктивного характеру, сам цей процес суб’єктивний і є результатом діяльності певного наукового співтовариства, напрямок досліджень якого спрямований на зміну місця і ролі правоохоронних органів нашої держави в механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина;

- 2) при розробці того чи іншого фрагмента конституційно-правової дійсності необхідно мати не стільки детальне уявлення про неї, скільки відчувати, в якому напрямку воно еволюціонує. При цьому, відчуття еволюційної спрямованості наукового дослідження прищеплюється за допомогою вивчення окремих елементів, в тому числі, й таких як роль та місце органів прокуратури в механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина;
- 3) наукове співтовариство являється цілком відкритою системою, що самоорганізується. Її існування носить віртуальний характер і стимулює конкретний напрям наукової діяльності щодо збільшення знань про конституційно-правову реальність в рамках нової парадигми конституційної безпеки за допомогою формування ілюзії актуальності даного напрямку і яка розглядається як фактор суб’єктивності в сприйнятті конституційно-правової дійсності;
- 4) на сучасному етапі реформування конституційного ладу нашої держави, процес зміни парадигми конституційної безпеки відбувається не у вигляді революцій – різких стрибкоподібних змін, а еволюційним шляхом, протягом досить тривалого часу (початком еволюції можна вважати 1990 рік, хоча свого “апогею” цей процес набув з 2014 року).
- 7) зміну парадигми конституційної безпеки детермінують не тільки стрибкоподібні зміни в сфері соціальної, а й революції в технічній сфері, а також “щеплення” парадигмальних установок з однієї науки в інші.

При визначенні прокуратури як суб'єкта національної безпеки необхідно цілком погодитися із твердженням В. Пшонки, що необхідним є врахувати зв'язок між окремими видами та форма ми забезпечення національної безпеки, а відтак, її діалектично пов'язані інституціональні та функціональні ознаки. Функціональну складову прокурорської діяльності варто досліджувати, виходячи з типології загроз національним інтересам у військовій, економічній, екологічній, інформаційній, соціальній і гуманітарній сферах тощо [87, с. 6].

Крім того, за твердженням вченого, потрібно враховувати й те, що система забезпечення національної безпеки має виявляти, запобігати і нейтралізувати реальні та потенційні загрози національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, охорони здоров'я, забезпечення свободи слова, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, податково-бюджетної і митної політики, ринку банківських послуг, захисту інформації, промисловості й сільського господарства, транспорту та зв'язку, енергетики й енергозбереження, використання надр, земельних і водних ресурсів, захисту екології та навколишнього природного середовища й інших сферах державного управління [87, с. 7].

В контексті тематики нашого дослідження слід також брати до уваги й те, що, як вірно підкреслює російський вчений О. Капінус, ефективність забезпечення національної безпеки залежить від наступної сукупності факторів: 1) досконалої теоретико-методологічної і нормативно-правової основи національної безпеки; 2) науково-обґрунтованого визначення типологічної моделі загроз національній безпеці; 3) чіткого визначення основних елементів системи забезпечення національної безпеки, її об'єктів та суб'єктів; 4) наявності на всіх рівнях керуючого й координуючого суб'єктів національної безпеки [88, 12].

Структурно-логічний аналіз Закону України "Про прокуратуру", відзначає В. Пшонка, дає змогу констатувати, що діяль-

ність прокуратури України щодо забезпечення національної безпеки іманентно носить комплексний характер і включає в себе інтегрований потенціал всіх напрямів її діяльності, які органічно пов'язані із забезпеченням верховенства закону, захистом прав і свобод людини й громадянина, а також законних інтересів суспільства та держави. Прокуратура України як багатofункціональна за правовою природою система державних органів спроможна на сучасному етапі розвитку українського суспільства вирішувати широке коло завдань щодо забезпечення національної безпеки. Отже, вірно відзначає вчений, реформування прокуратури повинно бути спрямоване на забезпечення національної безпеки й надійність механізму додержання законів. Необґрунтована зміна складу та характеру функціональної діяльності прокуратури може знизити ефективність її діяльності в сфері національної безпеки [87, с. 8].

Незаперечним є факт того, що прокуратура як державний орган репрезентує та захищає інтереси людини, суспільства і держави. Отже, за своєю концептуальною суттю головним в ієрархії цілей та завдань прокуратури в парадигмі конституційної безпеки держави є саме забезпечення конституційної безпеки України. При цьому, відповідні завдання й пріоритети діяльності прокуратури обов'язково повинні знайти відображення у новому Законі України "Про прокуратуру".

У парадигмі конституційної безпеки прокуратуру України потрібно розглядати як спеціальний суб'єкт, тому що вона здійснює: 1) нагляд за відповідністю Конституції та законам України нормативно-правових актів органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; 2) координацію діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення конституційної безпеки – в боротьбі зі злочинністю, корупцією та іншими правопорушеннями, що являють собою найбільшу загрозу сучасному становищу особи, суспільства і держави. Більше того, за вірним твердженням В. Пшонки, надвідомчий багатогалузевий, але системний нагляд за додержанням законів поряд з іншими

функціями надає можливість органам прокуратури мобілізувати свою діяльність на найбільш актуальних напрямках забезпечення законності й правопорядку [87, с. 9].

Таким чином, основний зміст діяльності прокуратури полягає в нагляді за додержанням законів правоохоронними органами й іншими суб'єктами, які входять до державної системи забезпечення конституційної безпеки, і за своєю суттю створює відповідний режим законності та правопорядку в цій сфері. Відтак, потреби правової держави передбачають не тільки виконання законів як актів, що виходять безпосередньо від законодавчої влади, а й забезпечення законності взагалі, розуміючи під цим внутрішньо погоджену систему нормативно-правового регулювання і відповідну їй поведінку суб'єктів правових відносин [89, с. 23].

Отже, на основі із базової парадигми конституційної безпеки вкрай важливо розробити ряд нормативно-правових актів і політико-правових документів (концепцій, стратегій тощо) із забезпечення окремих видів конституційної безпеки і в окремих сферах діяльності. При цьому, для їхньої реалізації необхідно запровадити державні (в першу чергу урядові) програми щодо забезпечення конкретних видів конституційної безпеки на певний період часу. Це дасть змогу спрямувати у загальне русло зусилля: законодавчої влади – розробити й прийняти законодавство, зокрема Закон “Про прокуратуру” з наступним контролем за його реалізацією, виконавчої влади – забезпечити реалізацію цього закону; громадських організацій і громадян – підтримати реалізацію з урахуванням дотримання принципу балансу інтересів особи, суспільства й держави при збереженні, а в ряді випадків при посиленні правозахисної діяльності органів прокуратури та її ролі як координатора правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю. В цьому контексті, цілком доречною є думка В. Пшонки про те, що Генеральному прокурору України доцільно надати право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України [87, с. 8]. Держава й суспільство,

таким чином, набудуть істотних можливостей щодо оперативного й адекватного розвитку законодавства, спрямованого, зокрема, на забезпечення конституційної безпеки нашої держави.

Вищенаведене, на наш погляд, цілком дозволить перейти від практики ситуативного реагування на несподівані загрози й небезпеки до комплексної, довгострокової і науково обґрунтованої державної політики в сфері конституційної безпеки з максимальним використанням прогностичних оцінок. Формування в країні стратегії та культури забезпечення конституційної безпеки свідчить про те, що політика держави на цьому напрямі стає домінантою українського суспільства. Сучасна Україна не повинна копіювати модель парадигми конституційної безпеки. Слід сформулювати власну модель на основі національних цінностей, національної ідеї, історичного досвіду, традицій, матеріальних й інших можливостей України з урахуванням загальних знань (досвіду інших країн і народів) для досягнення своїх національних цілей і забезпечення національної безпеки, про що якраз і говорить український політик та вчений В. Горбулін [90, с. 12].

Висновки до Глави 1:

1. Оскільки головним суб'єктом захисту і реалізації національних інтересів виступає саме держава, а категорія “національний інтерес” враховує участь держави у здійсненні інтересів громадянського суспільства, органи прокуратури слід включити до переліку органів державної влади, на які покладено захист національних інтересів держави.

2. Категорію “національний” у словосполученні “національна безпека” слід розглядати як таку, що належить населенню конкретної суверенної держави в рамках встановленого Конституцією правового порядку в суспільстві. При цьому, безпека – закріплене в нормах національного законодавства правове становище осіб, що полягає в захисті їх прав та законних

інтересів органами державної влади від потенційно можливих і реально наявних внутрішніх і зовнішніх небезпек, які можуть завдати шкоди їх життєво важливим інтересам.

3. Національна безпека держави – це закріплене в нормах національного законодавства стабільне правове становище населення тієї чи іншої держави, що полягає у його здатності задовольняти потреби, необхідні для існування та розвитку з мінімальним ризиком для базових конституційних цінностей, що гарантується наявністю реального механізму захисту їх прав та законних інтересів осіб органами державної влади від потенційно можливих і реально наявних внутрішніх і зовнішніх небезпек, які можуть завдати шкоди їх життєво важливим інтересам.

4. Конституційна безпека держави – це внутрішня безпека держави, що впливає зі Стратегії національної безпеки та спрямована на захист базових цінностей, що складають зміст конституційного ладу (об'єкт конституційної безпеки), метою реалізації якої є забезпечення постійного та законного дотримання й захисту прав і свобод людини і громадянина.

5. Парадигма конституційної безпеки в умовах глобалізації – це сукупність ідеальних фрагментів конституційної дійсності (понять, цінностей, принципів, уявлень і практик), що поділяються суспільством на даному етапі розвитку держави та формують визначене бачення базових цінностей, що складають зміст конституційного ладу (об'єкт конституційної безпеки), метою реалізації якої є забезпечення постійного та законного дотримання й захисту прав і свобод людини і громадянина, а також внутрішньої безпеки держави в цілому.

6. У парадигмі конституційної безпеки прокуратуру України потрібно розглядати як спеціальний суб'єкт. При цьому, сучасний стан розвитку нашої держави та підходи щодо удосконалення системи захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах євроінтеграційних процесів призводить до зміни ролі та місця органів прокуратури в механізмі державної влади що

цілком відповідає новітній парадигмі конституційної безпеки України.

7. Прокуратура як державний орган репрезентує та захищає інтереси людини, суспільства і держави, отже, за своєю концептуальною суттю головним в ієрархії цілей та завдань прокуратури в парадигмі конституційної безпеки держави є саме забезпечення конституційної безпеки України. В той же час, основні завдання й пріоритети діяльності прокуратури в умовах новітньої парадигми конституційної безпеки держави обов'язково повинні знайти відображення у новому Законі України “Про прокуратуру”.

Глава 2

РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРОКУРАТУРИ СЕРЕД ОРГАНІВ ДЕРЖАВИ В МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

2.1. Реалізація органами прокуратури правоохоронної функції держави в механізмі забезпечення конституційної безпеки

Питання про державу, її поняття, сутність та роль в суспільстві належить до кола основоположних і гостро дискусійних в сучасній правовій науці. Це пояснюється цілим рядом причин, серед яких, на думку вченого С. Бабаченко, можна виділити наступні: 1) вони безпосередньо зачіпають інтереси різних верств суспільства, політичних партій і рухів; 2) ніяка інша організація не може конкурувати з державою в різноманітні поставлених завдань і функцій, у впливі на долю суспільства; 3) держава – складне і внутрішньо суперечливе суспільно-політичне явище [91, с. 25]. Отже, як форма організації суспільства, покликана забезпечувати його цілісність і керованість, держава виконує функції, зумовлені потребами суспільства, а отже, служить його інтересам.

Як вірно відмічає С. Россоха, вчення про функції сучасної держави традиційно розглядається як невід’ємна частина державознавства та загальнотеоретичної юриспруденції у цілому. У наш час набувають усе більшої актуальності питання

номенклатури функцій держави, їх “ревізії”, необхідність якої пов’язана з трансформацією ролі держави у суспільстві. Усе частіше з’являються дослідження, присвячені обґрунтуванню нових функцій держави (інформаційна, податкова, міграційна, інтеграційна тощо). Між тим, одним з ключових теоретичних питань функціонування держави виступає інституційна зумовленість його функціонування [92, с. 45]. Функції держави часто розглядають у відриві від інституціонального аспекту сучасної держави, відзначає О. Коломоєць, що, звісно, не в повній мірі відповідає сучасній методології державознавства. Саме інституціональний погляд на функції сучасної держави надає змогу якісно розкрити їх зміст, сутність та реалізацію [93, с. 41].

Таким чином, на наш погляд, беззаперечним є той факт, що саме дослідження концептуально-правових засад державної правоохоронної служби в нашій державі направлено на пізнання її як об’єкта управління, визначення її сутності та структури, а також обґрунтування вимог на перспективу. При цьому, на думку С. Бабаченко, під концептуально-правовими основами даної системи слід розуміти сукупність розроблених в правоохоронній сфері концепцій і теорій, а також діючих в законодавстві конституційних, адміністративних, інформаційних, фінансово-правових та інших нормативно-правових актів [91, с. 25].

Разом з тим, як ми вже відзначали вище, слід звернути увагу й на специфічно юридичний контекст схожих на перший погляд наукознавчих категорій “напрямок”, “концепція”, “течія”, що є важливим і в суто теоретичному контексті дослідження нашого питання. Адже, своєрідним показником розвитку будь-якої науки, на думку Т. Бондарчук, є ступінь розробки її понятійного та категоріального апарату. Саме він відображає сучасний стан науки, відіграє ряд методологічно-пізнавальних функцій [94, с. 15]. Так, за твердженням О. Ясь, до них належать наступні: 1) функція фіксації значного обсягу дослідженого, опрацьованого матеріалу у відносно завершеній і логічній формі, що створює передумови для його поширення та використання

широким загалом вчених, зокрема для введення у повноцінний науковий обіг; 2) функція здійснення спадкоємності, генетичного зв'язку між дослідниками різних генерацій та передача у відносно стислій формі системи знань наступному поколінню вчених; 3) функція відображення результатів міждисциплінарної взаємодії та взаємозбагачення, як на внутрішньому рівні – напрямів, шкіл, концепцій, окремих галузей у межах певної науки, так і на зовнішньому – міжнауковому, що дозволяє виявити загальні тенденції щодо спрямованості процесу наукового пізнання та пізнавальної діяльності, міжнаукові зв'язки, запозичення методологічного інструментарію; 4) структурно-організуюча функція в процесі наукової концептуалізації, коли поняття та категорії виступають як базові елементи теорії та концепції; 5) функція визначення ступеня розвитку наукової галузі, розробки певної дослідницької проблематики [95, с. 92].

Отже, на нашу думку, реалізація правоохоронними органами держави своїх функцій в сучасних умовах вимагає, очевидно, переходу з характерного для “теорії відображення” двоелементного складу “реальність конституціоналізму – наука конституціоналізму” на п'ятиелементний: “ідея конституціоналізму – реальність конституціоналізму – пізнання ідей конституціоналізму – пізнання самої реальності конституціоналізму – комплексне пізнання конституціоналізму”. При цьому, різниця між згаданими формами сприйняття конституціоналізму полягає в тому, що за допомогою першого складу можна розглядати примітивно організовану матерію конституціоналізму, чи матерію на дуже високому рівні генералізації, а за допомогою другого – матерію конституціоналізму, яка складається з об'єктів, що мають складну організацію, чи доступніший для пізнання рівень генералізації [54, с. 45].

Аналізуючи функціональний зв'язок між системою органів виконавчої влади та забезпеченням державних інтересів, В. Іванов, узагальнюючи погляди ряду учених, виділяє наступні детермінуючі причини:

1) реалізація найбільшого обсягу правозастосовних повноважень, що відображають законодавчо зафіксовані інтереси держави в сфері законності та правопорядку;

2) активна участь в законопроектній діяльності та нормотворчості, безпосереднє створення нормативно-правової основи захисту і охорони законних інтересів колективних та індивідуальних суб'єктів права, форм і методів їх забезпечення відповідними структурами державної адміністрації практично у всіх сферах життєдіяльності суспільства;

3) входження до системи органів виконавчої влади державних органів, що здійснюють контроль і нагляд в підвідомчих їм сферах і галузях за встановленими державою нормами, квотами, тарифами, стандартами, а також забезпечують реалізацію легалізаційних, дозвільних та інших спеціальних і функціональних адміністративно-правових режимів;

4) наявність виключно широких юрисдикційних повноважень, що дозволяють припиняти порушення встановлених державою правил поведінки індивідуальних і колективних суб'єктів [96, с. 13-14].

Відзначимо, явище правоохоронної діяльності суттєво пов'язане із іншими спорідненими поняттями, зокрема такими як правоохоронна функція держави та правоохоронні органи. При цьому, вказує О. Соколенко, визначення сутності та змісту феномену правоохоронної діяльності ускладнюється не лише відсутністю її комплексного законодавчого регулювання але й правовою невизначеністю, ані правоохоронної функції, ані поняття й системи правоохоронних органів. Більш того й у науковому плані так само залишається остаточно невирішеною низка принципових питань, як-то, наприклад, щодо прийнятності та доцільності поєднання державної та недержавної правоохоронної діяльності від вирішення чого безпосередньо залежатиме й підхід до розуміння системи правоохоронних органів. У свою чергу, вказане порушує не менш нагальне питання адекватності державної монополізації правоохоронної діяль-

ності в умовах становлення демократичної соціальної правової держави та формування громадянського суспільства, отже, вироблення узгодженої позиції з приводу сутності та значення правоохоронної діяльності неодмінно вимагає розкриття та співвідношення з нею суміжних явищ у першу чергу, правоохоронної функції [97, с. 848].

Стаття 1 Конституції України проголошує Україну правовою державою, в якій одним із головних завдань є створення реального та діючого механізму захисту прав, свобод і охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб. Центральне місце в сфері правового захисту в державі посідають правоохоронні органи.

Правоохоронні органи, робить цілком логічний висновок С. Россоха, є ключовими в системі органів виконавчої влади. На думку вченого, стабільне та ефективне їх функціонування є необхідною умовою захисту конституційного ладу, забезпечення законності та правопорядку, дотримання прав і свобод людини та громадянина. Від ефективності діяльності правоохоронних органів значною мірою залежить успішність реалізації національних інтересів та стабільність суспільного розвитку. Нині існуюча в Україні модель правоохоронної системи за багатьма критеріями не відповідає зростаючим потребам суспільства та загальноновизнаним міжнародним демократичним стандартам у цій сфері. Це найближчим часом може стати перешкодою для подальшого розвитку правовідносин в економічній, соціально-політичній та інших сферах суспільного й державного життя, захисту прав і свобод людини і громадянина, а отже – формування повноцінного громадянського суспільства [92, с. 67].

Не можемо не звернути увагу на те, що перманентна потреба гарантування й забезпечення правопорядку, прав, свобод та інтересів людини і громадянина, безпеки суспільства і держави цілком логічно й зумовлює формування окремого правоохоронного напрямку в діяльності держави в цілісну правоохоронну функцію, а сьогодні існування самостійної пра-

воохоронної функції на відміну від радянських вчених сумніву вже не піддається, однак все ще зберігається проблематика неоднозначного розуміння її сутності [92, с. 71]. Так, наприклад, І. Лавринчук зазначає, що правоохоронна функція передбачає охорону кожного члена суспільства від несправедливого поводження з боку інших осіб [98, с. 100]. В. Осадчий вважає, що правоохоронна функція – це гарантування функціонування суспільних відносин, врегульованих правом [99, с. 72]. У той же час, за П. Онопенком правоохоронними функціями держави є об'єктивно зумовлені її охоронними правовими потребами і сутністю державної влади однорідні стійкі напрямки її діяльності із задоволення цих потреб [100, с. 14]. Таким чином, як бачимо з вищенаведених визначень, погоджуючись із твердженням С. Россохи, чітко спостерігається недостатня конкретизація у них сутності правоохоронної функції, що майже не відображує специфіку правоохоронної діяльності як явища правової дійсності та наближається до загальнотеоретичного розуміння функції держави [92, с. 72].

У результаті широкого тлумачення правоохоронної функції до правоохоронних органів, вказує В. Тацій, належать майже всі органи виконавчої влади, які тією чи іншою мірою займаються виконанням правоохоронних функцій, тобто так чи інакше правоохоронною діяльністю [101, с. 4]. Так, на сьогоднішній день, в українському адміністративному праві налічується від 17 до 80-ти правоохоронних органів залежно від конкретного змісту, який нормотворцем вкладається в розуміння “правоохоронної функції” і заснованих на ній критеріїв класифікації. Саме тому, заслуговує на увагу позиція В. Моршиніна, який ще в 90-х роках стверджував (хоч і на прикладі Російської Федерації, проте це цілком актуально і для нашої держави), що термін “правоохоронні органи” є невдалим. Коло органів, що включаються до цього поняття, на його думку, надзвичайно широке, що воно носить збірний характер і не відображає природи всіх юрисдикційних органів держави в силу різного їх правового статусу [102, с. 107].

В контексті тематики нашого дослідження, вірним є твердження В. Волинця щодо того, що поступ України в напрямі реалізації закладених у Конституції принципів пріоритету прав і свобод людини і громадянина істотно підносить наукову і теоретичну вагу досліджень тих функцій держави, які безпосередньо пов'язані з забезпеченням правового статусу людини, охороною її прав і свобод, створенням загальних умов безпечного розвитку як окремих індивідів, так і їх колективів [103, с. 4]. Недарма, відзначає російський дослідник Л. Воеводін, права і свободи людини і громадянина набувають сенсу лише у поєднанні з державними гарантіями їх надійної охорони, захисту і забезпечення [104, с. 36-37]. У цьому контексті важливим завданням сучасної правової науки стає комплексне вивчення правоохоронної функції, її забезпечення органами держави і, в першу чергу, органами прокуратури (ця функція на сьогоднішній день тлумачиться провідними вітчизняними і зарубіжними юристами як фундаментальна функція правової і демократичної держави).

Цілком очевидно, що загальна зміна державотворчої парадигми, про що вказує вітчизняний вчений В. Селіванов, спричинила потребу в переосмисленні як змісту правоохоронної функції, так і тих механізмів, завдяки яким вона має втілюватись у практичній діяльності Української держави [105, с. 143]. Крім того, як можемо спостерігати на сьогоднішній день дедалі більшого поширення набуває теорія, яка тлумачить права людини не лише як її потенційні можливості реалізовувати свою сутність, індивідуальні та соціальні інтереси у повсякденній практиці, а й як специфічний зв'язок людини з державою, яка охороняє зазначені права, узаконює їх конституцією та забезпечує їх реалізацію в процесі цілеспрямованої державної діяльності у тих чи інших сферах [106, с. 264]. Як відзначає з цього приводу М. Вітрук, правоохоронна функція пов'язана не лише з визнанням прав як можливостей індивіда, а насамперед з правовим нормативним регулюванням правоохоронної діяльності

держави, регламентацією юридичних гарантій прав людини, забезпеченням їх нормальної реалізації та захистом від правопорушень [107, с. 360].

Варте уваги й твердження В. Волинця, що процес реформування системи державної влади в сучасній Україні пов'язаний не просто з удосконаленням організації та структури тих чи інших органів державної влади, але, насамперед, з розробкою та запровадженням такої інституціональної та організаційної системи, яка б дозволила максимально ефективно реалізовувати всю гаму функцій сучасної держави [103, с. 5]. Тому, як відзначає В. Скрипнюк, говорячи про правоохоронну функцію і про правоохоронні органи як такі, для яких боротьба зі злочинністю, безпосередня охорона законності, підтримання правопорядку тощо, становлять правовий зміст їхнього функціонування, слід мати на увазі не стільки певні локальні трансформації (йдеться про зміни на рівні окремих державних структур, органів, установ тощо), скільки загальне завдання системного і комплексного забезпечення правоохоронної функції [108, с. 402-403]. При цьому, О. Скрипнюк вказує, що всі функції сучасної держави є тісно пов'язаними, а їх системний характер зумовлюється, насамперед, різноманітністю тих напрямів діяльності, які здійснюються державою для реалізації свого соціального призначення [109, с. 143].

Що стосується правової держави, то широко розповсюдженим способом її визначення є встановлення таких фундаментальних принципів, як: верховенство права; здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову; взаємна відповідальність держави і особи; гарантування прав і свобод людини і громадянина [110, с. 88]. При цьому, як аргументовано доводить В. Волинець з посиланням на В. Цветкова [111, с. 295], конституційна норма про Україну як правову державу набуває сенсу лише тоді, якщо на державному рівні об'єктивно реалізується функція охорони і захисту людини як особистості, її прав, властивого їй прагнення до забезпечення власної гідності і свободи [103, с. 8].

Таким чином, цілком вірно відзначає В. Сенчук, якщо правоохоронна функція не реалізується взагалі, або ж реалізується неналежним чином, то положення ст. 3 Конституції України про те, що “права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави”, а також про те, що “утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави”, перетворюються з конституційної норми на звичайну декларацію держави про наміри. Нарешті, підкреслює цитований вчений, демократична держава описується як “специфічна форма організації публічної влади, яка характеризується конституційно закріпленою системою інститутів, що гарантують верховенство суверенної волі народу, взаємодіє з суспільством на засадах правових принципів, які забезпечують політичну владу від узурпації з будь-якого боку, забезпечують постійне представництво інтересів громадян, а також реальний захист прав і свобод людини і громадянина” [112, с. 111].

Правоохоронна діяльність, за твердженням Н. Пелих, є різновидом державної діяльності, що здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу, що проявляються у протидії виникненню та розвитку протиправних вчинків, нейтралізації та ліквідації шкідливих наслідків, правовій оцінці вчиненого, забезпеченні відповідного соціального результату, який базується на примусі [113, с. 18-19]. Звідси випливає, що правоохоронним органам властиві такі особливості, завдяки яким можливе виділення ряду державних органів в окрему групу. Зазвичай, в юридичній науці характерними рисами правоохоронних органів є: 1) здійснення ними певних функцій (забезпечення законності та охорони правопорядку в суспільстві, боротьбу з правопорушеннями, охорона законних прав та інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства і держави в цілому); 2) наявність у них для виконання зазначених функцій відповідних державно-владних повноважень (можливості видавати нормативно-правові акти регулятивного характеру, обов’язкові для

виконання тими, кому вони адресовані); 3) можливість безпосередньо застосовувати різні заходи примусу; 4) здійснення їх діяльності під особливим державним контролем і наглядом на основі закону й у встановленому порядку [114].

Керуючись, в тому числі й вищенаведеним, С. Россоха, під правоохоронною діяльністю пропонує розуміти закріплену в нормативно-правових актах діяльність спеціально уповноважених повноважних органів держави щодо примусового забезпечення правового порядку на основі балансу інтересів особи, суспільства і держави. На думку вченого, дане визначення розкриває істотні ознаки правоохоронної діяльності: 1) це вид державної діяльності щодо забезпечення правового порядку; 2) вона здійснюється уповноваженими органами держави; 3) ця діяльність носить примусовий характер; 4) вона здійснюється на основі забезпечення балансу інтересів особи, суспільства і держави [92, с. 79].

При цьому, напрями правоохоронної діяльності різноманітні, головні з них як вказує С. Бабаченко: 1) охорона громадського порядку покладена на органи внутрішніх справ (насамперед міліцію) з метою попередження, припинення і розкриття порушень законності та правопорядку; 2) розслідування злочинів – діяльність особливих посадових осіб, з розкриття злочинів та викриття осіб, які їх вчинили; 3) захист прав та інтересів громадян і організацій – здійснюється передусім адвокатурою у формі консультацій з правових питань, складання різного роду ділових паперів, виступів адвокатів на суді в якості захисників у кримінальних справах та представників у цивільних та арбітражних справах [91, с. 26].

І нарешті, аналіз ряду публікацій вітчизняних та зарубіжних вчених-правників дозволяє говорити про те, що більшість з тих, які займаються проблематикою реалізації функцій держави вказують на те, що правоохоронна функція не є однорідною за своїм змістом і включає у себе декілька видів діяльності держави, наприклад:

- здійснення правосуддя, конституційний контроль, попередження правопорушень, оперативно-розшукова діяльність, прокурорський нагляд, галузевий нагляд, виконання судових рішень, надання правової допомоги тощо [115, с. 13-14];
- правосуддя, конституційний контроль, прокурорський нагляд, надання юридичної допомоги та захист у кримінальних справах, організаційне забезпечення діяльності судів, попередження, виявлення та розслідування правопорушень [116, с. 14-15] і т.п.

Вищенаведене, а також зміст виведеної нами правової категорії “конституційна безпека держави” дозволяє визначити коло завдань, які характеризують правоохоронну функцію держави і виділити її з-поміж інших функцій. До них варто віднести: 1) реалізація засад Стратегії національної безпеки; 2) спрямованість діяльності державних органів на захист базових цінностей, що складають зміст конституційного ладу; 3) охорона прав і свобод людини і громадянина; 2) постійне забезпечення режиму законності в державі;

Говорячи про забезпечення та реалізацію правоохоронної функції держави, слід погодитися із думкою В. Волинця, що як така – тобто в найбільш загальному аспекті – притаманна практично всім без виключення органам державної влади, незалежно від їх приналежності до тієї чи іншої гілки державної влади [103, с. 7]. В той же час, на наш погляд, серед цілого ряду органів держави, що існують у будь-якій країні, є лише декілька для яких реалізація правоохоронної функції складає основу та серцевину їхньої діяльності, яким і є органи прокуратури.

2.2. Місце прокуратури серед органів державної влади: сучасні концептуальні підходи

Відповідно до Конституції України (ст. 6) державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову гілки. Закріпивши принцип поділу державної влади, Конституція встановила, що органи, які уособлюють кожен з гілок влади, мають здійснювати свої повноваження виключно у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (ч. 2 ст. 6, ст. 19).

У сучасних умовах соціально-політична єдність гілок влади при неухильному дотриманні конституційного принципу їх розподілу, централізації структур виконавчої влади, чіткому розподілі предметів віддання між органами державної влади та органами місцевого самоврядування сприяє запобіганню, з одного боку, появи загальнокомпетентних, всевладних органів, з іншого боку, “розсіювання” влади, “розповзання” владних структур [92, с. 101]. Саме тому, в межах нашого дослідження варто також зробити певне переосмислення та розвиток деяких традиційних теоретичних положень щодо місця прокуратури серед інших органів державної влади, з урахуванням актуальних вітчизняних і зарубіжних наукових розробок.

Г. Шершеневич, визначаючи співвідношення держави та права, виділяв його різновиди: історичне та логічне співвідношення, стверджуючи: “Право є функція держави, і тому логічно воно немислимо без держави і до держави” [117, с. 308]. Держава передує праву й історично, й логічно, встановлюючи правові норми. Поза держави немає і права. Він же вважав, що реалізація такої держави в праві здійснюється двояким чином: держава встановлює норми права, держава охороняє їх проти порушень [117, с. 310].

Охорона норм права поряд з їх захистом від порушень, а також здійснення завдань держави в межах цих норм і застосування до окремих життєвих випадків складають, на думку

автора, три основні функції державної влади. Відповідно до цього розрізняються три види влади – законодавча, виконавча і судова, підкреслюючи, причому не як самостійні гілки, а тільки як три форми прояви єдиної, неподільної державної влади [118, с. 97].

Критикуючи пропозиції Ш. Монтеск'є щодо встановлення трьох влад –законодавчої, виконавчої та судової, Ф. Шершеневич, підкреслював, що вони “теоретично помилкові, а тому і практично непридатні. Трьох рівних за силою влад існувати не може; та, яка насправді виявиться найбільш сильною, і буде справжньою владою, а решта підкоряться їй мимоволі і перестануть бути самостійними владою. Єдність влади неминуче відновиться” [117, с. 312]. Наведені аргументи в обґрунтування концепції єдності державної влади представляються нам достатніми і цілком актуальними для сучасної Української держави, де не припиняються наукові суперечки про державну владу, про механізм держави, про місце і роль органів державної влади тощо.

Говорячи про місце органів прокуратури серед інших органів державної влади, слід, насамперед, розглянути місце правоохоронних органів в цілому у державному механізмі. Аналіз наукових досліджень у цій галузі дає нам підстави, по-перше, погодитися із тим, що на сучасному етапі розвитку української держави питання про правову природу правоохоронних органів належить до числа дискусійних. Розбіжності в основному зводяться до того, що окремі фахівці розглядають правоохоронні органи поза системою органів виконавчої влади, виділяючи їх в окремий блок забезпечення функціонування органів державної влади, в той час як прихильники чітких юридичних конструкцій здебільшого вважають ці органи належними до сфери виконавчої влади або, в основному, до виконавчої і частково до судової влади [92, с. 105].

По-друге, слід погодитися із І. Бондаренко, що, виходячи з конституційного принципу розподілу державної влади, зга-

дані державні органи належать до різних її гілок. При цьому досить часто суди як органи правосуддя згадуються в нормативних документах окремо, наприклад у словосполученні “судові та правоохоронні органи”. Крім того, діяльність правоохоронних органів за своїм змістом та характером є принципово неоднорідною [119, с. 20].

Відмітимо, основні риси правоохоронних органів дозволяють окремим науковцям розглядати останні окремою ланкою механізму держави, “винесеною за дужки” вже звичного поділу на законодавчу, виконавчу і судову влади. Так, зокрема, авторський колектив підручника загальної теорії держави та права за редакцією М. Кельмана, здійснюючи класифікацію державного апарату, поряд з органами законодавчої, виконавчої та судової влади, виділяє правоохоронні органи як такі органи, які забезпечують і підтримують стабільність, недоторканість впливу держави та права щодо охорони громадських відносин, включаючи організаційний та матеріальний апарат примусу (збройні сили, міліція, служба безпеки, установи пенітенціарної системи). Останні за визначенням вчених, поділяються на державні та недержавні [120, с. 122]. Н. Пелих, в свою чергу, пропонує поряд з існуючими гілками влади закріпити в статті 6 Конституції України президентську гілку, що повинна належати Президентові України та його представникові в АРК; контрольно-наглядову – прокуратурі, контрольно-ревізійній службі, Рахунковій палаті, уповноваженому ВРУ з прав людини та правоохоронну – органам, основне професійне завдання яких має правоохоронне спрямування [113, с. 69].

На думку С. Россохи, одним із важливих завдань конституційного регулювання є обмеження державної влади в інтересах захисту прав і свобод людини та громадянина (ст. 3 Конституції України). Крім того, норми чинного Основного закону України передбачають загальні засади обмеження державної влади: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі,

в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України). В той же час, беручи до уваги те, що правоохоронні органи наділені особливими повноваженнями щодо застосуванню заходів примусового характеру, вчений, з посиланням на І. Горшеневу, вважає, що слід було б закріпити основи їх правового статусу саме в нормах Конституції, що створило би додаткові гарантії обмеження при здійсненні повноважень органів правопорядку та спрямованість їх діяльності на захист конституційних прав і свобод людини та громадянина [121, с. 121]. Тобто, на рівні Конституції України, доцільно було б закріпити основні завдання правоохоронних органів, які полягають, зокрема, у захисті конституційних прав і свобод людини та громадянина [92, с. 106].

Як ми вже відзначали вище, сьогодні в державно-правовій теорії відбувається перегляд усталеної концепції про тріаду влад. Зазначена зміна в теоретичних підходах відображає тенденцію виокремлення, зокрема, четвертої, самостійної гілки влади – влади контрольної (поряд із законодавчою, виконавчою й судовою). Мова йде не про виокремлення відособлених контрольних органів у рамках окремої із “класичних” гілок державної влади. Це формування самостійної гілки влади, рівної за значенням трьом іншим [122, с. 9]

Цей процес ще не завершений: у багатьох країнах тенденція відокремлення контрольної влади має лише характер пошуку [123, с. 18]. Виокремлення самостійної контрольної гілки влади має вагомі об'єктивні причини. Реальний суверенітет народу передбачає, що народ через своїх представників не лише створює закони, організує їх виконання, вирішує спори, але і здійснює контроль за всіма цими процесами. Формування самостійної контрольної-наглядкової гілки влади обґрунтовується недостатністю форм парламентського контролю за виконавчими структурами і главою держави (там, де глава держави не є главою виконавчої влади) та необхідністю запровадження

контролю над самими представницькими органами, діяльність яких перебуває під активним впливом політичних партій [124, с. 35]. Делегування повноважень без можливості здійснення контролю за їх реалізацією призводить до втрати суспільством влади над своїми представниками. Контрольні органи, підпорядковані якій-небудь гілці влади, не можуть здійснювати свої повноваження стосовно тих, кому підпорядковані. Самостійність контрольної гілки влади, її рівноправність з іншими гілками влади дає змогу здійснювати контроль від імені народу за всіма органами й посадовими особами державного апарату. Особливо це стосується судового контролю. У практиці розвинених зарубіжних країн найбільш концентрують та уособлюють у собі ознаки контрольної влади спеціальні, незалежні від органів законодавчої та виконавчої влади органи конституційної юрисдикції, що здійснюють конституційне правосуддя. Саме вони відображають сутність контрольної влади з усіма її необхідними атрибутами [125, с. 225]. Вони є вищою формою спеціалізованої контрольної діяльності, мають спеціалізований предмет контролю та реалізують свою функцію через особливий механізм захисту конституції. Автор підтримує точку зору, що самим своїм існуванням органи конституційної юрисдикції доводять функціонування системи стримувань і противаг до найвищого рівня ефективності, відіграючи найголовнішу функцію в цій системі [126, с. 187].

В рамках вищевикладеного матеріалу, варто було б звернути увагу до висловленої пропозиції (В. Тацій [101, с. 10], Р. Мартинюк [126, с. 188] та ін.) щодо включення до структури Основного закону України розділу “Охорона Конституції. Державний контроль” [127].

До цього розділу слід було б включити питання організації та діяльності тих інституцій, основним завданням яких є забезпечення неухильного виконання конституційних норм та здійснення державного контролю – Конституційний Суд України (єдиний орган конституційної юрисдикції, що здійснює кон-

ституційний контроль); Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (орган, покликаний захищати конституційні права людини шляхом здійснення парламентського контролю; Рахункова палата (орган, покликаний захищати конституційні засади фінансово-економічної безпеки держави шляхом здійснення контролю від імені Верховної Ради України; Прокуратура України (система органів, які забезпечують конституційну законність у діяльності владних інституцій).

Останнім часом у зв'язку з проведенням судово-правової реформи висловлювання нові аргументи “за” чи “проти” розширення функцій і повноважень прокуратури у різних сферах діяльності, зміни її статусу та місця у системі державної влади. Значна частина важливих з точки зору зміцнення законності та правового захисту громадян повноважень прокурора періодично зазнають істотних змін, тому є всі підстави, за твердженням В. Логоши, виділити, щонайменше два етапи реформування інституту прокуратури в Україні: етап перехідного періоду й етап політичної і правової стабілізації, який наразі проходить у нашій державі. Кожному з них властивий свій тип прокуратури, що відображає об'єктивні потреби забезпечення законності, підтримки правопорядку та боротьби зі злочинністю [128, с. 478].

Серед науковців та працівників органів прокуратури, відзначає вищезитований нами вчений, вже давно дискутуються питання щодо місця органів прокуратури в механізмі державної влади. При цьому, зміст численних дискусій щодо місця прокуратури в державному механізмі полягає в наступному:

- 1) прокуратура повинна примикати до законодавчої влади, як орган, який здійснює нагляд за дотриманням законів;
- 2) місце прокуратури в системі виконавчої влади, що реалізує закони;
- 3) місце прокуратури в президентській структурі;
- 4) місце прокуратури в системі судової влади [128, с. 479].

Наведемо декілька прикладів поглядів вчених з приводу вищенаведеного. Так, В. Ломовський вважає, що прокурорський нагляд є продовженням законодавчої функції держави. Він посилається на відомий вислів Ш. Монтеск'є про те, що у вільній державі влада має право і повинна розглядати, як саме виконуються створені нею закони [129, с. 34]. Таким уповноваженим повіреним влади, на думку В. Долежана, є прокурор, який не є самостійним владним органом, а діє за її дорученням та під контролем [130, с. 44]. В. Клочков та В. Рябцев стверджують, що прокуратура діє від імені вищого органу державної влади і це має бути закріплено в Конституції та організаційно оформлено [131, с. 41].

Як ми вже говорили, є ряд вчених-правників, які вважають, що прокуратура має увійти до складу судової влади, повернутися туди, звідки вона вийшла, тобто до суду. Відзначимо, ця ідея не нова, оскільки під час проведення судової реформи 1864 року прокуратура отримала статус, який М. Муравйов охарактеризував як “постійне державне управління, що складається з ієрархічної системи одноособово діючих посадових осіб, покликаних за службовим обов'язком бути у відведеній їм переважно судовій галузі представниками публічних інтересів та органами уряду. Діючи у такий спосіб, прокуратура займалася переслідуванням публічних злочинів...” [132, с. 2].

Важливо звернути увагу на те, що спроби віднести прокуратуру до судової влади робилися і на законодавчому рівні. Так, у проекті Конституції України, винесеному на всенародне обговорення постановою Верховної Ради від 1 червня 1992 року, розділ про прокуратуру навіть було вже віднесено до глави 21 “Судова влада”. Але згодом законодавець відмовився від такого позиціонування прокуратури [133, с. 23].

Висловлювалися пропозиції зробити прокуратуру органом президентської влади, бо її наглядові функції дуже близькі до функцій Президента, а повноваження прокуратури мають допомагати Президенту реалізовувати свої права. Водночас,

така позиція вочевидь ускладнює додержання принципу розподілу влади, спрямована на концентрацію в руках Президента, по суті, необмеженої контрольної-наглядової влади. До того ж місце Президента в системі розподілу державної влади також залишається невизначеним.

Разом з тим, майже не дискутується питання про належність прокуратури до виконавчої гілки влади. І це є безперечним, оскільки підпорядкування прокуратури виконавчій, так само як і судовій владі, може зруйнувати систему стримувань і противаг, що склалася в державі.

На сьогоднішній день відомо, що в різних країнах історично склалися різні моделі прокуратури: від органу кримінального переслідування та підтримання обвинувачення в суді до тотального нагляду за додержанням та застосуванням законів [134, с. 87]. Досвід зарубіжних країн також свідчить, що існують різні варіанти вирішення питання про місце прокуратури у державному механізмі. Так, за цією ознакою В. Логоша виділяє п'ять груп країн, в яких застосовуються такі основні концепції прокурорської діяльності:

- 1) країни, де прокуратура діє у складі Міністерства юстиції, хоча при цьому може належати до органів правосуддя і діяти при судах, а прокурори можуть належати до суддівського корпусу магістратури (Польща, США, Франція, Бельгія, Нідерланди, Данія, ФРН, Японія);
- 2) країни, де прокуратура входить до складу судової системи і перебуває при судах або використовується у межах судової влади адміністративною автономією (Албанія, Іспанія, Італія, Ірландія);
- 3) країни, де прокуратура виділена в самостійну систему адміністративних органів і є підзвітною парламенту або главі держави (Бразилія, Португалія, Словаччина, Угорщина, Фінляндія);
- 4) країни, де прокуратура існує у вигляді органу, що підзвітний і підконтрольний вищим колегіальним дер-

жавно-партійним органам країни (В'єтнам, КНР, КНДР, Куба);

- 5) країни, де прокуратури або її прямого аналогу взагалі немає (Ватикан, Катар, Кувейт, Велика Британія, Ірландія) [128, с. 479].

У міжнародних документах у сфері прокурорської діяльності, зокрема в Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи "Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства" визнається можливість існування у демократичному суспільстві різних моделей прокуратури. Зокрема, прокуратура може існувати як частина судової влади з обов'язковим визначенням у законі характеру і меж її незалежності (п. 14). Допускається очевидність того, що прокуратура може бути частиною виконавчої влади, частиною уряду або йому підпорядкована, але у цьому випадку має бути забезпечена незалежність прокурорів та прозорість і справедливість їх діяльності (п. 13). Однак, вказує вже цитований нами В. Логоша, формуючи ту чи іншу модель концепцію діяльності прокуратури в Україні, потрібно керуватися не лише міжнародними стандартами щодо її ролі і місця в демократичному суспільстві, а й зважити на історичні традиції, правову культуру, менталітет та реальний стан соціально-економічного й політичного розвитку держави. Також слід враховувати, що кожний окремий інститут у зарубіжних державах – це тільки елемент налагодженого механізму, який в умовах України може і не спрацювати [128, с. 480].

Нині місце прокуратури в системі поділу влади і державних органів України не визначено з огляду на таке: 1) у Конституції України до 2016 року [135] прокуратурі було присвячено розділ VII "Прокуратура", що свідчило про самостійне закріплення цього органу на конституційному рівні; 2) і Конституція України (до 2016 року), і Закон України "Про прокуратуру" (як 1991 р., так і 2014 р.) визначають прокуратуру як єдину систему, не конкретизуючи, до якої гілки влади її віднесено; 3) в організаційному аспекті прокуратура нікому не підпорядкована і не-

підконтрольна; 4) у функціональному плані прокуратура має самостійні й відокремлені напрями діяльності, весь масив яких не збігається із функціями жодної з гілок влади чи окремого органу; 5) призначення та звільнення Генерального прокурора України відбувається органами, що належать до різних гілок влади – Президентом та Верховною Радою України [136, с. 165].

Таким чином, як бачимо, прокуратура в системі державного механізму є відокремленою та самостійною системою органів із широкими повноваженнями. Однак така ситуація, яка успадкована Україною з радянського минулого і була цілком прийнятною в СРСР (соціалістична доктрина якого не визнавала теорії поділу влади), абсолютно неприпустима у сучасних державно-правових реаліях України. Стаття 6 Конституції України, як ми вже неодноразово згадували, закріпила поділ державної влади на три гілки: законодавчу, виконавчу і судову. Відповідно, кожний державний орган чи їх система, а тим більше така вагома, як прокуратура, стверджує А. Лапкін, має знайти місце у межах однієї з гілок державної влади [136, с. 165].

На цю ситуацію неодноразово звертала увагу Парламентська Асамблея Ради Європи, яка у своїх резолюціях щодо України порівнює прокуратуру з “вільним електроном” у державному механізмі та наполягає на тому, щоб її інтегрувати до виконавчої або судової влади. Проте, на думку Ю. Полянського, таке бачення української прокуратури експертами Ради Європи об’єктивно виражає її становище як автономної правоохоронної системи і загалом не суперечить принципу поділу влади в його теоретичному розумінні, хоча разом із цим учений допускає можливість компромісного кроку щодо інтеграції прокуратури до однієї із загальноновизнаних гілок державної влади [137, с. 137].

В контексті тематики нашого дослідження вважаємо за потрібне розглянути взаємозв’язок прокуратури з кожною із гілок державної влади. Так, зокрема, як відзначає А. Лапкін, із законодавчою владою прокуратура пов’язана досить тісно у наступних аспектах:

- 1) правові основи організації та діяльності органів прокуратури закладено актами Верховної Ради України (передусім це Закон, а також закони та інші акти Верховної Ради України, якими керується прокуратура у своїй діяльності);
- 2) наглядова діяльність прокуратури зосереджена на контролі саме за додержанням законності, тобто передусім актів Верховної Ради України;
- 3) Верховна Рада України бере участь у формуванні органів прокуратури України, оскільки Генеральний прокурор України призначається і звільняється за її згодою;
- 4) Генеральний прокурор України певним чином підзвітний законодавчій владі: він не менш як один раз на рік інформує Верховну Раду України про стан законності; разом із цим Верховна Рада України може висловити йому недовіру, що має наслідком його відставку з посади;
- 5) діяльність Верховної Ради України не є об’єктом прокурорського нагляду [136, с. 165].

Усі ці обставини дають підстави деяким дослідникам відстоювати необхідність визначення прокуратури як інструмента законодавчої влади [138, с. 19]. Інші науковці наголошують на тісному взаємозв’язку прокуратури та парламенту. Так, зокрема, В. Клочков вважає, що взаємодія Генеральної прокуратури України з Верховною Радою України повинна здійснюватися у таких напрямках: 1) із питань законодавчої діяльності парламенту; 2) у сфері реалізації контрольних повноважень парламенту, зокрема з охорони й захисту прав і свобод людини та громадянина; 3) сприяння у вирішенні питань, пов’язаних із внесенням народними депутатами запитів і звернень [139, с. 213].

Не заперечуючи взаємозв’язку прокуратури та законодавчої влади, А. Лапкін наголошує, що призначенням останньої є насамперед творення законів. Нині Верховна Рада України не має “інструментів”, які б забезпечували нагляд за їх дотриман-

ням, у ролі одного з яких пропонується вважати прокуратуру при такому підході. Крім того, Законом скасовано функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів, натомість прокуратура виконує низку важливих ненаглядових функцій, які не “вписуються” у парадигму парламентського контролю: підтримання державного обвинувачення, представництво тощо [136, с. 165].

В. Логоша відзначає, прокурорський нагляд виник й існує для виконання функції забезпечення єдності законності, що також властиво законодавчій владі. Остання, приймаючи закони, зацікавлена в їх точному і уніфікованому виконанні та створює для цього необхідні державно-правові структури, в тому числі прокуратури. У той же час прокурорський нагляд не підміняє законодавчу владу. Конституційний Суд або будь-який інший державний орган у сфері забезпечення закону, єдності законності й у вирішенні інших завдань. Отже, прокуратура в певній мірі тяжіє до законодавчої влади. Здійснюючи нагляд, що носить безперервний, а не епізодичний характер за виконанням прийнятих парламентом законів, прокуратура як би виконує частину функцій парламенту [128, с. 479].

Про тісну співпрацю органів прокуратури та парламенту можна сказати також і наступне. Своєю законодавчою діяльністю парламент, по-перше, надає чітку державно-правову визначеність усіх аспектів правової реформи в цілому і, в тому числі, реформу органів прокуратури. Цей напрямок слід вважати пріоритетним, оскільки воно зачіпає найбільш актуальні питання внутрішньої (тобто ми говоримо саме про конституційну безпеку держави) і, що також важливо після надання Україні безвізового режиму в Європі, зовнішньої політики. По-друге, саме парламент конститує організації та установи, до компетенції яких входять вирішення питань, за якими з ними так чи інакше органам прокуратури доводиться взаємодіяти при вирішенні покладених на неї завдань. По-третє, парламент України приймає і вносить на підпис Президенту законопроекти, в тому

числі і про державний бюджет, що дозволяє прокуратурі України працювати ефективно. І нарешті, по-четверте, фінансовий контроль держави. Мова іде про використання частини бюджету, що стосується фінансування органів прокуратури, правильності витрачання виділених коштів. Крім того, до основних форм парламентського контролю за діяльністю прокуратури, які застосовують і прагнуть застосовувати законодавці, можна віднести: депутатські запити; парламентські слухання; звіти, доповіді та повідомлення Генпрокурора України та його заступників; депутатські розслідування і т.д.

Із виконавчою владою прокуратура взаємодіє на дещо інших засадах, хоча теж має чимало точок дотику, а саме:

- 1) органи виконавчої влади, як і органи прокуратури, становлять надзвичайно широку й розгалужену систему, з якою безпосередньо взаємодіє система органів прокуратури на всіх рівнях;
- 2) з деякими органами виконавчої влади прокуратура була об'єднана спільними завданнями і напрямками діяльності – йдеться про органи внутрішніх справ, Службу безпеки України, інші правоохоронні, а також численні контролюючі органи;
- 3) органи виконавчої влади – від Кабінету Міністрів України до органів виконавчої влади на місцях – ще донедавна були об'єктами прокурорського нагляду. При цьому, аналіз статистичних даних дає підстави говорити, що саме відповідність актів, дій, рішень органів виконавчої влади закону традиційно займала найбільшу “питому вагу” в структурі наглядової діяльності прокуратури, хоча в умовах скасування функції нагляду за додержанням і застосуванням законів ця сфера істотно обмежилася [136, с. 166].

Наведені положення створюють передумови для інтеграції органів прокуратури до системи виконавчої влади і злиття чи підпорядкування її Міністерству юстиції України [140]. Ра-

зом із тим історичний досвід підпорядкування прокуратури виконавчій владі в Україні, а також її сучасні завдання і функції свідчать про інше. Призначенням виконавчої влади є виконання законів, а прокуратури – нагляд за їх додержанням, зокрема, органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Крім того, навіть взаємодіючи з органами виконавчої влади, прокуратура займає самостійне і відокремлене щодо них місце: стосовно правоохоронних органів вона стоїть на дещо вищому щаблі, оскільки здійснює координацію їх діяльності щодо протидії злочинності. Стосовно контролюючих органів вона у своїй наглядовій діяльності не підміняла їх, а здійснювала контроль за контролюючими органами [136, с. 166]. Крім того, відзначає О. Толочко, віднесення прокуратури до виконавчої влади в сучасних умовах неминуче призведе до її політизації, оскільки виникає проблема залежності від парламентської коаліції депутатських фракцій [141, с. 22]. Це суперечить засаді політичної нейтральності, закріпленій, зокрема, у ст. 3 Закону “Про прокуратуру”.

Проти такої “політизації” прокуратури застерігає й стаття 12 Рекомендації 19 Комітету Міністрів Ради Європи 2000 р. Політизація прокуратури, відзначає Г. Середа, пов’язується з тим, що як частина виконавчої гілки влади, прокуратура повинна буде дотримуватися політики Уряду. Впровадження тільки політики держави призведе до пригнічення дійсної сутності громадських інтересів та бюрократії. Функціонування прокуратури залежатиме від міцності парламентської більшості, яка має схильність до перманентного переформування та певних політичних сил, що створюватиме реальну загрозу частих змін прокурорів усіх рівнів. Крім того, посада Генпрокурора стане предметом торгівлі при парламентському розподілі владних портфелів. Не виключеною є можливість спрямування діяльності прокуратури проти опозиційних сил [142, с. 12].

Серед аргументів щодо неможливості підпорядкування прокуратури Міністерству юстиції можна навести також і на-

ступні. Так, подібне призведе до зміни правової природи прокуратури, перетворивши цей орган фактично в адміністративно-контрольний, що суттєво знизить незалежність прокурорів. Відбудеться зниження також її соціально-економічного забезпечення з огляду на зрівняння прокурорського статусу зі статусом державних службовців у сфері управління [128, с. 479].

Включення органів прокуратури до складу Міністерства юстиції призведе до декларативності законодавчо проголошеної незалежності прокурорів, адже правосвідомість посадовців органів виконавчої влади ґрунтується на таких засадах, як чітка ієрархія, підпорядкованість і втручання у діяльність підпорядкованого суб’єкта. До того ж при пакетному фінансуванні прокуратури разом з Міністерством юстиції не можна категорично заперечувати той факт, що прокуратура дослухатиметься до порад Міністра, який буде вирішувати питання, пов’язані з її фінансуванням. Завжди варто пам’ятати, що прокурор як процесуальна фігура має відповідні процесуальні повноваження, а тому гарантувати незалежність задля їх належної реалізації вкрай необхідно [142, с. 11].

Політизація прокуратури призведе до підвищення загрози того, що замість подальшої демократизації і збільшення потенціалу прокуратури із захисту прав людини і суспільних інтересів її можуть перетворити в орган, який буде здійснювати представництво інтересів виконавчої влади та її посадових осіб. Венеціанська комісія вважає, що залежність прокуратури від виконавчої влади ускладнить досягнення деполітизації прокуратури і захист прокурорів від неналежного втручання в їх роботу, яке повинне бути зумовлене законом, а не політичною необхідністю. Крім того, у державах, де прокуратура належить до виконавчої влади, суспільство постійно зацікавлене в удосконаленні статусу прокурорів, забезпеченні їх незалежності від впливу уряду [128, с. 479].

В Україні прокуратура пов’язана із судовою владою комплексом взаємовідносин:

- 1) усі без винятку функції прокуратури пов'язані із судами. Одні функції з рішень суду починаються (нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах тощо), інші – лише безпосередньо реалізуються (представництво інтересів громадянина або держави, підтримання державного обвинувачення), решта – логічно продовжуються (нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство);
- 2) суд і прокуратура об'єднані спільними завданнями у системі судових і правоохоронних органів з утвердження у державі верховенства права, зміцнення законності та правопорядку, реалізації контрольних повноважень у сфері кримінального провадження;
- 3) суд здійснює контроль за діяльністю органів прокуратури, оскільки до нього оскаржують дії і рішення прокурора тощо. Водночас прокуратура не здійснює нагляду за діяльністю суду, хоча і реагує на порушення ним закону шляхом оскарження незаконних і необґрунтованих рішень суду [136, с. 167].

Отже, на перший погляд дійсно, прокурорська діяльність наближена за своєю суттю до системи судової влади, оскільки, як бачимо з вищенаведеного, ніякий інший орган не має таких тісних зв'язків із судом, як прокурор під час судового розгляду кримінальних справ, і такого важливого впливу на рішення суду. Також не можна не відзначити посилення на практику процесу співробітництва та забезпечення більш тісного взаємозв'язку та взаємодії прокуратури з судовою владою з метою об'єднання їх потенціалу у захисті прав громадян, утвердження законності і правопорядку, орієнтацію органів прокуратури на звернення до суду, як найбільш ефективну форму захисту прав громадян [143].

В той же час, не можна не звернути увагу на те, що згідно з п. 17 Рекомендацій (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи

якщо прокуратура є складовою системи судової влади, то держави повинні вжити відповідних заходів, щоб правовий статус, компетенція і процесуальна роль прокурорів були встановлені законом таким чином, аби не могло бути законних сумнівів щодо незалежності та неупередженості суддів.

Ряд вітчизняних та зарубіжних вчених також наводять свої аргументи щодо належності прокуратуру до судової гілки влади. Так, зокрема, В. Бринцев допускає, що урізана конституційна модель прокуратури може вмонтовуватися як самостійна структура у систему судової влади за умови істотної перебудови моделей судового процесу та системи слідчих органів [144, с. 100]. С. Стеценко вважає обґрунтованим віднести прокуратуру в ролі незалежного органу до судової гілки влади, аргументуючи це прикладами інших країн; прикладами в історії України; деполітизацією діяльності прокуратури; схваленням такого підходу експертами Ради Європи; спорідненістю професій судді та прокурора [145, с. 150]. В свою чергу, Ю. Полянський наголошує на перспективності ідеї інтеграції прокуратури до судової влади на засадах незалежності від суду у вирішенні організаційно-управлінських питань [146, с. 137]. І. Коліушко стверджує, що завданням прокуратури має бути сприяння здійсненню правосуддя, тому ті завдання прокуратури, які реалізуються у відриві від судів і не спрямовані на забезпечення правосуддя, стають незрозумілими [147].

Відзначимо, ця ідея не нова, оскільки під час проведення судової реформи 1864 року прокуратура отримала статус, який М. Муравйов охарактеризував як "постійне державне управління, що складається з ієрархічної системи одноособово діючих посадових осіб, покликаних за службовим обов'язком бути у відведеній їм переважно судовій галузі представниками публічних інтересів та органами уряду. Діючи у такий спосіб, прокуратура займалася переслідуванням публічних злочинів..." [148, с. 2].

Важливо звернути увагу на те, що спроби віднести прокуратуру до судової влади робилися і на законодавчому рів-

ні. Так, у проекті Конституції України, винесеному на всенародне обговорення постановою Верховної Ради від 1 червня 1992 року, розділ “Про прокуратуру” навіть було вже віднесено до глави 21 “Судова влада”. Але згодом законодавець відмовився від такого позиціонування прокуратури. Крім того, саме цю позицію підтримала і Генеральна прокуратура України, яка у проекті Закону від 2006 р. “Про внесення змін до Конституції України” пропонувала включити прокуратуру до судової влади і визначити її як єдину незалежну систему органів судової влади. Такий підхід повністю схвалила Венеціанська Комісія, яка привітала “вибір на користь незалежної прокуратури як частини судової влади” і рекомендувала якнайшвидше відобразити ці положення у законопроекті України “Про прокуратуру” [149, с. 4]. Проте, як бачимо, при прийнятті Закону законодавець не зважився на такий радикальний крок, як віднесення прокуратури до судової влади.

Не можна залишити поза увагою того, що законотворець у новому Законі “Про прокуратуру” зробив досить значні кроки на шляху до можливої інтеграції прокуратури та судової влади за весь період незалежності України. Це підтверджується, за твердженням А. Лапкіна, зокрема, наступним:

- 1) кількісне обмеження прокурорських функцій. Наприклад, скасування функції нагляду за додержанням і застосуванням законів значно звузило коло об'єктів та сферу прокурорської діяльності, внаслідок чого остання ще більше наблизилася до функціональної сфери реалізації судової влади;
- 2) реформування всієї системи органів прокуратури. Скасування спеціалізованих прокуратур, прокуратур міст із районним поділом певним чином наблизило систему органів прокуратури до судової системи України. Навіть лінгвістично назва третьої ланки системи прокуратури “місцеві прокуратури” тотожна назві третьої ланки судової системи “місцеві суди” [150];

- 3) зміни у правовому статусі прокурорів. Закон передбачив складний порядок зайняття посади прокурора, що загалом нагадує закріплений Законом України “Про судоустрій і статус суддів” порядок призначення судді вперше. Спільні риси мають також порядки дисциплінарного провадження щодо прокурора і судді. Об'єднує прокурорський і суддівський корпуси також Вища рада юстиції, яка є органом, відповідальним за прийняття рішень щодо порушень як суддями, так і прокурорами вимог щодо несумісності та про їх дисциплінарну відповідальність. Певна уніфікація правового статусу прокурорів і суддів вбачається навіть у встановленні відповідності їхніх посадових окладів до певної кількості мінімальних заробітних плат тощо [136, с. 169].

Разом із тим, на наш погляд, цілком вірно стверджує вечний І. Марочкін, що віднесення прокуратури до судової влади сьогодні треба вважати не лише передчасним, а й недостатньо обґрунтованим. Воно, при послідовному втіленні, неминуче призведе до обмеження функцій прокуратури сферою кримінального переслідування, що суттєво послабить її роль у суспільстві при одночасному посиленні судової влади через неприцупанні їй функції. При збереженні ж незалежності прокуратури і її сучасних позицій перебування у межах судової системи буде суто декларативним. Крім того, відзначає науковець, прокуратура, яка може позиціонувати себе лише при судовій владі, а не у її структурному складі, ніколи не зможе інтегративно поєднатися із судовою владою з її виключністю, повнотою і самостійністю. За своєю природою судова влада відокремлена від інших гілок і не може бути об'єднана з будь-якою іншою владою, зокрема і прокурорською [151, с. 136].

В той же час, О. Ярмиш відзначає “хто ж і в яких формах буде “стримувати” представників судової влади при порушенні ними законодавства? Ця проблема сьогодні знадою загострилася у зв'язку з непродуманим рішенням законодавця – лікві-

дацією прокурорського нагляду за додержанням законів при розгляді справ у судах. Твердження про те, що законність у судовій діяльності забезпечується внутрішнім контролем (нагляд, касація, і апеляція), не можна вважати серйозним. Адже вищестоячі суди переглядають справи лише тоді, коли є сигнали (подання та скарги), внаслідок чого значна кількість справ ними не контролюються. По-друге, вищестоячі суди пов'язані з нижчестоящими корпоративною солідарністю, що позбавляє внутрішній контроль ефективності [152, с. 15].

“Класичні” гілки державної влади – законодавча, виконавча та судова – уособлюють єдину державну владу та її поділ, не виключають можливості існування інших функціонально самостійних правових інститутів, їх наявність визначена реальними потребами побудови правової держави і державно-правового життя суспільства в певний конкретний період, необхідністю демократичних форм контролю різних органів усіх гілок влади у випадках, коли їх діяльність не відповідає принципам і положенням Конституції України.

Хоч глава держави функціонально і тяжіє до виконавчої гілки влади, однак уряд створений як особливий орган виконавчої влади. Тому має місце розмежування не тільки повноважень, але і самої державної влади між президентом і урядом, між парламентом і президентом. У процесі такого розмежування президент нерідко “перетягує” на себе повноваження інших органів, частково парламенту, частково уряду. В результаті йде процес формування особливого інституту президентської влади, що, безумовно, відрізняється від інститутів законодавчої і виконавчої влади [153, с. 29].

Саме тому, в останні роки зростає кількість вчених, що відстоюються необхідність існування четвертої президентської “арбітражної” гілки влади. Значущість реалізації Президентом України арбітражної функції в умовах становлення національної державності на принципах поділу влади суттєво зростає. Тому в умовах перехідного етапу розвитку держави інститут

президентства об'єктивно покликаний виконувати консолідуючу функцію. Президент не входить в жодну з гілок влади – ні в законодавчу, ні в судову, ні у виконавчу. Це дає йому можливість виступати в якості арбітра між ними. Отже саме положення глави держави, який забезпечує збалансованість влад, функціонування державного механізму в режимі консенсусу зобов'язує Президента діяти в ролі арбітра, що забезпечує узгодженість позицій різних владних структур, пошук компромісних рішень з метою повноцінної реалізації положень Основного Закону.

“Для розуміння суті інституту президента слід виходити із взаємопроникнення різних гілок відомої тріади: незважаючи на домінування компетенційної домінанти в кожній з гілок влади, що визначає її суть, у будь-якій присутні якісь, інколи дрібні, а нерідко й значні елементи, характерні в цілому для іншої гілки. Тому, природу президентської влади не можна жорстко прив'язувати лише до одного з елементів тріади поділу влад”, – вважає В. Чіркін [154, с.16].

На думку Т. Кіса, окремою властивістю президентства в Україні є те, що в ньому інститут Президента уособлено, а за Президентом закріплено певну інституціональну придатність. Президентська влада в Україні є виокремленим видом влади, виходить далеко за межі законодавчої, виконавчої і судової влади. Приматний характер інституту Президента знаходять свій безпосередній вираз в особливих повноваженнях, прерогативах та функціях, які покладені на нього [155, с. 24].

Відзначимо, концепція президента-арбітра вже давно знайшла своє місце в теорії і практиці французького конституціоналізму. Ідея арбітражу вперше була викладена де Голлем у його промові в Байо 18 червня 1940 р. Тоді ж де Голль уперше сформулював і свою концепцію ролі глави держави серед інших інститутів влади – концепцію національного арбітражу, здійснення якого повинно бути покладене на президента Республіки [156, р. 280]. Тобто, про арбітраж глави держави йшлося ще за часів так званої Третьої республіки, тобто у

70-і роки XIX ст. Традиційно зміст цієї концепції пов'язувався з неприпустимістю привласнення президентом ролі лідера парламентської більшості і керівника уряду. Роль президента-арбітра уподібнювалася функціям спортивного судді: він не повинен був втручатися у діяльність державного механізму та окремих його ланок і мав діяти у виняткових випадках, коли виникала кризова ситуація. Для цього президенту надавалися повноваження розв'язувати конфлікти, що можуть виникнути між державними органами, використовуючи такий засіб, як референдум [157, с. 112].

Такий підхід до визначення президентського арбітражу був у цілому сприйнятий і після прийняття чинної Конституції Франції 1958 р. Але з часом він змінився, і стала домінувати концепція арбітражу, за якою припускається активне втручання президента в державно-політичне життя. Глава держави вже розглядається не просто як символ національної єдності, а як вождь нації, "національний гід" [158, с. 112].

В контексті вищенаведеного та в рамках тематики нашого дослідження, не можна залишити поза увагою й того факту, що є сьогодні й прихильники віднесення прокуратури до президентської влади [159, с. 26]. Враховуючи статус Президента України, котрий визнається гарантом додержання Основного Закону, прав і свобод людини і громадянина, Конституції, вони визнають можливим на певний перехідний період конструювати прокуратуру як структуру президентської влади, що здійснює від його імені нагляд за виконанням законів і президентських указів у державі. До того ж підкреслюють, що зважаючи на цільове призначення та функціональну направленість, діяльність прокуратури найбільшою мірою пов'язується з діяльністю Президента України [160, с. 6]. На думку цих науковців, прокуратура має стати важливою і необхідною опорою президентської влади, що особливо необхідно в умовах нестабільних правових відносин у суспільстві. До предмету діяльності прокуратури повинен увійти постійний і системний нагляд

за виконанням законів і указів Президента, що мають силу закону і особливе значення в проведенні реформ і забезпеченні правопорядку[161] [162].

У науковій та навчальній літературі прокуратуру іноді відносять до самостійної гілки влади, зокрема: контрольно-наглядової. Ця позиція ґрунтується на тому, що прокуратура України як єдина централізована система державних органів наділена функціями, які вирізняють її з-поміж органів виконавчої і судової влади, наділена наглядовими повноваженнями та за своїм правовим статусом не може бути віднесена до жодної гілки влади, виходячи з положень задекларованих у ст. 6 Конституції України.

Оскільки прокуратура України не може бути "вмонтована" у систему органів виконавчої або судової влади, як це має місце у деяких країнах, то це дало науковцям підстави стверджувати про наявність окремої гілки влади: контрольно-наглядової, у якій прокуратура займає особливе місце. До цієї гілки влади також відносять Конституційний Суд, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункову палату, Національну раду з питань телебачення і радіомовлення та Національну експертну комісію України з питань захисту суспільної моралі [128, с. 478].

Такої позиції дотримується чимало знаних вітчизняних правників, зокрема, одним із перших схожу думку висловив В. Тацій [163, с. 29]. Так, як зауважує М. Косюта, за сучасного стану правового регулювання, на основі характеру її функцій і повноважень, єдності і централізації ця система може розглядатись як самостійна гілка державної влади [164, с. 31]. І. Марочкін стверджував, що прокуратура є необхідним інструментом забезпечення розподілу і взаємодії влад, тому є доречним конституювати четверту контрольную владу, до якої віднести і прокуратуру [151, с. 136].

На думку вчених, можливість у перспективі інтегрувати прокуратуру до складу контрольно-наглядової гілки влади зу-

мовлена тим, що всі ці органи здійснюють у межах своєї компетенції охорону конституційного ладу, захищають конституційну законність. Спільною метою прокуратури й зазначених органів є забезпечення верховенства Конституції України в нормотворчій і правозастосовній діяльності, а завданням – практична діяльність, яка спрямована на досягнення цієї мети. Тому М. Косюта на підставі аналізу нормативних актів Генерального прокурора України та прокурорської практики зробив висновок, що нині прокуратура України виступає як система органів, що здійснюють конституційний нагляд. На відміну від конституційного контролю, здійснюваного Конституційним Судом, цей нагляд має місце переважно у сфері правозастосовної, а не правотворчої діяльності, хоча прокуратура досить часто реагує й на факти видання державними органами (аж до Кабінету Міністрів України) неконституційних актів нормативного характеру [165, с. 16].

Однак, інтеграція прокуратури, як автономного елемента системи, до контролюючої влади буде можлива у разі відокремлення в Основному Законі спеціального розділу та за умови збереження за прокуратурою функції нагляду за додержанням і застосуванням законів [128, с. 478].

Подібної думки й О. Ярмиш, який відзначає, як відомо, Конституція України приділяв прокуратурі окремий сьомий розділ. Із цього витікає, що прокуратура не відноситься до будь-якої гілки влади, а посідає самостійне місце в системі державних органів [152, с. 14].

Такий же підхід можна спостерігати і в дослідженні М. Бортуна. На думку вченого, існує також концепція визнання прокурорсько-наглядової діяльності самостійним видом державної діяльності, “четвертою владою” [133, с. 22]. Як зазначає С. Березовська, вперше з обґрунтуванням цієї точки зору виступив 1940 року Г. Петров, який розглядав діяльність держави як єдність чотирьох самостійних форм: законодавчої, виконавчо-розпорядчої, судової та прокурорського нагляду [166,

с. 15]. Отже, очевидну розбіжність у кількості форм державної діяльності та видів влади цілком можна подолати за рахунок визнання прокурорської діяльності відповідною (четвертою) гілкою державної влади.

У цьому контексті нині науковці виокремлюють такі ознаки гілки державної влади:

- 1) кожна гілка влади передбачає існування особливих спеціальних та однорідних державних органів, що мають своє місце у цілісному державному апараті та виконують певну роботу з управління державою;
- 2) державні органи кожної гілки влади є самостійними, виконуючи свої специфічні завдання, вони не підпорядковуються жодним іншим органам;
- 3) важлива ознака гілки влади – її структурування: це не просто сукупність органів, а структура у державному механізмі;
- 4) гілка влади – організаційно-юридична трансформація певної функції державного апарату щодо управління в суспільстві;
- 5) кожній гілці влади притаманні специфічні форми, методи та процедури діяльності. У підсумкові, гілка державної влади визначається як уособлена організаційно-функціональна структура у цілісному механізмі здійснення державної влади [133, с. 22].

М. Бортун стверджує, наведені ознаки притаманні прокурорській владі, яка за функціональними ознаками уособлює в собі державну владу, складається з централізованої ієрархічної системи спеціалізованих однорідних органів з підпорядкуванням Генеральному прокурору; органи прокуратури діють самостійно та незалежно від інших гілок державної влади; вони структуровані у державному механізмі і є одним із чинників забезпечення системи стримувань та противаг; прокурорська діяльність має специфічні форми, методи та процедури, визначені законом [133, с. 23].

О. Ярмиш відзначає, виходячи з них досягнень державно-правової науки, правомірно як на теоретичному; так і на практичному рівнях вести річ про контрольну гілку влади, яка знайшла відображення у Конституції України. До цієї гілки з повним обґрунтуванням можна віднести, крім прокуратури, також Конституційний Суд України, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Рахункову Палату, Національну раду з питань телебачення і радіомовлення. На його погляд, було б доцільно чітко виділити цю контрольну гілку влади в нашому Основному Законі. Прокуратура займає особливе місце і в системі контрольної влади. Сам порядок формування органів прокуратури робить неможливим включення їх до будь-яких державних структур, що забезпечує прокуророві будь-якого рівня незалежність від цих структур, блокує спроби перетворити його на “кишенькову фігуру”. Особливий статус прокуратури, форми та методи її діяльності зумовлюють її виключно важливу роль у взаємовідносинах трьох гілок влади. Виконуючи функцію головного з механізмів “стримань і противаг”, прокуратура забезпечує баланс цих гілок влади, сприяє їх взаємному порозумінню [152, с. 14].

В. Шуба вважає, що прокуратура є представником самостійної та незалежної гілки влади – прокурорської. Підтвердженням цієї точки зору є структурна побудова Конституції (до 2016 року – І.Ш.) де місце прокуратури визначено між виконавчою та судовою гілками влади. Більш того, те, що в окремих розділах Конституції визначено функції і повноваження таких гілок державної влади, як законодавча (ст. 75, 85, 92, 98, 101), виконавча (ст. 116-119) та судова (ст.ст. 124, 150) і те, що функції прокуратури також передбачені (були передбачені – І.Ш.) безпосередньо в Конституції (ст. 121) є додатковим аргументом того факту, що вона може розглядатись як самостійна гілка державної влади [165, с. 16].

Разом з тим, Н. Бенч відзначає, виділення прокуратури в окрему гілку влади на підставі того, що вона здійснює функції

контролю щодо органів виконавчої влади, є безпідставними, оскільки кожна гілка влади має контрольні функції. Виділити їх означає зруйнувати базові функції влади. Це стосується і можливості створення четвертої, контрольної гілки влади. Так, Верховна Рада України є не тільки єдиним органом законодавчої влади, вона здійснює парламентський контроль і за діяльністю Кабінету Міністрів України (п. 13, 33 ст. 85 Конституції України), має право створювати тимчасові спеціальні та слідчі комісії (ст. 89). Контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата (ст. 98). Кабінет Міністрів, зокрема, забезпечує виконання Конституції та інших законів України, актів Президента України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, здійснює заходи щодо забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю (п. 1, 2, 7 ст. 116). Контрольні функції передбачені як у Президента України (ст. 102), так і у місцевих державних адміністрацій (ст. 119), а також надані органам місцевого самоврядування (ст. 118). Відповідно до Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2006 р. №1577, до повноважень Міністерства юстиції України входить проведення правової експертизи проєктів нормативно-правових актів, здійснення правової експертизи (підготовка висновків) щодо відповідності Конституції України та законам України, вимогам нормо-проектувальної техніки проєктів законів, інших актів законодавства, що подаються на розгляд Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим [167, с. 110].

В той же час, більшість вчених справедливо підкреслюють, що прокуратура є самостійною незалежною державною інституцією, яка активно взаємодіє з усіма гілками державної влади, що дозволяє їй найбільшою мірою реалізувати свої правоохоронні й правозахисні функції. Така позиція науковців дає

підстави стверджувати, що оскільки прокуратура в Україні є одним із найважливіших елементів правової системи зі специфічним, притаманним тільки їй правовим статусом, завданнями, функціями, повноваженнями та відповідальністю. А отже, її не можна відносити до будь-якої з класично визначених і перелічених у ст. 6 Конституції України гілок влади.

При цьому слід виходити з того, що: а) підпорядкування прокуратури виконавчій або судовій владі може зруйнувати систему “стримувань і противаг”, що склалася в державі; б) жоден із існуючих державних органів не в змозі взяти на себе наглядову функцію прокуратури за дотриманням законів (*що ми зараз і спостерігаємо – І.Ш.*); в) реалії вимагають більш повного розкриття правозахисного потенціалу прокуратури, як органу забезпечення верховенства Конституції і законів України [168, с. 45].

Тому навіть будучи віднесеною до якоїсь традиційної гілки влади, прокуратура в будь-якій державі наділена функціями, не властивими для інших державних структур. Вона завжди зберігає певний рівень організаційної відокремленості, а обов’язкова прив’язка прокуратури до якоїсь із традиційних гілок влади не викликана якимось вагомими концептуальними міркуваннями [165, с. 14].

Цілком погоджуємося із В. Сухоносом, Україні, як державі постсоціалістичного типу, дісталася у спадок модель сильної прокуратури, яка здійснює відчутний вплив на стан законності та боротьби зі злочинністю, а також може суттєво впливати не лише на забезпечення конституційних прав і свобод громадян, але й на політичну та економічну ситуацію в державі. Крім того, прокуратура в Україні історично склалася як єдина централізована система, організаційно не пов’язана з жодною гілкою влади, що забезпечує незалежність її діяльності, вберігає від впливу політичних та інших корпоративних сил у суспільстві [134, с. 87].

Враховуючи самостійний характер діяльності прокуратури України, вона не підпорядковується виконавчій або судовій вла-

ді, оскільки її діяльність є переважно наглядовою, елементом системи стримувань і противаг між гілками влади, утвердження яких після прийняття Конституції України посилюється [128, с. 478]. Аналіз правових наукових джерел говорить нам про те, що переважна більшість вчених і практиків вважають, що:

- 1) прокуратура і в подальшому має залишатися самостійним органом влади організаційно не входячи до жодної з традиційних гілок державної влади. Але це не означає, що вона перетворюється на якусь нову гілку влади;
- 2) прокуратура діє в інтересах всієї влади, взаємодіє з ними, в деякому розумінні обслуговує їх;
- 3) прокуратура має бути інструментом, механізмом контролю за реалізацією повноважень, приписів, всіх гілок державної влади шляхом нагляду за точним виконанням законодавчих актів;
- 4) прокуратура повинна займати особливе місце в механізмі взаємодії влади, сприяти не роз’єднанню і протистоянню влади, а найсуворішому дотриманню законів усіма органами влади, верховенству закону, як одному з найважливіших принципів правової держави;
- 5) прокуратура в сучасних умовах має бути елементом системи стримувань і противаг, які забезпечують не тільки стримування окремих гілок від незаконних, протиправних дій, прийняття актів і т.д. і їх взаємодію з метою підтримання режиму законності і правопорядку, забезпечення та захисту прав громадян. посилення ролі прокуратури в системі правоохоронних органів за рахунок реалізації функції координації їх зусиль не тільки в сфері боротьби зі злочинністю, але і в питаннях участі у правотворчості, забезпеченні заходів щодо реалізації договорів із правової допомоги;
- 6) правове становище прокуратури має давати їй можливість ефективно впливати на кожну з гілок державної влади, забезпечувати їх взаємодію та підтримувати си-

стему стримувань і противаг, засновану на принципі поділу влади [128, с. 478].

Таким чином, на наш погляд, з метою ефективної реалізації механізму забезпечення конституційної безпеки, наразі гостро постала необхідність, як мінімум, у конституційному визначенні місця та ролі органів прокуратури серед інших органів державної влади України. Саме це, а також закріплення принципів взаємовідносин із законодавчою, виконавчою та судовою гілками державної влади тощо має бути головним завданням змін до нового закону “Про прокуратуру”, які слід прийняти найближчим часом.

Безумовно, позитивним є визначення головним завданням прокуратури є залучення її до процесу відправлення правосуддя. Прокуратура має сприяти відправленню правосуддя шляхом реалізації функцій, визначених Конституцією України і Законом, для забезпечення балансу інтересів людини, суспільства і держави. Попри це, та враховуючи вищенаведене, на наш погляд, не вважаємо позитивним кроком на шляху до реформування конституційного ладу держави, виключення розділу “Прокуратура” з Конституції України та включення норм, що закріплюють статус органів прокуратури до розділу “Правосуддя”, оскільки це “жорстко” визначає місце органів прокуратури серед інших органів державної влади, через включення прокуратури до системи правосуддя нашої держави.

Таким чином, як бачимо з вищенаведеного, питання про віднесення прокуратури України до однієї з існуючих гілок влади є надзвичайно актуальним і кожен із варіантів його вирішення має своїх прихильників, однак повністю не вирішує всіх проблем, пов'язаних із визначенням місця прокуратури у механізмі державної влади. На наш погляд, прокуратуру не можна віднести до жодної з гілок влади, оскільки вона є інститутом, здатним самостійно істотно впливати на функціонування органів державної влади, всією своєю діяльністю сприяючи взаємодії гілок влади, їх узгодженому функціонуванню як

єдиної державної влади [169, с. 140]. В умовах політичної нестабільності та погіршення стану законності та правопорядку саме прокуратура здатна забезпечувати необхідний баланс і рівновагу між гілками влади, захист прав та законних інтересів кожної окремої особи, суспільства і держави в цілому.

Висновки до Глави 2:

1. Як існування, так і розвиток демократичної, соціальної і правової держави нерозривно пов'язані з процесом реалізації цієї державою правоохоронної функції, оскільки саме охорона і захист права як одна з функцій державної влади, в свій час виступила тим стимулом, який взагалі уможливив конститування сучасної держави. При цьому, правоохоронна функція існує виключно в умовах демократичної та правової держави та еволюціонує поряд з розвитком правового та соціального характеру діяльності держави, впливаючи з конституційного принципу визнання людини найвищою соціальною цінністю, невідчужуваності та непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина. В той же час, правоохоронна функція не є однорідною за своїм змістом і включає цілий ряд напрямків державної діяльності, серед яких, в умовах нагальної потреби забезпечення конституційної безпеки, надзвичайної важливості набуває саме діяльність органів прокуратури.

2. Зміст правової категорії “конституційна безпека держави” дозволяє визначити коло завдань, які характеризують правоохоронну функцію держави і виділити її з-поміж інших функцій. До них варто віднести: 1) реалізація засад Стратегії національної безпеки; 2) спрямованість діяльності державних органів на захист базових цінностей, що складають зміст конституційного ладу; 3) охорона прав і свобод людини і громадянина; 2) постійне забезпечення режиму законності в державі.

3. Механізм забезпечення конституційної безпеки держави повинен існувати на основі функціонування чіткого механізму розподілу державної влади. Для нейтралізації дисбалансу механізму конституційної безпеки має бути сформована система стримувань і противаг, за допомогою якої можна буде гарантувати забезпечення прав особи і громадянина. Найбільш важливими, на наш погляд, є наступні гарантії: 1) розроблення на підставі Конституції нормативно-правових актів, які б регулювали компетенцію суб'єктів забезпечення конституційної безпеки, передбачивши конкретні сфери дії, права, обов'язки, принципи взаємодії та інші питання, що забезпечуватимуть ефективне функціонування цієї системи; 2) удосконалення наявних і розбудова нових інститутів забезпечення конституційної безпеки; 3) розроблення механізму взаємодії та нагляду за суб'єктами забезпечення конституційної безпеки з метою недопущення порушення законності, активне впровадження демократичного цивільного контролю над ними суб'єктами та ін.

4. З метою ефективної реалізації механізму забезпечення конституційної безпеки, наразі гостро постала необхідність, як мінімум, у конституційному визначенні місця та ролі органів прокуратури серед інших органів державної влади України. Саме це, а також закріплення принципів взаємовідносин із законодавчою, виконавчою та судовою гілками державної влади тощо має бути головним завданням змін до нового закону "Про прокуратуру", які слід прийняти найближчим часом.

5. На сьогоднішній день прокуратуру не можна віднести до жодної з гілок влади, оскільки вона є інститутом, здатним самостійно істотно впливати на функціонування органів державної влади, всією своєю діяльністю сприяючи взаємодії гілок влади, їх узгодженому функціонуванню як єдиної державної влади.

6. Безумовно, позитивним є визначення головним завданням прокуратури є залучення її до процесу відправлення правосуддя. Прокуратура має сприяти відправленню правосуддя

шляхом реалізації функцій, визначених Конституцією України і Законом, для забезпечення балансу інтересів людини, суспільства і держави. Попри це, та враховуючи вищенаведене, на наш погляд, не вважаємо позитивним кроком на шляху реформування конституційного ладу держави, виключення розділу "Прокуратура" з Конституції України та включення норм, що закріплюють статус органів прокуратури до розділу "Правосуддя", оскільки це "жорстко" визначає місце органів прокуратури серед інших органів державної влади, через включення прокуратури до системи правосуддя нашої держави.

Глава 3

ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

3.1. Функціональне призначення органів прокуратури України в контексті конституційних змін

Однією з ключових сфер, на забезпечення належного функціонування якої має бути спрямована правова політика держави, є правоохоронна. Саме в цій сфері здійснюється охорона та захист прав, свобод і законних інтересів особи, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорона громадського порядку та протидія злочинності, охорона державного кордону, розробка та реалізація державної міграційної політики. Мета державної політики у правоохоронній сфері полягає у приведенні діяльності органів державної влади, що функціонують у правоохоронній сфері, у відповідність до кращих світових стандартів та внутрішньодержавних потреб, забезпечення соціально-сервісного характеру діяльності зазначених органів шляхом оптимізації їх завдань і функцій, структури та чисельності, вдосконалення правового, кадрового, соціального, матеріально-технічного та фінансового забезпечення [170, с. 81].

Поняття “діяльність” означає активну творчу взаємодію з навколишнім середовищем, спрямоване на досягнення певних

целей [171, с. 140]. При цьому, діяльність державного органу виражається в соціальній ролі, яку він відіграє, здійснюючи покладені на нього функції. В контексті предмету дослідження даного структурного елементу нашої роботи, відмітимо, у правовій літературі представлені два основні підходи до визначення ролі прокуратури у сучасному суспільстві: інституційний – шляхом уточнення місця прокуратури в системі органів державної влади і функціональний – за допомогою встановлення функцій і напрямків діяльності прокуратури [172, с. 40].

Безсумнівно, одним із суб’єктів, уповноважених брати участь у формуванні (в межах наданих повноважень) та реалізації державної політики у правоохоронній сфері, є органи прокуратури України. Саме на органи прокуратури України покладається безпосередній обов’язок щодо охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина, забезпечення законності, зниження рівня злочинності в суспільстві, зміцнення правопорядку в державі. Зважаючи на зростання кількості загроз внутрішній безпеці держави, криміналізацію суспільства, особливу увагу слід звернути на необхідність посилення ефективності реалізації органами прокуратури України правоохоронної функції держави [170, с. 81].

При вступі до Ради Європи Україна взяла на себе зобов’язання змінити роль та функції прокуратури шляхом перетворення її на орган, який відповідатиме принципам цієї міжнародної організації. Ці положення відображені у висновку та рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року [173] щодо вступу України до неї. Перебування України в цій організації та перспективи входу до Європейського Союзу зумовлюють гостру необхідність адаптації її правових інститутів до норм Європейського співтовариства. У цьому контексті має бути реформована і система органів прокуратури, що, у першу чергу, стосується виконуваних нею функцій та завдань [174, с. 216].

Прокуратура України – це один із державних органів; її діяльність є важливим засобом забезпечення державою зміцнення за-

конності. Прокуратура, використовуючи свої специфічні методи, посідає провідне місце в боротьбі із злочинністю та корупцією. Діяльність прокуратури, через яку реалізуються її функції, поширюється на всі сфери правових відносин і є специфічною формою державного впливу на ці відносини. Тому, цілком логічне, функції прокуратури органічно пов'язані з функціями держави, передусім із функцією забезпечення законності та правопорядку. Отже, мета та завдання, які стоять перед прокуратурою, є необхідними складовими елементами державної мети та завдань. Цим, відзначає В. Авер'янов, визначається сутність і соціальна роль прокуратури, її функції у структурі державного механізму [175, с. 35]. Саме тому, на наш погляд, удосконалення діяльності органів прокуратури в механізмі забезпечення конституційної безпеки держави робить актуальним дослідження її функціонального змісту. Разом із тим слід зазначити, що з позиції теорії функцій проблеми організації та змісту діяльності прокуратури залишилися майже недослідженими. Проте вчені визнають, що функціональний метод при дотриманні деяких принципів набуває діалектичного характеру та залишається дієвим інструментом дослідження їх соціальної організації [176, с. 94].

У цьому плані доречно також навести думку В. Кравчука, який вважає за доцільне акцентувати увагу на тому, що типологія прокуратури – це розмежування (класифікація) прокуратур держав світу за місцем та роллю прокуратури в механізмі держави (за інституціональним та функціональним підходами). Таким чином, на думку вченого, типологія прокуратури об'єднує два поняття, які і впливають із цієї дефініції: тип прокуратури та функціональна модель прокуратури. Тип прокуратури – сукупність ознак, які характеризують інституціональну приналежність прокуратури в механізмі держави. Функціональна модель прокуратури – це підхід у типології прокуратури, в основу якого покладена характеристика діяльності прокуратури, її призначення. Отже, для визначення місця прокуратури в механізмі держави, стверджує В. Кравчук, доцільно використо-

увати інституціональний підхід (типи прокуратур), а для визначення функціонального призначення або ролі прокуратури в механізмі держави слід застосовувати функціональний підхід (функціональні моделі прокуратур) [177, с. 135]. Все це, на думку науковця, дає можливість на теоретичному рівні порівняти, проаналізувати та обрати для власної держави найоптимальніший тип та відповідну функціональну модель прокуратури [178, с. 359]. Значимість цієї проблеми, на наш погляд, посилюється в контексті необхідності ефективного функціонування механізму забезпечення конституційної безпеки нашої держави.

Слід відзначити, категорію “функція”, ввів у науковий обіг німецький учений Г. Лейбніц, який стверджував, що це – здійснення, виконання, коло діяльності, призначення, а також зміст самої діяльності [179, с. 719]. При цьому, на сьогодні у філософській науці поняття “функція” вживається в декількох значеннях. Для суспільства функція визначається як службова роль (призначення) одного з елементів соціальної системи по відношенню до іншого або до системи у цілому; як роль, яку певний соціальний інститут виконує відносно споживачів суспільної системи більш високого рівня або інтересів соціальних груп і особистостей, які її утворюють [179, с. 720]. В той же час, зовсім не зайвим буде відзначити, поняття функцій держави й функцій державних органів увійшли до лексики вітчизняної державознавчої науки ще на початку XIX ст. разом з ідеями конституціоналізму. Широко використовувались вони і в радянській теорії держави та права, ставши у 70-ті рр. предметом широкої наукової дискусії [180].

Відомо, що в теорії зміст функцій розуміють як напрям діяльності. Однак В. Зеленецький, зокрема, зазначає, що вказівка лише на те, що функція – це визначення напряму або вид процесуальної діяльності, нічого не дає для правильного усвідомлення поняття функції [181, с. 9].

На сьогодні в юридичній науці переважає точка зору, згідно з якою функціями органів державної влади є основні напря-

ми їх діяльності, в яких виявляється їх сутність і призначення в державному механізмі. Кожний державний орган відповідно до своєї компетенції виконує притаманні йому функції. Функції держави в цілому здійснюються через функції окремих державних органів. Державний орган, виконуючи свої функції, тим самим одночасно бере участь у реалізації різних функцій держави [182, с. 141].

За загальним визначенням функції виражають основне призначення державного органу. Таким чином, функції встановлюють частину тієї роботи, яку має виконувати державний орган у рамках свого становища в державному апараті (загальний напрямок діяльності), а компетенція визначає, що може і має зробити орган на виконання такої діяльності (конкретні владні дії у межах загального напрямку державно-владної діяльності). На думку Б. Лазарева, до складу компетенції відносяться не самі управлінські функції, які орган має право та зобов'язаний виконувати, а право та обов'язок здійснювати визначені функції. Компетенція встановлюється, виходячи із функції, і є її вираженням [183, с. 40].

Відзначимо також, традиція виділяти функції державних органів за формами їх діяльності походить ще від класиків до-революційної юридичної науки Російської імперії другої половини XIX – початку XX ст. (таких як В. Івановський, А. Алексєєв, Н. Коркунов, Ф. Кокошкін та ін.), які під впливом теорії Ш. Монтеск'є виділяли три функції державної діяльності: законодавчу, виконавчу і судову. При цьому розподіл функцій державної влади за їх юридичною природою називався матеріальним, а розподіл їх за компетенцією органів – формальним. Державні органи розподілялись на три категорії в залежності від того, який рід функцій був переважаючим для них. Принципове значення мав висновок про те, що “кожний орган, незважаючи на принципове наділення його якоюсь однією функцією, додає до неї в інтересах своєї політичної влади певною мірою й інші функції і таким чином певною мірою їх усіх поєднує”. Вказані автори

особливо підкреслювали неприпустимість змішування функцій державної влади з її завданнями, що випливають з мети держави (в якості якої проголошувалося “переслідування суспільного інтересу”), такими як охорона зовнішньої безпеки, захист права, турбота про економічний добробут населення і т.д., і відзначали, що одне й те ж державне завдання може здійснюватися державою в різних формах вияву влади, і, навпаки, одна й та ж функція влади може слугувати різним завданням [180].

В контексті вищенаведеного, відмітимо також, про важливість відмежування споріднених з “функцією” категорій. Так, зокрема, компетенція являє собою юридично встановлену “систему координат”, за допомогою якої можна чітко встановити належність конкретної справи до “сфери володарювання” певного органу та конкретну роль останнього у вирішенні цієї справи. Елементами компетенції є юридичні явища, які дають можливість робити цілком певний висновок про “належність”, правомочність владного органу у конкретних публічних правовідносинах. Ані функції, ані завдання зробити такий висновок можливості не дають. “Належність” органу визначається іншими двома чинниками: підвідомчістю та повноваженнями. Саме ці юридичні явища і є елементами компетенції органів публічної влади. Адже, аналізуючи законність дій органів влади, завжди виходять саме з двох критеріїв: чи входить дана справа у сферу “володарювання” цього органу та чи мав він право діяти саме таким чином [180].

На думку Г. Атаманчука, компетенція органу держави – це сукупність функцій і повноважень щодо управління певними об'єктами (процесами), відношеннями, явищами, поведінкою і діяльністю людей” [184, с. 547]. В. Авер'янов, в свою чергу, звертає увагу на те, що компетенція (права і обов'язки) є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, що доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як за “вертикаллю”, так і за “горизонталлю”), місце в ієрархічній

структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань [185, с. 247].

У деяких наукових публікаціях, у т. ч. в словникових виданнях, визначення поняття “компетенція” зводиться переважно до такого: 1) обізнаність, досвідченість у певній галузі, якомусь питанні; наявність повноважень, повновладність [186, с. 460]; 2) коло повноважень будь-якого органу або посадової особи; коло питань, у яких хтось обізнаний [187, с. 32]; 3) сукупність повноважень, прав і обов’язків посадової особи, які вона повинна використовувати для виконання своїх функціональних завдань [188].

Значна кількість органів мають тотожні повноваження (наприклад, міністерства), але компетенція кожного з них суворо індивідуальна завдяки відмінностям у підвідомчості. В той же час предмети відання деяких органів частково перетинаються (наприклад, сфера забезпечення конституційної безпеки України), але повноваження цих органів у “спільних” сферах є виключно індивідуальними, неповторними, а тому ніякої “конкуренції компетенцій” не відбувається [180].

Повноваження державного органу є його “правообов’язками”, оскільки за наявності необхідних юридичних фактів орган не може не реалізувати свої повноваження, водночас виступаючи як носій суб’єктивного права стосовно підвладного суб’єкта. Недарма законодавство для визначення конкретних повноважень владного органу використовує дієслова у третій особі однини: “призначає”, “координує”, “керує” тощо. Адже саме така форма дає можливість найбільш точно висловити “двоїсту” сутність зазначених повноважень: вказати права органу, водночас даючи зрозуміти неприпустимість їхнього незастосування. При цьому слід мати на увазі, що, як цілком слушно зауважують А. Ноздрачов і Ю. Тихомиров, орган є “правозобов’язаним” не тільки перед державою і перед суспільством, але й перед громадянином, що знайшло своє закріплення в Основному законі держави [189, с. 26].

Якщо аналізувати норми Конституції України, то вона безпосередньо не визначає завдання прокуратури, проте містить ряд норм, які визначають спрямованість діяльності всіх державних органів, в тому числі і прокуратури України. Так, відповідно положень до ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави. Виходячи із зазначених положень Основного Закону, діяльність прокуратури України повинна бути спрямовано в першу чергу на захист основоположних прав людини і громадянина, а тільки після цього – на захист інтересів держави [190].

Більш чітко визначає завдання прокуратури Закон України “Про прокуратуру”. Згідно ст. 1 даного Закону прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [191].

Саме тому, вчений Є. Попович вказує, що органи прокуратури у своїй діяльності керуються наступними завданнями: 1) захист гарантованих Конституцією і законами України політичних, трудових, житлових, економічних та інших прав та інтересів учасників суспільних відносин; 2) захист закріплених Конституцією і законами України територіальної цілісності, суспільного та державного ладу, політичних та економічних систем; 3) забезпечення законності у діяльності усіх підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності» [192, с. 66]. Натомість С. Томин пропонує до основних завдань прокуратури України віднести: 1) забезпечення законності; 2) захист від неправомірних посягань прав, законних інтересів людини і громадянина; 3) захист інтересів суспільства та дер-

жави. При цьому при формулюванні першого завдання діяльності прокуратури ключовим є слово “законність”, яка є складним політико-правовим явищем та визначається у юридичній літературі як певний режим суспільного життя, та метод державного управління, принцип діяльності органів держави, точне та неухильне додержання вимог юридичних норм всіма суб’єктами права [193, с. 546].

Як ми вже відзначали вище, відображаючи об’єктивну реальність, при регламентації правового статусу інституту державної влади, законодавець часто оперує загальноправовою категорією “функція”. При цьому, стосовно органів прокуратури, зауважує С. Кот, функціональний підхід був втрачений, поступившись місцем таким поняттям як “галузь нагляду”, “основний напрямок діяльності прокуратури”, зміст яких в законі так і не розкрито, або просто вказівкою на стадії наглядової діяльності, обов’язки прокурорів. Основний закон держави не містить переліку розглянутих категорій. Та й в науці на сьогоднішній день відсутня єдність думок про функції, основні та пріоритетні напрямки діяльності прокуратури. Відмова від змішування і підміни понять в даному випадку вимагає побудови системи категорій, що включає у взаємозв’язку функції, напрямки, галузі та інші терміни в розглянутій нами сфері [194, с. 121].

При визначенні функцій прокуратури необхідно виходити з поставлених перед нею цілей, що обумовлюють сутність прокурорської діяльності та місце прокуратури в державному механізмі. В межах своєї компетенції прокуратура покликана реалізовувати функції держави щодо забезпечення законності і правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [195, с. 45].

В контексті вищенаведеного, слушною видається думка В. Розенфельда та А. Фролова, згідно якою при визначенні понять основних та пріоритетних напрямків діяльності прокуратури слід виходити не їх компонентів, що становлять зміст

функцій, а з пріоритетів, що мають першорядне значення в функціонуванні держави, його соціальне і економічному розвитку, захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, які зумовлюють необхідність зосередження на них головної уваги всієї прокурорської діяльності [196, с. 71].

У цьому світлі, основними напрямками діяльності прокуратури щодо реалізації її функцій (в довгостроковій перспективі) бачаться, на думку вже цитованої нами С. Кот, у виконанні законодавства про охорону навколишнього середовища, про захист прав неповнолітніх, про боротьбу з корупцією та ін. А пріоритетними (в короткостроковій перспективі) – нагляд за виконанням законодавства про забезпечення конституційних прав громадян на свободу пересування і вибір місця проживання, про ухилення від сплати податків в бюджет, про невиплату заробітної плати та ін. [194, с. 125]

Отже, сучасний підхід до визначення функціонального змісту прокурорської діяльності передбачає виявлення складових частин системної цілісності – функцій, виділення специфічних якостей кожної з них і, нарешті, вивчення зв’язків, відносин і залежностей функцією між собою [197, с. 202].

В. Рябцев вважає функцією прокуратури такий вид її діяльності, який визначається соціальним призначенням прокуратури, визначеним в її завданнях; характеризується певним предметом відання; спрямований на вирішення завдань і вимагає використання притаманних йому повноважень і правових засобів [198, с. 65].

До функцій прокуратури відносять взаємопов’язані з функціями держави та права основні напрями діяльності прокуратури, що визначені її метою та завданнями, відображають сутність і соціальне призначення прокуратури конкретного типу, здійснюються в межах компетенції прокуратури у визначених законом сферах правових відносин, реалізуючись через відповідні типи діяльності, використовуючи специфічні для кожного виду діяльності встановлені законодавством засоби [199,

с. 5-6]. Існування різних визначень функцій прокуратури дають підстави стверджувати, що сама діяльність прокуратури є засобом і формою реалізації (виконання) її функцій. Остання визначає тип діяльності прокуратури, виділяє його в загальній структурі діяльності, а також зміст і засоби досягнення мети та завдань. В. Клочков зазначає, що діяльність такого типу має монофункціональний характер [199, с. 6].

Разом із тим не кожний напрям діяльності прокуратури відноситься до її функцій (наприклад, організаційно-управлінська діяльність, яка не відображає сутність і соціальне призначення прокуратури, не орієнтована безпосередньо на досягнення її мети та завдань); її мета – організація діяльності з виконання функцій прокуратури) [176, с. 94].

Нове законодавство про прокуратуру, на наш погляд, в деяких випадках спричинило чимало проблем як на функціональному рівні, так і у питання організації функціонування цього органу. Місія прокуратури як складової частини апарату, зумовлена правоохоронними функціями держави, і виражається у забезпеченні захисту конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності та правопорядку, довкілля, установлених і регульованих правом суспільних відносин [200, с. 52]. Соціальна місія органів прокуратури зумовлена соціальною спрямованістю її функцій. Тому призначення органів прокуратури в більшій мірі виражається саме в її функціях. А отже, з врахуванням аналізу різних точок зору виокремлюються основні ознаки соціального призначення органів прокуратури: 1) пов'язаність з суспільними відносинами; 2) інтегрованість в соціальне середовище; 3) ґрунтування на принципах рівності, свободи, справедливості; 4) наявність взаємного впливу суспільних інститутів та органів прокуратури один на одного; 5) пов'язаність з особливостями громадських відносин суспільства. Таким чином, вірно відзначає Д. Єрмаков, соціальне призначення органів прокуратури – це форма впливу системи даного органу на суспільні відносини в Україні, яка виявляєть-

ся у таких її функціях, як: забезпечення захисту прав та свобод людини та громадянина, утвердження режиму законності в діяльності різних інститутів громадянського суспільства, громадської безпеки та правопорядку, підвищення рівня правосвідомості та правової культури населення, та яка заснована на принципах рівності, свободи, справедливості [201, с. 24]. В той же час, сучасна поступова зміна концепції функціонального наповнення діяльності органів прокуратури спричиняє зміну здатностей прокуратури до реального впливу на процеси, які відбуваються в державі в частині забезпечення законності. В контексті цього, цілком розділяємо твердження В. Сухоноса, що обсяг функцій прокуратури повинен відповідати принципам верховенства права, справедливого судового розгляду та іншим основоположним принципам демократичного суспільства, а також пов'язаному з ними зобов'язанню забезпечувати усіх людей у межах юрисдикції держави-члена правами людини, які закріплено у Європейській Конвенції про захист прав людини та основних свобод [176, с. 95].

Призначення органів прокуратури в умовах формування громадянського суспільства в Україні, на думку вже цитованого нами Д. Єрмакова, полягає: 1) в утвердженні верховенства права та Закону; 2) в забезпеченні дотримання прав, свобод та інтересів громадян, гарантованих Конституцією, міжнародними актами та Законами України, 3) у зниженні рівня злочинності в суспільстві, тобто забезпеченні громадської безпеки та громадського правопорядку; 4) в безпосередньому захисті прав соціально-вразливої категорії населення; 5) у підвищенні рівня правосвідомості та правової культури серед населення, що сприяє укріпленню правопорядку, а також свідомому та активному формуванню громадських інститутів, які будуть спроможні перейняти на себе більшість державних функцій [201, с. 37].

Проте, перефразовуючи твердження В. Сухоноса, слід вказати на той факт, що перетворення органів прокуратури з одного із механізмів каральної системи на ефективний інструмент

забезпечення конституційної безпеки в державі – це процес не одного дня і року, який повинен супроводжуватись наявністю політичної волі до змін, очищення від негативних явищ (в першу чергу, корупційних), а також розуміння суспільства необхідності цих змін. Існує багато прикладів пострадянських країн, де прокуратура збережена в тому вигляді, якою її формувала радянська модель тотального нагляду за громадянським суспільством та державними інституціями. Натомість такий стан обумовлений, в більшій мірі, потребою підтримувати існуючу державну владу і контроль над громадянським суспільством [176, с. 95].

Дискусійний характер питання про значення, поняття та кількість функцій, здійснюваних прокуратурою, на думку О. Вороніна, пояснюється, перш за все, компромісним характером чинного законодавства та відсутністю однозначного правового регулювання. Крім того, стверджує дослідник, цьому також сприяє невизначеність самого поняття “функція прокуратури”, що виникає з неоднозначності критеріїв, покладених в основу цієї категорії. Саме тому, в контексті тематики нашого дослідження, підтримуємо думку про те, що зміна конституційних основ організації та діяльності прокуратури, надання Закону про прокуратуру статусу органічного і визначення в ньому основних функцій повинно внести певну ясність в цю проблему, при цьому, основна увага має бути приділена уточненню змісту діяльності цього органу [172, с. 39].

Відзначимо також, в наукових правових джерелах термін “функція прокуратури” тлумачиться досить неоднозначно. Під ним може розумітися: окремий [202, с. 9] чи, навіть, основний напрямок діяльності прокуратури [203, с. 28], власне, сама діяльність [204, с. 8] або її частина (вид) [205, с. 34]. При цьому критерії її виділення також різні: обов’язки [206, с. 116], покладені на прокуратуру, її призначення [207, с. 74], завдання [208, с. 59], що стоять перед прокуратурою або ж характер відносин з піднаглядними органами та установами [209, с. 113].

Поділяючи позиції про історико-правової та нормативної зумовленості поняття “функції прокуратури”, а також з огляду на логічний зв’язок категорій “призначення”, “завдання” й “обов’язки”, вважаємо за можливе підтримати думку О. Вороніна про погляди на функції прокуратури як на основні напрямки її діяльності, що обумовлюються покладеними на неї обов’язками. При цьому функції, будучи основними напрямками, на відміну від інших, займають значну питому вагу в обсязі діяльності органу та відображають її сутність, продиктовану існуючими політичними пріоритетами та національними традиціями функціонування інституту прокуратури. Крім того, вірно вказує цитований нами науковець, що з урахуванням динамічного розвитку законодавства про прокуратуру, нормативне закріплення і характер правового регулювання конкретних напрямків прокурорської діяльності вже не є визначальними факторами при уточненні їх значення та переліку [172, с. 40].

Враховуючи вищенаведене, сучасне поняття “функція” втрачає суворий нормативний зміст і являє собою більшою мірою теоретичну конструкцію, яка відобразить певний (на думку ряду вчених, навіть магістральний) напрямок реалізації фактичної прокурорської діяльності. Іншими словами, уточненими критеріями при визначенні категорії “функції прокуратури” виступають: 1) нормативне закріплення даного виду діяльності; 2) значна питома вага в загальному обсязі прокурорської діяльності (їхні основні ознаки); 3) відображення сутнісної природи прокурорських органів (на думку ряду вчених, соціального призначення прокуратури [210, с. 73]), зумовленої національно-історичними традиціями їх функціонування і діючими політичними пріоритетами в правовому регулюванні суспільних відносин і діяльності публічних органів; 4) більшою мірою теоретична спрямованість даної категорії, що визначається результатами аналітичного узагальнення практичної діяльності прокуратури в конкретних історичних умовах [172, с. 40].

Місце прокуратури в системі механізмів державної влади та функціональне призначення прокуратури як важливого правоохоронного органу, відзначає В. Миколенко, слід розглядати як взаємозалежні поняття, оскільки місце та функції прокуратури в деякій мірі обумовлюють одне одного [211, с. 175]. Ці поняття взаємодоповнюють, що підтверджується і запровадженням у сучасній науці нового поняття “типологія прокуратури” [212, с. 10]. Застосування цього поняття пов’язане з потребою з’ясування сутності інституту прокуратури та обумовлюється тим, що майже у всіх країнах світу є органи прокуратури (з самотніми відмінностями), які виконують характерні функції, обумовлені правовою системою цих держав та їхнім національним законодавством.

У цьому плані доречно акцентувати увагу на тому, що типологія прокуратури – це розмежування (класифікація) прокуратур держав світу за місцем та роллю прокуратури в механізмі держави (за інституціональним та функціональним підходами). Таким чином, типологія прокуратури об’єднує два поняття, які і впливають із цієї дефініції: тип прокуратури та функціональна модель прокуратури. Тип прокуратури, стверджує В. Миколенко, – сукупність ознак, які характеризують інституціональну приналежність прокуратури в механізмі держави. Функціональна модель прокуратури, на його думку, – це підхід у типології прокуратури, в основу якого покладена характеристика діяльності прокуратури, її призначення [211, с. 176]. Отже, для визначення місця прокуратури в механізмі держави доцільно використовувати інституціональний підхід (типи прокуратур), а для визначення функціонального призначення або ролі прокуратури в механізмі держави слід застосовувати функціональний підхід (функціональні моделі прокуратур) [213, с. 108]. Все це дає можливість на теоретичному рівні порівняти, проаналізувати та обрати для власної держави найоптимальніший тип та відповідну функціональну модель прокуратури як основного наглядового державного органу.

Значимість цієї проблеми, як вбачається, суттєво посилюється в контексті активізації конституційної реформи в Україні.

Саме на підставі вищенаведеного, в контексті тематики нашого дослідження, вважаємо, варта уваги, запропонована О. Вороніним національна типологія функціонального призначення органів прокуратури [172, с. 34]. Так, зокрема, вчений виокремлює:

1) Американсько-британський тип прокуратури. Основною функцією для цього виду є здійснення кримінального переслідування, підтримання публічного обвинувачення, а також участь в судах як органу представництва публічної влади. Для нього характерна відсутність у прокурорів наглядових повноважень. Організаційно прокуратура є швидше не орган державної влади (зокрема, в континентальному розумінні), а сукупність професійних корпорацій юристів, які перебувають на державній службі (найнятих клієнтом – представником публічної влади). Цей тип, згідно дослідження О. Вороніна, включає в себе два види прокуратури – американський і британський.

При цьому, для американської моделі характерна більш висока ступінь включення до державного апарату на федеральному рівні. Звичайний для нас термін “прокуратура” щодо США буде включати в себе кілька служб і посадових осіб: атторнейской служби (точніше, федеральну атторнетуру), очолювану Генеральним атторнеєм США (*US Attorney General*), що є одночасно міністром юстиції США; солісіторську службу (федеральну солісітуру), очолювану Генеральним солісітором США, а також посаду так званого Незалежного прокурора (*Independent Counsel*). Якщо на федеральному рівні прокуратура США є єдиною системою органів і посадових осіб, то на рівні штатів атторнетури є скоріше професійною корпорацією юристів, що представляє інтереси штату (публічної влади) при кримінальному переслідуванні й у судових справах, ніж самостійної централізованою службою [214, с. 23].

В той же час, британська модель по суті є державною корпорацією юристів (деякі автори відкрито її називають “дер-

жавної адвокатурою” (наприклад, Г. Хімічева [215, с. 297]), заснованої не так на принципах єдності і централізації, а на принципах професійної співпраці. Очолює корпорацію Генеральний атторней Великобританії, за своїм статусом прирівняний до члена британського парламенту, проте не є членом кабінету міністрів. Будучи вищою посадовою особою британського співтовариства адвокатів, Генеральний атторней Великобританії підтримує обвинувачення від імені уряду в суді з особливо важливих кримінальних справ, а також представляє інтереси уряду в якості позивача або відповідача.

2) Континентально-європейський тип функціонального призначення органів прокуратури. За твердженням О. Вороніна, основними функціями для цього виду є здійснення кримінального переслідування, підтримання державного обвинувачення та участь в інших судових справах. Крім того, ці прокуратури здійснюють представництво інтересів держави та реалізують деякі наглядові повноваження (у зв'язку з цим європейські прокуратури нерідко належать до правоохоронних органів або установ юстиції). Організаційно вони займають подвійне становище, з одного боку, адміністративно підкоряючись відповідним міністрам юстиції (тобто формально входять до складу виконавчих органів влади), з іншого – діють і реалізують свої функції при численних судах (по суті, функціонують в судовій системі держави). При цьому на відміну від американо-британського виду для них характерна висока ступінь централізації і наявність субординаційних зав'язків між вищим і нижчим прокурорами. При цьому, найбільш типовими представниками цього виду, на думку того ж О. Вороніна, є французька, німецька та радянська прокуратури.

Так, зокрема, французька прокуратура поєднує в собі основні ознаки, характерні для прокуратури як органу юстиції. Прокурори Французької республіки, які здійснюють свою діяльність при трибуналах великого процесу, підпорядковуються генеральним прокурорам при Касаційному й апеляційних

судах, які призначаються та зміщуються Президентом Франції за рекомендацією Міністра юстиції. На французьку прокуратуру покладено здійснення різних функцій, в тому числі й кримінального переслідування, підтримання державного обвинувачення, нагляду за попереднім слідством і поліцейським дізнанням, участь в цивільному судочинстві, представництва в суді інтересів публічної влади. Характерною рисою французької прокуратури є те, що при здійсненні своїх повноважень прокурори мають право застосування істотного державного примусу у позасудовому порядку [172, с. 36].

Німецька прокуратура, залишаючись за своєю природою правоохоронним органом, відрізняється великим ухилом в бік обслуговування інтересів правосуддя. Основна функція цієї прокуратури полягає в здійсненні кримінального переслідування. У широкому сенсі це означає здійснення процесуальних дій, керівництво попереднім розслідуванням, формування, спрямування та підтримання обвинувачення в суді, участь у виконавчому провадженні. В той же час, сучасна прокуратура Німеччини практично позбавлена наглядових повноважень, що і дозволяє виділити її в окремий вид. Ще однією її відмінною рисою є менший ступінь централізації, що частково пояснюється федеративним устроєм німецької держави [172, с. 37].

Радянська прокуратура займає особливе місце в системі європейських прокуратур [216]. Спочатку вона засновувалася, а пізніше й функціонувала на своїх особливих принципах. Специфіка полягала в тому, що для всіх видів функціонального призначення радянської прокурорської діяльності характерна наявність наглядових повноважень. У більшості випадків радянська прокуратура являла собою систему незалежних органів, які мали лише зовнішні ознаки органів юстиції. Основна мета її діяльності полягала в забезпеченні інтересів центральної влади на всій території держави. Всі інші функції носили похідний характер. Пізніше, стверджує О. Воронін, під радян-

ським впливом така модель прокурорської діяльності стала визначальною для ряду країн, які раніше не знали, що відмовилися або не використовували американсько-британські або європейські традиції правового будівництва [172, с. 38].

Український науковець В. Малярєнко вказує на те, що конкретні функції прокуратури слід розглядати у двох аспектах: 1) вони ґрунтуються на наявній нормативній базі та перевірені практикою, а тому підлягають уточненню й удосконаленню відповідно до історичних умов формування правової держави; 2) конституційні положення дещо звужують сферу діяльності прокуратури [217, с. 143].

При цьому, відзначає М. Нірода, обсяг і характер виконуваних прокуратурою функцій має визначальне значення для характеристики статусу прокуратури як особливого інституту. Саме набір функцій прокуратури визначає її місце в системі поділу влади. Функції, являють собою основні напрямки діяльності прокуратури, здійснювані з використанням специфічних форм і методів у рамках окреслених повноважень (компетенції) [218, с. 138].

Той же вчений, на підставі аналізу конституційних функцій органів прокуратури країн романо-германської правової сім'ї робить висновки про те, що їх умовно можна розподілити на дві основні групи: функції кримінального переслідування та функції поза межами кримінального процесу (найбільш розповсюджений характер мають функції, пов'язані з кримінальним переслідуванням, а у меншому ступені – участь прокурора у позакримінальних видах діяльності) [218, с. 139].

За результатами комплексного аналізу завдань та функцій прокуратури країн романо-германської правової системи, М. Нірода виокремлює дві її функціональні моделі: 1) французька модель, де прокуратура, переважно, є органом кримінального переслідування; 2) фіскально-контрольна модель прокуратури, де основна її діяльність зводиться до контролю за додержанням законності органами державної влади.

При цьому, за твердженням вченого, перша модель прокуратури наявна у більшості високо розвинутих країн континентальної системи права. У зазначених країнах прокуратура є органом, який здійснює участь у кримінальному судочинстві, зокрема повинен приймати рішення про порушення і продовження кримінального переслідування, підтримувати кримінальне обвинувачення в суді, подавати апеляції на деякі судові рішення, також в окремих країнах наділяється повноваженнями, пов'язаними із здійсненням кримінального переслідування: здійснювати національну політику щодо злочинності, проводити слідство, керувати та здійснювати нагляд за ним, розглядати альтернативи кримінальному переслідуванню, наглядати за виконанням судових рішень у кримінальних справах.

Фіскально-контрольна модель прокуратури, вказує М. Нірода, наявна, переважно, у соціалістичних і постсоціалістичних країнах. У цих державах прокуратура виступає як багатфункціональний орган, який має ряд впливових функцій поза межами кримінального судочинства. Як правило, такими функціями є представництво прокурором інтересів фізичних осіб та держави в суді, нагляд за додержанням вимог законів, основною метою яких є захист інтересів держави. Наявність такої моделі прокуратури зумовлена історичними умовами розвитку державних органів та існуючими суспільно-політичними умовами у відповідній країні, зокрема відсутністю інших дієвих механізмів захисту основоположних прав та свобод людини і громадянина, інтересів держави та суспільства, належного контролю за органами державної влади та місцевого самоврядування [218, с. 140].

В той же час, на наш погляд, варте уваги питання забезпечення конституційної законності органами прокуратури держави, як важливої складової конституційної безпеки. Як ми вже вище неодноразово відзначали, конституційна безпека держави забезпечується через належну реалізацію органами влади реалізації внутрішніх функцій держави. При цьому,

серед загроз конституційній безпеці держави, особливо слід виділити питання забезпечення єдності правового простору нашої держави.

Єдиний правовий простір є найважливішою основою функціонування єдиної держави в Україні, що забезпечується, в першу чергу, верховенством Конституції та законів України на всій території нашої держави. Слід звернути увагу, що 16 березня 2014 року, всупереч чинному законодавству України, на території Автономної республіки Крим був проведений референдум на якому було поставлено два питання: про відновлення конституції Криму 1992 року і про входження Криму до складу Росії [219].

Слід також зазначити, що 27 березня 2014 р. прийнято Резолюцію Генеральної Асамблеї ООН про підтримку територіальної цілісності України. У документі заявляється про невизнання “кримського референдуму”, а також міститься заклик до всіх держав, міжнародних організацій та спеціалізованих установ не визнавати ніяких змін статусу Автономної Республіки Крим та міста Севастополя на підставі вищезазначеного референдуму і утримуватися від будь-яких дій або поведінки, які можуть бути інтерпретовані як визнання будь-якої зміни статусу [220].

3 березня 2014 року в південно-східних регіонах України стали проходити акції протесту проти дій колишньої опозиції, що прийшла до керівництва країною. Протестуючі відмовлялися визнавати нову українську владу, виступали за федералізацію України і проти нових губернаторів, призначення яких вважали нелегітимним. Вони почали вибирати “народних керівників” своїх регіонів. 6 квітня 2014 року після чергового сепаратистського мітингу його учасники захопили будівлю Донецької обласної ради та обласної держадміністрації, а 7 квітня сформували “Народну раду”, яка прийняла “Декларацію про суверенітет” т.зв. “ДНР” і “Акт про проголошення державної самостійності Донецької народної республіки”. “Народна рада”

також прийняла рішення про проведення референдуму про самовизначення “ДНР” не пізніше 11 травня 2014 р.

Таким чином, як бачимо подібні протизаконні дії (територія Автономної республіки Крим та Донбасу) призвели до неможливості практичної реалізації принципу верховенства права в окремих регіонах України (в той час як згідно статті 2 Конституції України територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною), а отже до грубого порушення єдності правового простору.

Відповідно до основ конституційного законодавства нашої держави правова система України виступає як цілісний, несуперечливий нормативно-правовий механізм [221, с. 78]. Однак єдиний правовий простір країни в ряді випадків розмивається внаслідок недотримання принципу пріоритету норм Конституції над іншими правовими нормами, недостатньою налагодженості державного управління на різних рівнях. При цьому, причини, що викликають появу протиріч в законодавстві, на думку С. Бикова, підрозділяються на наступні:

- 1) зумовлені дійсними особливостями етнічного, історичного, культурного характеру. В такому випадку особливості носять довготривалий характер, їх усунення, якщо і допустимо, то у віддаленій перспективі, причому сама постановка завдання їх подолання може бути пояснена тільки справжніми державними інтересами;
- 2) викликані політико-економічними інтересами регіонів, не зумовлені якимись історичними або культурними особливостями. У тому випадку, якщо мова йде про елементарний регіональний егоїзм, прагнення до відокремлення, допустимо застосування заходів загальнодержавного впливу для відновлення балансу у відносинах між державою і регіоном;
- 3) носять суб'єктивний характер, зумовлені впливом таких чинників, як політичні інтереси конкретних сил або навіть особистостей, що діють в тому чи іншому ре-

гіоні. В даному випадку подолання протиріч не тільки допустимо, але і обов'язково [222, с. 18].

Слід відзначити, на сучасному етапі розвитку держави і права України вирішуються переважно завдання, пов'язані із забезпеченням єдиного правового простору в вузькому сенсі, тобто, враховуючи особливості унітарної форми державного устрою, зі створенням єдиного законодавства, тобто, по суті такого, що не суперечить Конституції нашої держави. При цьому, забезпечення єдиного правового простору в широкому сенсі – завдання більш масштабне і порівняно важке, здійснення якого, очевидно, можливе в міру стабілізації ситуації в країні. В умовах, коли рівень дотримання чинного законодавства України істотно розрізняється (специфіка застосування норм законодавства на території Донецької та Луганської областей), лише умовно можна говорити про забезпечення єдиного правового простору в країні в широкому сенсі цього слова [223, с. 70].

Забезпечення єдиного правового простору держави, вказує Н. Кіріченко, має бути реалізовано через певні механізми. На сучасному етапі розвитку вітчизняної державності та права очевидна необхідність створення механізму забезпечення єдиного правового простору в Україні, який дозволив би оптимізувати законодавство на основі положень Конституції нашої держави. В даний час механізм забезпечення єдиного правового простору є не тільки поточним але і ретроспективним, так як, крім забезпечення єдиного правового простору, починаючи з проектного етапу, органам влади доводиться розбирати ті порушення єдності правового простору, які були допущені в минулому. Ймовірно, після досягнення стану впорядкованості та співвіднесеності нормативних правових актів, прийнятих раніше, завдання забезпечення єдиного правового простору перестане бути настільки ємним та об'ємним [223, с. 119].

На основі дослідження нормативних правових актів, наукових джерел О. Філіппов приходить до висновку про те, що механізм забезпечення єдності правового простору заснований на

таких основоположних принципах: 1) закріплений в Конституції та інших законодавчих актах; 2) поєднується з державними, організаційними, ідеологічними, фінансовими, управлінськими заходами; 3) спрямований на забезпечення конституційної законності, державного суверенітету, захисту прав і свобод людини і громадянина; 4) забезпечується органами державної влади та посадовими особами, що володіють відповідною компетенцією; 5) містить вимоги належного забезпечення та передбачає юридичну відповідальність посадових осіб та державних органів; 6) постійно вдосконалюється з урахуванням досягнутих результатів у громадській, політичній, економічній сферах, поповнюється цивілізаційними, прогресивними принципами; 7) враховує зарубіжний досвід, вимоги загально визнаних принципів і норм міжнародного права [224, с. 38]. При цьому, за твердженням В. Радзівської, ефективно працюючий механізм забезпечення єдності правового простору містить наступні елементи: конституційно-правові норми, організаційні, ідеологічні та матеріально-технічні заходи, сукупність державних органів [225, с. 83].

Завданням конституційно-правового механізму забезпечення єдності правового простору є формування стійкої правової системи, що сприяє становленню правової держави в Україні і, в кінцевому підсумку, стабільному розвитку державності та права [226, с. 22]. Саме тому в механізмі забезпечення єдності правового простору можна виділити такі цілі: 1) подальший розвиток правових основ вітчизняної державності; 2) забезпечення відповідності законодавчих актів нашої держави принципам і нормам міжнародного права; 3) досягнення визначеності, несуперечності та відповідної якості нормативних правових актів; 4) забезпечення дотримання і захисту прав і свобод людини і громадянина; 5) досягнення узгодженості всередині правової системи [227, с. 88].

У конституційно-правовому механізмі забезпечення єдності правового простору головну роль відіграють норми Основного закону нашої держави. Конституція як фундаментальний

нормативний правовий акт містить основні принципи і норми вітчизняного права, має верховенство над законами і підзаконними актами, вона займає провідне місце в системі законодавства. Конституція в якості першочергової мети закріплює вимогу формування правової держави, що передбачає верховенство права у всіх сферах життя. Вона встановлює вимоги до нормативно-правовим актам, закріплює їх ієрархію, іншими словами, формує каркас всієї правової системи і баланс нормативних правових актів. Конституція містить основні вимоги до процесу підготовки та прийняття нормативно-правових актів різними органами державної влади [228, с. 220]. Саме це, на наш погляд, в черговий раз свідчить про недоречність виключення з Конституції України розділу “Прокуратура” та включення лише однієї статті щодо прокуратури в розділ “Правосуддя.” Подібне, вже на конституційному рівні практично нівелює важливу роль та місце органів прокуратури в механізмі забезпечення єдності правового простору нашої держави та спричиняє виникнення загроз конституційній безпеці. В конституційно-правовому механізмі забезпечення єдиного правового простору, відзначає Н. Кіріченко, домінуюча роль належить заходам державного примусу, тобто застосуванню мір конституційно-правової відповідальності [223, с. 120]. Це свідчить про важливість впливу на формування єдності правового простору органами прокуратури, що спрямоване на забезпечення цілісності та суверенності держави, національної безпеки і правопорядку.

3.2. Реалізація окремих функцій органами прокуратури в механізмі забезпечення конституційної безпеки держави

Побудова в Україні правової соціальної держави, обраний курс на вступ до Європейського Союзу, адаптація законодавства України до законодавства ЄС, правові засади якої визначені

загальнодержавною програмою адаптації законодавства України зумовлюють необхідність удосконалення правової бази функціонування органів прокуратури України. Як ми вже неодноразово вказували, питання про місце прокуратури в механізмі державної влади значною мірою визначається її функціями. Разом з тим це питання має самостійне значення, і, в свою чергу, від місця знаходження прокуратури в системі державної влади залежить характер її функцій [211, с. 175].

Варто відзначити, О. Скрипнюк вважає, всі функції сучасної держави є тісно пов'язаними, а їх системний характер зумовлюється, насамперед, різноманітністю тих напрямів діяльності, які здійснюються державою для реалізації свого соціального призначення [109, с. 143]. Не викликає сумніву, що однією з базових характеристик демократичної, правової і соціальної держави є охорона і захист законних прав і свобод людини і громадянина. Фактично це відображено вже на доктринальному рівні визначення цих трьох перелічених понять. Зокрема соціальна держава, як правило, описується вітчизняними дослідниками як “держава, метою якої є створення всіх можливих умов для реалізації соціальних, економічних та культурних прав, для самостійного забезпечення ініціативною та соціально відповідальною особою необхідного рівня матеріального добробуту собі та членам своєї сім'ї, гарантує кожному прожитковий мінімум для гідного людини існування й сприяє зміцненню соціальної злагоди у суспільстві” [229, с. 33].

Що стосується правової держави, то широко розповсюдженим способом її визначення є встановлення таких фундаментальних принципів, як: верховенство права; здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову; взаємна відповідальність держави і особи; гарантування прав і свобод людини і громадянина [110, с. 88]. При цьому, як аргументовано доводять В. Цветков та В. Горбатенко, конституційна норма про Україну як правову державу набуває сенсу лише тоді, якщо на державному рівні “об'єктивно реалізу-

ється функція охорони і захисту людини як особистості, її прав, властивого їй прагнення до забезпечення власної гідності і свободи” [111, с. 295]. Тобто, якщо правоохоронна функція не реалізується взагалі, або ж реалізується неналежним чином, то положення ст. 3 Конституції України про те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а також про те, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави, перетворюються з конституційної норми на звичайну декларацію держави про наміри [211, с. 175].

Нарешті демократична держава описується як “специфічна форма організації публічної влади, яка характеризується конституційно закріпленою системою інститутів, що гарантують верховенство суверенної волі народу, взаємодіє з суспільством на засадах правових принципів, які забезпечують політичну владу від узурпації з будь-якого боку, забезпечують постійне представництво інтересів громадян, а також реальний захист прав і свобод людини і громадянина” [112, с. 111].

Фактично, спираючись на існуючі у юридичній науці підходи до визначення сутності та змісту правоохоронної функції держави, В. Миколенко вважає, що в її основі лежить насамперед таке завдання, як захист прав і свобод людини у всіх сферах її життєдіяльності та розвитку (економічній, політичній, соціальній, екологічній, інформаційній тощо). Говорячи про створення надійної системи забезпечення та реалізації цієї функції, автор вказує, що як така – тобто в найбільш загальному аспекті – вона притаманна практично всім без виключення органам державної влади, незалежно від їх приналежності до тієї чи іншої гілки державної влади [211, с. 176]. Однак, попри це, на наш погляд, саме для органів прокуратури реалізація правоохоронної функції складає основу та серцевину їхньої діяльності.

29 червня 2016 року у виданні Верховної Ради України “Голос України” офіційно оприлюднені зміни та доповнення до Конституції України, які набули чинності через три місяці з

дня, наступного за днем його опублікування, тобто з 30 вересня 2016 року.

Пунктом 12 розділу I Закону України від травня 2016 року № 1354-VIII “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)” передбачено виключення Розділу VII “Прокуратура” з Конституції України. Водночас згідно з п. 2 Закону Конституцію України доповнено ст. 131-1, якою оновлено функції органів прокуратури України. Зокрема, відповідно до цих змін органи прокуратури України здійснюють: 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 [15].

У ст. 131-1 Конституції України передбачено, що організація та порядок діяльності прокуратури визначається законом, а також визначено порядок призначення та звільнення з посади Генерального прокурора України, строк його повноважень. Розглянемо детальніше три основні функції органів прокуратури, тим більше, що це визначальні фундаментальні конституційні функції органів прокуратури України.

Проблема конституційних завдань та функцій прокуратури, без перебільшень, є однією з найважливіших у теорії і практиці прокурорської діяльності. Це пояснюється тим, що через призму завдань та функцій прокуратури розкривається її сутність, роль у державному механізмі і соціальне призначення. Із завданнями функціями прокуратури пов’язані тип та модель прокуратури, її система та структура, напрямки та методи її діяльності, закономірність становлення і розвитку даного інституту у кожній конкретній країні світу.

Завдання прокуратури – це складна, багатогранна, багатоаспектна категорія, яка дозволяє відповісти на питання про

спрямованість діяльності. При цьому в країнах романо-германської правової системи відсутній єдиний підхід щодо визначення завдань прокуратури.

Більшість конституцій зарубіжних країн, як правило, завданнями прокуратури визначають забезпечення верховенства закону, зміцнення законності, захист прав і свобод громадян, законних інтересів держави, суспільства, різних юридичних осіб. Так, відповідно до ч. 1 ст. 124 Конституції Іспанії, завдання прокуратури, незалежно від функцій, які виконують інші органи, - сприяти здійсненню правосуддя з метою захисту законності, прав громадян і громадських інтересів, охоронюваних законом, в силу своїх обов'язків або за клопотанням зацікавлених осіб, а також здійснювати нагляд за додержанням умов для незалежності судів і додержанням у них громадських інтересів.

Прокуратура Аргентини є незалежним органом із функціональною та фінансовою автономією, бере участь у правосудді, захисті законності, інтересів суспільства в координації з іншими органами влади (ст.120 Конституції Аргентини).

Прокуратура Бразилії, відповідно до ст. 127 Конституції, є постійно діючим незалежним інститутом, обов'язок якого захищати правовий порядок, демократичний режим, суспільні й особисті інтереси.

Конституція Східного Тимору покладає на прокуратуру завдання забезпечення захисту неповнолітніх, безвісти відсутніх та інвалідів, а також демократичної законності й забезпечення застосування законів; В'єтнаму - турботу про точне й однакове виконання законів; Китаю - захист влади робітників і селян, соціалістичного ладу від будь-яких посягань, охорону державної і суспільно-кооперативної власності, конституційних прав, життя і майна громадян; Вірменії - охорону від злочинних посягань прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб і держави, конституційного ладу, суспільного ладу й безпеки Республіки Вірменія.

За статтею 149 Конституції Словацької республіки прокуратура захищає законні права та інтереси фізичних і юридичних осіб, а також інтереси держави. Положення про захист законності містяться і в статті 2 Закону Польської республіки «Про прокуратуру», за яким завданням прокуратури є охорона законності і нагляд за переслідуванням злочинів. Деякі завдання в Законі Чеської республіки «Про державне представництво». Згідно ч. 1 ст. 1 цього Закону прокуратура створюється як складова державних установ, що призначена для представлення держави у випадках, передбачених законом.

Завдання прокуратури Князівства Андорри полягає в нагляді за додержанням законності та застосування закону (п. 1 ст. 93 Конституції), Болгарії - спостереження за законністю (ст. 127 Конституції), Угорщини - забезпечення захисту прав громадян (ст. 51 Конституції), Португалії - захист демократичної законності та інтересів, які визначає закон (ч. 1 ст. 271 Конституції) та Румунії - захист закону і права, прав і свобод громадян (ст. 130 Конституції).

Якщо аналізувати норми Конституції України, то вона безпосередньо не визначає завдання прокуратури, проте містить ряд норм, які визначають спрямованість діяльності всіх державних органів, в тому числі і прокуратури України. Так, відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Виходячи із зазначених положень Основного Закону, діяльність прокуратури України повинна бути спрямованою в першу чергу на захист основоположних прав людини і громадянина, а тільки після цього – на захист інтересів держави.

Більш чітко визначає завдання прокуратури Закон України «Про прокуратуру». Згідно ст. 1 даного Закону прокуратура

України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

У свою чергу Є. Попович пропонує таке визначення завдань органів прокуратури: «Органи прокуратури у своїй діяльності керуються наступними завданнями: 1) захист гарантованих Конституцією і законами України політичних, трудових, житлових, економічних та інших прав та інтересів учасників суспільних відносин; 2) захист закріплених Конституцією і законами України територіальної цілісності, суспільного та державного ладу, політичних та економічних систем; 3) забезпечення законності у діяльності усіх підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності».

Натомість Томин С.В. пропонує до основних завдань прокуратури України віднести: 1) забезпечення законності; 2) захист від неправомірних посягань прав, законних інтересів людини і громадянина; 3) захист інтересів суспільства та держави. При цьому при формулюванні першого завдання діяльності прокуратури ключовим є слово «законність», яка є складним політико-правовим явищем та визначається у юридичній літературі як певний режим суспільного життя, та метод державного управління, принцип діяльності органів держави, точне та неухильне додержання вимог юридичних норм всіма суб'єктами права.

Таким чином, в Україні, як і в інших країнах романо-германської правової системи, конституційні норми визначають та спрямовують діяльність органів прокуратури на забезпечення законності, захист прав, свобод та законних інтересів громадян, а також інтересів держави.

На підставі завдань прокуратури у конкретній країні визначається її функціональна модель. Власне функції (від латинського *functio* – виконання, здійснення, обов'язок, коло діяльності) є зовнішнім проявом властивостей якого-небудь

об'єкта у відповідній системі відносин, наприклад, функції держави в суспільстві.

У теорії держави й права функції держави визначаються як основні, найбільш важливі напрямки діяльності держави, у всій повноті напрямків і аспектів, що відбивають його сутність і соціальне призначення.

Серед найважливіших функцій держави виділяються економічна, соціальна, функція фінансового контролю, функція охорони правопорядку. Реалізація цих функцій держави є явищем об'єктивного порядку. У свою чергу політика є принциповим напрямком діяльності держави щодо існуючих прошарків суспільства, сферу в основному цілеспрямованих відносин між групами з приводу використання інститутів публічної влади для реалізації їх суспільно значимих запитів і потреб. У такий спосіб політика прямо або побічно пов'язана з організацією й функціонуванням державної влади, із засобами й методами діяльності держави й місцевого самоврядування. Це дозволяє говорити про те, що політика держави є похідна категорія, пов'язана з конкретно-історичними умовами життя й організації суспільства.

У правовій науці вироблені певні загальні підходи до поняття функції державного органу. Зокрема, І. В. Котелевська зазначає, що на мові правових норм функції органу втілюються в його повноваженнях, тобто сукупності прав і обов'язків при здійсненні певних завдань. Діючи від імені держави, кожен орган наділений владними повноваженнями, які забезпечуються різними методами, включаючи державний примус.

На думку І. Л. Бачило, функції, будучи складовою частиною компетенції органу, визначають «що» робить орган. Здійснюючи визначені йому функції та повноваження, орган реалізує свою компетенцію, діє у відповідності з нею та в її межах.

За загальним визначенням функції виражають основне призначення державного органу. Таким чином, функції встановлюють частину тієї роботи, яку має виконувати державний орган у рамках свого становища в державному апараті (загаль-

ний напрямок діяльності), а компетенція визначає, що може і має зробити орган на виконання такої діяльності (конкретні владні дії у межах загального напрямку державно-владної діяльності). На думку Б. М. Лазарева, до складу компетенції відносяться не самі управлінські функції, які орган має право та зобов'язаний виконувати, а право та обов'язок здійснювати визначені функції. Компетенція встановлюється, виходячи із функції, і є її вираженням.

У спеціальній літературі поняттю функцій прокуратури приділялася значна увага. Поняття «функція прокуратури» розуміється як прокурорська діяльність, вид прокурорської діяльності. У літературі часто вживається як рівнозначне терміну «функції прокуратури» поняття «напрямок прокурорської діяльності». Однак із теоретичних позицій таке ототожнення не завжди буде виправданим. Проте в деяких державах (Казахстані, Латвії, Узбекистані, Литві та інших) термін «напрямки діяльності» використовується в законодавчих актах. У Російській Федерації застосовуються терміни «функції» і «напрямки» діяльності прокуратури.

Таким чином, під функціями прокуратури слід розуміти як закріплені в конституціях та законодавчих актах основні напрями діяльності органів прокуратури, які виражають її основне призначення, втілюються в визначених законом повноваженнях, тобто і сукупності прав і обов'язків при здійсненні певних завдань. Функція реалізується через діяльність прокуратури, а один і той же вид діяльності може становити зміст декількох функцій, так як останні відрізняються один від одного за характером діяльності та соціальною спрямованістю.

Залежно від класифікації і характеру функцій, можна виділити два типи прокуратур:

1. Прокуратури країн, що здійснюють функцію кримінального переслідування (прокуратури всіх без винятку європейських країн) і в рамках цієї функції інші контролюючі функції:

- а) нагляд (контроль) за законністю проведення попереднього розслідування (Австрія, Греція, Литва, Нідерланди, Польща, Португалія, Румунія, Росія, Словенія, Угорщина, Україна, Франція, Чехія, Швеція, Естонія та ін.);
 - б) керівництво розслідуванням кримінальних справ (Греція, Данія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Македонія, Молдова, Нідерланди, Норвегія, Румунія, Словаччина, Словенія, Туреччина, Україна, Франція, Швейцарія та ін.);
 - в) нагляд за оперативно-розшуковою діяльністю (Австрія, Греція, Латвія, Македонія, Росія, Україна, Швеція, Естонія);
 - г) спостереження за виконанням вироків і законністю при виконанні покарань та інших примусових заходів (Болгарія, Греція, Латвія, Литва, Люксембург, Молдова, Німеччина, Польща, Росія, Румунія, Туреччина, Україна, Чехія, Естонія та ін.)
 - д) координація правоохоронної діяльності (Бельгія, Литва, Польща, Росія, Україна, Швеція).
2. Прокуратури країн, що здійснюють функцію кримінального переслідування та інші функції поза кримінальним процесом, а саме:
 - а) представництво інтересів держави чи окремих категорій громадян в судах (Австрія, Андорра, Бельгія, Болгарія, Іспанія, Італія, Латвія, Македонія, Молдова, Нідерланди, Польща, Португалія, Румунія, Росія, Сербія, Словаччина, Словенія, Україна, Франція, Чорногорія, Чехія, Швейцарія);
 - б) контроль за діяльністю служб судів та трибуналів (Бельгія, Греція);
 - в) контроль за виконанням судових рішень (Андорра, Іспанія, Італія, Португалія, Румунія та ін.);
 - г) участь при розгляді справ Конституційним судом (Ан-

дорра, Болгарія, Вірменія, Іспанія, Польща та Словаччина);

д) контроль за виконанням законів (Білорусь, Бельгія, Латвія, Польща, Португалія, Росія, Румунія, Словаччина, Туреччина, Україна, Франція).

Кількість функцій та їх змістовна сторона в прокуратурах не є однаковими. Перелік функцій знаходиться в різних законодавчих актах, у тому числі тих, які не відносяться до інституту прокуратури (процесуальні кодекси, закони про пенітенціарній системі, наприклад, функція прокуратури Естонії - нагляд за законністю в місцях ізоляції від суспільства - закріплена у статті 81 Кодексу про виконавче провадження).

Функції прокуратури Норвегії викладені в кримінально-процесуальному акті, Данії - в об'єднаному акті Міністерства юстиції, Греції - в законі про організацію судів.

В Албанії, Андоррі, Афганістані, Білорусі, Болгарії, Бразилії, Греції, Італії, Кіпрі, Литві, Мадагаскарі, Македонії, Мексиці, Молдові, Португалії, Румунії, Сербії, Словенії, Угорщині, Україні, Фінляндії, Хорватії, Чехії, Чорногорії та Швеції функції прокуратури сформульовані в конституціях країн. Повний перелік функцій прокуратур наведено в конституціях Болгарії, Угорщини, України.

Відповідно до ч. 1 ст. 148 Конституції Албанії, прокурор здійснює кримінальне переслідування і представляє від імені держави обвинувачення в суді й виконує інші функції, які на нього покладені законом.

Конституцією Андорри визначено, що функції прокуратури полягають в нагляді за додержанням законності та застосуванням законів, а також незалежності судів, охороні прав громадян і захисті громадських інтересів (ч. 1 ст. 93).

Відповідно до ст. 125 Конституції Республіки Білорусь, прокуратура здійснює нагляд за точним та однаковим виконанням законів, декретів, указів та інших нормативних актів міністерствами та іншими підвідомчими Раді Міністрів орга-

нами, місцевими представницькими й виконавчими органами, підприємствами, організаціями та установами, громадськими об'єднаннями, посадовими особами та громадянами; нагляд за виконанням законів при розслідуванні злочинів, відповідністю закону судових рішень у цивільних, кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення; у випадках, передбачених законом, проводить попереднє слідство; підтримує державне обвинувачення в суді.

У ст. 127 Конституції Болгарії перераховані функції прокуратури, а саме: 1) керує розслідуванням і здійснює нагляд за його проведенням; 2) має право сама проводити попереднє розслідування; 3) здійснює кримінальне переслідування осіб, що здійснили злочин та підтримують обвинувачення у кримінальних справах; 4) здійснює нагляд за виконанням покарання та інших примусових мір; 5) відмінює незаконні акти; 6) бере участь у цивільному та адміністративному судочинстві у випадках, які передбачені законом.

Функції прокуратури Бразилії зазначені у ст. 129 Конституції:

1. Порушення кримінальних справ.
2. Забезпечення додержання урядовими і службовими органами прав, гарантованих Конституцією, вживаючи необхідних дій для їх забезпечення.
3. Призначення цивільного розслідування й публічної цивільної акції для захисту державної й суспільної власності, навколишнього середовища та інших індивідуальних і колективних інтересів.
4. Порушення позовів про визнання неконституційності актів і процесів із метою втручання Республіки або штатів у випадках, встановлених Конституцією Бразилії.
5. Захист у суді прав та інтересів індіанського населення.
6. Випуск методичних посібників за адміністративними процедурами, що підпадають під її юрисдикцію, надання необхідної інформації та документів відповідно до закону.

7. Здійснення зовнішнього контролю за поліцейською діяльністю відповідно до закону.
8. Право вимагати проведення слідства і початку поліцейського розслідування, визначаючи правові засади для їх проведення.
9. Здійснення інших функцій, які відносяться до неї, за умови, що вони співпадають з її цілями, при цьому забороняється юридично представляти та консультувати державні органи.

Прокуратура Казахстану від імені держави здійснює вищий нагляд за точним і однаковим застосуванням законів, указів президента та інших нормативно-правових актів, за законністю оперативного-розшукової діяльності дізнання і слідства, адміністративного і виконавчого провадження, вживає заходів щодо викриття й усунення будь-яких порушень законності, а також опротестовує закони та інші правові акти, що не відповідають Конституції і законам Республіки. Прокуратура представляє інтереси держави в суді, а також у випадках, порядку й у межах, встановлених законом, здійснює кримінальне переслідування (ч. 1 ст. 83 Конституції Казахстану).

У ст. 118 Конституції Литви у Главі IX «Суд» зазначено, що прокурорами підтримується державне обвинувачення за кримінальними справами, проводиться кримінальне переслідування, здійснюється контроль за діяльністю органів дізнання.

Основна функція прокуратури Мадагаскару – підтримання державного обвинувачення в суді. Прокуратура, яка пред'являє обвинувачення, повинна керуватись власним переконанням на підставі закону (ст. 101 Конституції). Відповідно до цієї статті прокуратура здійснює нагляд за судовою поліцією, яка знаходиться в її розпорядженні.

Згідно зі ст. 106 Конституції Македонії, прокуратура – єдиний та автономний державний орган, який підтримує державне обвинувачення осіб, які скоїли кримінальні та інші правопорушення, визначені законом; вона також виконує інші обов'яз-

ки, визначені законом. Прокуратура виконує обов'язки на підставі і в межах положень Конституції і законів.

Конституція Мексики відвела прокуратурі роль органу кримінального переслідування та розслідування кримінальних справ, а також керівника судової поліції (ст. 21 Конституції Мексики).

Прокуратура Молдови представляє загальні інтереси суспільства і захищає правопорядок, а також права і свободи громадян, керує кримінальним переслідуванням і здійснює його, представляє відповідно до закону обвинувачення в судових інстанціях (ч. 1 ст. 124 Конституції Молдови).

Відповідно до Конституції Монголії (ст. 56 розділ IV «Судова влада»), прокурор здійснює нагляд за реєстрацією, розслідуванням справ, відбуттям покарання і від імені держави бере участь у судових процедурах.

Статус прокуратури Парагваю та її функції встановлено Конституцією в Розділі IV «Про прокуратуру». Відповідно до Конституції, прокуратура представляє суспільство перед органами правосуддя, функціонально й адміністративно є незалежною у виконанні обов'язків і здійсненні повноважень. Функціями прокуратури є (ст. 268 Конституції):

- нагляд за додержанням законів і конституційних гарантій;
- публічне кримінальне переслідування з метою захисту державної та суспільної власності, навколишнього середовища та інших громадських інтересів;
- захист прав індіанського населення;
- здійснення кримінального переслідування за справами, коли закон не вимагає, щоб воно було розпочато потерпілим;
- представництво державних і громадських інтересів у судах.

Конституція Перу надала прокуратурі такі функції: 1) представництво суспільства в суді з метою захисту сім'ї, неповноліт-

ніх, недієздатних та громадського інтересу; 2) переслідування злочинів і стягнення заподіяних ними збитків; 3) проводити від самого початку розслідування злочинів; 4) здійснювати судові дії на захист законності й публічних інтересів; 5) віддавати розпорядження щодо судового рішення у випадках, передбачених законом (ст. 159 Конституції Перу). Крім того, прокуратура Перу наділена правом законодавчої ініціативи.

Відповідно до ч.1 ст. 135 Конституції Республіки Словенія, державний прокурор несе відповідальність за висунення кримінальних обвинувачень, виступає обвинувачем у кримінальних справах у суді та виконує інші обов'язки, визначені законом.

Згідно зі ст. 51 Конституції Республіки Угорщини, генеральний прокурор Республіки та прокуратура здійснюють нагляд за захистом прав громадян, а також забезпечують послідовне кримінальне переслідування за будь-які акти насильства або посягання на конституційний порядок, безпеку й незалежність країни.

Конституція Фінляндії містить один параграф § 104 у Главі 9 «Правосуддя», яким встановлено, що Генеральний прокурор є вищим обвинувачем, який здійснює нагляд за законністю пред'явлення обвинувачень.

Згідно зі ст. 121 «а» Конституції Хорватії, прокуратура є самостійним та незалежним юридичним органом, уповноваженим переслідувати осіб, які скоїли кримінальні та інші карані діяння, вживати юридичних дій для захисту майна Республіки Хорватія, використовувати юридичні заходи щодо захисту Конституції та закону.

Конституційні норми про прокуратуру розміщені в Розділі «Уряд» і прокуратура іменується терміном «державне представництво». Відповідно до ст. 80 Конституції Чехії, державне представництво здійснює публічне обвинувачення у кримінальному провадженні, виконує інші завдання, покладені на нього законом. До створення державного представництва його функції виконує прокуратура (ст. 109 Конституції).

У конституційних актах Швеції перераховано такі функції прокуратури як обвинувачення, порушення та розслідування найбільш важливих справ, накладення арешту на друковані твори (§ 6 глави 11 «Правосуддя та управління. Засади державного ладу»).

На органи прокуратури України, відповідно до ст. 121 Конституції України, покладено такі функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також у разі вжиття інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Відповідно до п. 9 Перехідних положень Конституції України, прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства — до набрання чинності законами, що регулюють діяльність державних органів з контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і набрання чинності законами, що регулюють її функціонування.

У конституціях деяких країн закріплені окремі функції, вичерпний же перелік викладений у відповідних законах. Прокуратура, питанням якої у Конституції Чеської Республіки присвячено лише одну статтю (ст. 80), належить до органів виконавчої влади, проте її не віднесено ні до міністерств, ні до інших органів виконавчої влади. До її функцій віднесено представлення громадського обвинувачення у кримінальному судочинстві та інших завдань, покладених на неї законом. Більш чітко завдання прокуратури окреслює Закон № 283/1993 Зб.

«Про прокуратуру». Згідно параграфу 4 цього Закону, прокуратура:

- є органом громадського обвинувачення;
- виконує інші завдання, які ґрунтуються на кримінально-процесуальному кодексі;
- виконує у межах, визначених кодексом, нагляд за додержанням правових приписів у місцях виконання арешту, позбавлення волі, примусового лікування та інших місцях, де обмежено особисту свободу;
- бере участь у профілактиці злочинності та надає допомогу жертвам злочинів.

У Конституції Португалії називаються такі функції прокуратури, як здійснення кримінального переслідування та представництво держави (стаття 221). Закон про прокуратуру Португалії у статті 3 доповнює конституційні функції наступним: представництво автономних регіонів, місцевих адміністративно-територіальних утворень, невстановлених осіб або осіб, місце проживання яких невідоме; участь у проведенні кримінальної політики, забезпечення захисту соціальних прав найманих працівників та їх сімей; контроль за здійсненням судових функцій відповідно до Конституції та законів; контроль за виконанням постанов судів, проведення кримінального розслідування, здійснення акцій з профілактики злочинності; нагляд за конституційністю нормативних актів, участь у процедурах з банкрутства і неспроможності і у всіх інших процедурах, що стосуються державних інтересів; здійснення консультативних функцій; спостереження за процесуальною діяльністю органів кримінальної поліції; оскарження постанов, якщо вони мають на меті порушити закон або винесені з явним порушенням закону.

Немає положень функції прокуратури в конституціях Росії, Румунії, Словаччини і ряду інших країн. Повний перелік функцій прокуратури, як правило, наведено в спеціальних законах про ці органи. В окремих випадках функції цього органу закріплюються в законах про судоустрій, процесуальних кодексах

та інших актах, що не мають прямого відношення до інституту прокуратури (наприклад, закони про оперативно-розшукову діяльність, про поліцію (міліцію), про пенітенціарну систему).

Наведені моделі прокуратур дають лише загальне уявлення про функції цих правоохоронних органів. Як правило, кожній національній прокуратурі (чи аналогічній їй системі) притаманний свій, специфічний набір функцій і повноважень, обумовлених як загальною логікою моделі, так і особливостями, традиціями національної правової культури, іншими об'єктивними і суб'єктивними факторами (наприклад, прагненням політичного керівництва деяких постсоціалістичних країн наслідувати певні західні зразки).

Український науковець Маляренко В.Т. вказує на те, що конкретні функції прокуратури слід розглядати у двох аспектах. По-перше, вони ґрунтуються на наявній нормативній базі та перевірені практикою, а тому підлягають уточненню й удосконаленню відповідно до історичних умов формування правової держави. По-друге, конституційні положення дещо звужують сферу діяльності прокуратури.

Обсяг і характер виконуваних прокуратурою функцій має визначальне значення для характеристики статусу прокуратури як особливого інституту. Саме набір функцій прокуратури визначає її місце в системі поділу влади. Функції являють собою основні напрямки діяльності прокуратури, здійснювані з використанням специфічних форм і методів у рамках окреслених повноважень (компетенції).

Таким чином, функції органів прокуратури в країнах романо-германської правової системи умовно можна розподілити на дві основні групи: функції кримінального переслідування та функції поза межами кримінального процесу. Всі перелічені вище функції притаманні не всім національним прокуратурам. Найбільш розповсюджений характер мають функції, пов'язані з кримінальним переслідуванням, а у меншому ступені – участь прокурора у позакримінальних видах діяльності.

За результатами комплексного аналізу завдань та функцій прокуратури країн романо-германської правової системи можна виокремити дві її функціональні моделі: французька модель, де прокуратура, переважно, є органом кримінального переслідування, та фіскально-контрольна модель прокуратури, де основна її діяльність зводиться до контролю за додержанням законності органами державної влади.

Перша модель прокуратури наявна у більшості високо розвинутих країн континентальної системи права. У зазначених країнах прокуратура є органом, який здійснює участь у кримінальному судочинстві, зокрема повинен приймати рішення про порушення і продовження кримінального переслідування, підтримувати кримінальне обвинувачення в суді, подавати апеляції на деякі судові рішення, також в окремих країнах наділяється повноваженнями, пов'язаними із здійсненням кримінального переслідування: здійснювати національну політику щодо злочинності, проводити слідство, керувати та здійснювати нагляд за ним, розглядати альтернативи кримінальному переслідуванню, наглядати за виконанням судових рішень у кримінальних справах. При цьому, в деяких країнах прокуратура також може виконувати окремі функції поза межами кримінального судочинства, які є досить обмеженими.

Фіскально-контрольна модель прокуратури наявна, переважно, у соціалістичних і постсоціалістичних країнах. У цих державах прокуратура виступає як багатофункціональний орган, який має ряд впливових функцій поза межами кримінального судочинства. Як правило, такими функціями є представництво прокурором інтересів фізичних осіб та держави в суді, нагляд за додержанням вимог законів, основною метою яких є захист інтересів держави. Наявність такої моделі прокуратури зумовлена історичними умовами розвитку державних органів та існуючими суспільно-політичними умовами у відповідній країні, зокрема відсутністю інших дієвих механізмів захисту основоположних прав та свобод людини і громадянина, інтере-

сів держави та суспільства, належного контролю за органами державної влади та місцевого самоврядування.

Висновки до Глави 3:

1. Функціональне призначення прокуратури в механізмі забезпечення конституційної безпеки держави – це активна діяльність, спрямована на виявлення складових частин системної цілісності – функцій, виділення специфічних якостей кожної з них і, нарешті, вивчення зв'язків, відносин і залежностей функцій органів прокуратури між собою в механізмі забезпечення конституційної безпеки держави.

2. Під функціями прокуратури слід розуміти закріплені в Конституції України основні напрями діяльності органів прокуратури, що виражають роль та місце органів прокуратури в механізмі державної влади, які впливають з функцій держави щодо забезпечення законності і правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян та знаходять своє втілення в визначених законодавством про прокуратуру повноваженнях. При цьому, зміст функцій органів прокуратури базується на пріоритетах що мають першорядне значення в функціонуванні держави, її соціальному та економічному розвитку, захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, вони зумовлюють необхідність зосередження на них головної уваги всієї прокурорської діяльності.

3. В умовах військового протистояння в окремих регіонах нашої держави (Донецька та Луганськ області) та анексії Автономної Республіки Крим, збереження єдності України є обов'язковою умовою її подальшого існування як суверенної та незалежної держави, основою чого є саме єдність правового простору (базовий принцип верховенства права), основне функціональне навантаження для забезпечення якого має покладатися саме на органи прокуратури України.

4. Взаємовідносини прокуратури з іншими органами державної влади в механізмі забезпечення конституційної безпеки держави можна визначити як модель активної взаємодії відносно самостійних систем, у процесі якої прокуратура й інші державні органи, одночасно надають взаємну підтримку і допомогу й виступають один щодо одного як елементи механізму стримування і противаг, що має суттєвий вплив на концептуальне розуміння загальних засад функціонального призначення органів прокуратури України в умовах реформування їх конституційних функцій.

ПІСЛЯМОВА

У ході дослідження ролі та місця органів прокуратури у механізмі забезпечення конституційної безпеки держави автори дійшли таких висновків:

1. Оскільки головним суб'єктом захисту і реалізації національних інтересів виступає саме держава, а категорія “національний інтерес” враховує участь держави у здійсненні інтересів громадянського суспільства, органи прокуратури слід включити до переліку органів державної влади, на які покладено захист національних інтересів держави.

2. Категорію “національний” у словосполученні “національна безпека” слід розглядати як таку, що належить населенню конкретної суверенної держави в рамках встановленого Конституцією правового порядку в суспільстві. При цьому, безпека – закріплене в нормах національного законодавства правове становище осіб, що полягає в захисті їх прав та законних інтересів органами державної влади від потенційно можливих і реально наявних внутрішніх і зовнішніх небезпек, які можуть завдати шкоди їх життєво важливим інтересам.

3. Національна безпека держави – це закріплене в нормах національного законодавства стабільне правове становище населення тієї чи іншої держави, що полягає у його здатності задовольняти потреби, необхідні для існування та розвитку з мінімальним ризиком для базових конституційних цінностей, що гарантується наявністю реального механізму захисту їх прав та законних інтересів осіб органами державної влади від потенційно можливих і реально наявних внутрішніх і зовнішніх небезпек, які можуть завдати шкоди їх життєво важливим інтересам.

4. Конституційна безпека держави – це внутрішня безпека держави, що впливає зі Стратегії національної безпеки та спрямована на захист базових цінностей, що складають зміст конституційного ладу (об'єкт конституційної безпеки), метою реалізації якої є забезпечення постійного та законного дотримання й захисту прав і свобод людини і громадянина.

5. Парадигма конституційної безпеки в умовах глобалізації – це сукупність ідеальних фрагментів конституційної дійсності (понять, цінностей, принципів, уявлень і практик), що поділяються суспільством на даному етапі розвитку держави та формують визначене бачення базових цінностей, що складають зміст конституційного ладу (об'єкт конституційної безпеки), метою реалізації якої є забезпечення постійного та законного дотримання й захисту прав і свобод людини і громадянина, а також внутрішньої безпеки держави в цілому.

6. У парадигмі конституційної безпеки прокуратуру України потрібно розглядати як спеціальний суб'єкт. При цьому, сучасний стан розвитку нашої держави та підходи щодо удосконалення системи захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах євроінтеграційних процесів призводить до зміни ролі та місця органів прокуратури в механізмі державної влади що цілком відповідає новітній парадигмі конституційної безпеки України.

7. Прокуратура як державний орган репрезентує та захищає інтереси людини, суспільства і держави, отже, за своєю концептуальною суттю головним в ієрархії цілей та завдань прокуратури в парадигмі конституційної безпеки держави є саме забезпечення конституційної безпеки України. В той же час, основні завдання й пріоритети діяльності прокуратури в умовах новітньої парадигми конституційної безпеки держави обов'язково повинні знайти відображення у новому Законі України “Про прокуратуру”.

8. Як існування, так і розвиток демократичної, соціальної і правової держави нерозривно пов'язані з процесом реалізації цієї державою правоохоронної функції, оскільки саме охорона

і захист права як одна з функцій державної влади, в свій час виступила тим стимулом, який взагалі уможливив конститування сучасної держави. При цьому, правоохоронна функція існує виключно в умовах демократичної та правової держави та еволюціонує поряд з розвитком правового та соціального характеру діяльності держави, впливаючи з конституційного принципу визнання людини найвищою соціальною цінністю, невідчужуваності та непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина. В той же час, правоохоронна функція не є однорідною за своїм змістом і включає цілий ряд напрямків державної діяльності, серед яких, в умовах нагальної потреби забезпечення конституційної безпеки, надзвичайної важливості набуває саме діяльність органів прокуратури. 9. Зміст правової категорії “конституційна безпека держави” дозволяє визначити коло завдань, які характеризують правоохоронну функцію держави і виділити її з-поміж інших функцій. До них варто віднести: 1) реалізація засад Стратегії національної безпеки; 2) спрямованість діяльності державних органів на захист базових цінностей, що складають зміст конституційного ладу; 3) охорона прав і свобод людини і громадянина; 2) постійне забезпечення режиму законності в державі.

10. Механізм забезпечення конституційної безпеки держави повинен існувати на основі функціонування чіткого механізму розподілу державної влади. Для нейтралізації дисбалансу механізму конституційної безпеки має бути сформована система стримувань і противаг, за допомогою якої можна буде гарантувати забезпечення прав особи і громадянина. Найбільш важливими, на наш погляд, є наступні гарантії: 1) розроблення на підставі Конституції нормативно-правових актів, які б регулювали компетенцію суб'єктів забезпечення конституційної безпеки, передбачивши конкретні сфери дії, права, обов'язки, принципи взаємодії та інші питання, що забезпечуватимуть ефективне функціонування цієї системи; 2) удосконалення наявних і розбудова нових інститутів забезпечення конституцій-

ної безпеки; 3) розроблення механізму взаємодії та нагляду за суб'єктами забезпечення конституційної безпеки з метою недопущення порушення законності, активне впровадження демократичного цивільного контролю над ними суб'єктами та ін.

11. З метою ефективної реалізації механізму забезпечення конституційної безпеки, наразі гостро постала необхідність, як мінімум, у конституційному визначенні місця та ролі органів прокуратури серед інших органів державної влади України. Саме це, а також закріплення принципів взаємовідносин із законодавчою, виконавчою та судовою гілками державної влади тощо має бути головним завданням змін до нового закону "Про прокуратуру", які слід прийняти найближчим часом.

12. На сьогоднішній день прокуратуру не можна віднести до жодної з гілок влади, оскільки вона є інститутом, здатним самостійно істотно впливати на функціонування органів державної влади, всією своєю діяльністю сприяючи взаємодії гілок влади, їх узгодженому функціонуванню як єдиної державної влади.

13. Безумовно, позитивним є визначення головним завданням прокуратури є залучення її до процесу відправлення правосуддя. Прокуратура має сприяти відправленню правосуддя шляхом реалізації функцій, визначених Конституцією України і Законом, для забезпечення балансу інтересів людини, суспільства і держави. Попри це, та враховуючи вищенаведене, на наш погляд, не вважаємо позитивним кроком на шляху реформування конституційного ладу держави, виключення розділу "Прокуратура" з Конституції України та включення норм, що закріплюють статус органів прокуратури до розділу "Правосуддя", оскільки це "жорстко" визначає місце органів прокуратури серед інших органів державної влади, через включення прокуратури до системи правосуддя нашої держави.

14. Функціональне призначення прокуратури в механізмі забезпечення конституційної безпеки держави – це активна діяльність, спрямована на виявлення складових частин системної цілісності – функцій, виділення специфічних якостей кож-

ної з них і, нарешті, вивчення зв'язків, відносин і залежностей функцій органів прокуратури між собою в механізмі забезпечення конституційної безпеки держави.

15. Під функціями прокуратури слід розуміти закріплені в Конституції України основні напрями діяльності органів прокуратури, що виражають роль та місце органів прокуратури в механізмі державної влади, які впливають з функцій держави щодо забезпечення законності і правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян та знаходять своє втілення в визначених законодавством про прокуратуру повноваженнях. При цьому, зміст функцій органів прокуратури базується на пріоритетах що мають першорядне значення в функціонуванні держави, її соціальному та економічному розвитку, захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, вони зумовлюють необхідність зосередження на них головної уваги всієї прокурорської діяльності.

16. В умовах військового протистояння в окремих регіонах нашої держави (Донецька та Луганськ області) та анексії Автономної Республіки Крим, збереження єдності України є обов'язковою умовою її подальшого існування як суверенної та незалежної держави, основою чого є саме єдність правового простору (базовий принцип верховенства права), основне функціональне навантаження для забезпечення якого має покладатися саме на органи прокуратури України.

17. Взаємовідносини прокуратури з іншими органами державної влади в механізмі забезпечення конституційної безпеки держави можна визначити як модель активної взаємодії відносно самостійних систем, у процесі якої прокуратура й інші державні органи, одночасно надають взаємну підтримку і допомогу й виступають один щодо одного як елементи механізму стримування і противаг, що має суттєвий вплив на концептуальне розуміння загальних засад функціонального призначення органів прокуратури України в умовах реформування їх конституційних функцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Блистів Т. І. Концептуальні підходи до визначення методологічної функції законодавчого забезпечення національної безпеки. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право: науковий журнал. *Серія: Юридичні науки*. К., 2015. № 4 (81). 172 с.
2. Янчук А.О. Особливості вдосконалення нормативно-правового забезпечення державної безпеки України в сучасних умовах. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 343-355.
3. Караєв А.А. Конституционная безопасность Республики Казахстан и проблемы ее обеспечения. URL: <https://www.zakon.kz/4801781-konstitucionnaja-bezopasnost-respubliki.html>
4. Мамираимов Т.К., Байдаров Е.У., Проблемы национальной безопасности государства в свете послания Н.А Назарбаева народу Казахстана. URL: <http://www.sarap.kz/index.php/ru/pol-ob/pol-ec/256-problemy-natsionalnoj-bezopasnosti-gosudarstva-v-svete-poslaniya-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana.html>
5. Лемак О.В. Українська нація і національна безпека: аспекти співвідношення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. №27. С. 40–44.
6. Лемак О.В. Роль Конституції держави в усуненні викликів та загроз, які є наслідками процесу глобалізації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3. Т. 2. С. 89–94.
7. Поняття “національний інтерес” увійшло науковий обіг порівняно недавно. Лише в 1935 р. воно було включено до Оксфордської енциклопедії соціальних наук. Пріоритет у його розробці, як правило, визнається за відомим американським протестантським теологом Р. Нібуром та істориком Ч. Вірдом. Одним з його родоначальників вважається також англійський історик Е. Карр, що опублікував в 1939 р книгу “Двадцятирічна криза, 1919-1939 рр.”
8. Шахов В., Мадіссон В. Національний інтерес і національна безпека в геостратегії України. *Вісник Національної академії державного управління*. 2013. № 11. С. 44-56.
9. Гелей С. Д. Основи політології. Навчальний посібник. 3-тє вид., перероб. і допов. К. : Т-во “Знання”, КОО, 1999. 427 с.
10. Пендюра М.М. Національна безпека України в контексті сучасних європейських геополітичних трансформацій: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 — теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. К.: Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2006. 18 с.
11. Турченко О.Г. Щодо ідентифікації категорій “інтерес” та “національний інтерес” як об’єктів забезпечення безпеки. *Правничий часопис Донецького університету*. 2013. № 1. С. 61-67.
12. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. Ю.П. Сурмін та ін.]. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
13. Шабатько К.В. Поняття, сутність та значення інтересу як державноуправлінської категорії. *Право і безпека*. 2012. № 4(46). С. 104–109.
14. Гаджиев К.С. Геополитика. М.: Международные отношения, 1997. 515 с.
15. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>
16. Котвицький В.Л. Правовий висновок щодо порядку представництва органів державної влади та органів місцевого самоврядування в судах, запровадженого Законом України від 2.06.2016 № 1401-VIII “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)”. URL: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya/predstavnictvo_derorganiv_v_sudah/
17. Павловський М. Національна ідея в Україні себе вичерпала чи її зрадили? *Право України*. 1998, № 12. С.21-24.

18. Дацків Р.М. Економічна безпека держави в умовах глобальної конкуренції. Монографія. Львів: Центр Європи, 2006. 160 с.
19. Димитрова, С.А. Обеспечение конституционной безопасности федеративного государства в условиях современного развития Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. Дисс. канд. юрид. наук. URL: <http://www.dissercat.com/content/obespechenie-konstitutsionnoi-bezopasnosti-federativnogo-gosudarstva-v-usloviyakh-sovremenno#ixzz4LTxiBBLo>.
20. Леонов, Н.С. Основы национальной безопасности. URL: <http://hrono.rspu.ryazan.ru/statii/ob.html>
21. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
22. Абрамов В.І., Афоніна О.Г., Національна безпека як філософська категорія. *Державне управління : теорія та практика*. 2010. № 1. С. 1-7.
23. Бельков О.А. Понятийно-категориальный аппарат концепции национальной безопасности. *Безопасность: информационный сборник*. 2004. № 3. С. 91-94.
24. Селиванов А. Конституционная безопасность в обеспечении суверенитета народа. *Ежегодник украинского права*. 2013. № 5. С. 188-201.
25. Глазов О.В. Національна безпека: сутність, ознаки, концепція та геополітичні чинники. *Наукові праці*. 2011. Випуск 143. Том 155 "Політологія". С. 42-46.
26. Лемак О.В. Конституційно-правові основи забезпечення національної безпеки в Угорщині: Дис. канд. юрид. наук зі спец. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Державний вищий навчальний заклад "Ужгородський національний університет". Ужгород, 2017. 215 с.
27. Бліхар В.С., Башук В.В. Філософсько-правовий і соціокультурний виміри національної безпеки. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2015. Вип. 25.2. с. 378-385.
28. Бек У. Общество риска: на пути к другому модерну. М. : Изд-во "Прогресс-Традиция". 2000. 383 с.

29. Манилов В.Л. Безопасность в эпоху партнерства. М. : Изд-во "Терра", 1999. 368 с.
30. Кондратьев Я. Ю. Концепція національної безпеки України: теоретико-правові аспекти зарубіжного досвіду. К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2003. 20 с.
31. Косолапов Н. Национальная безопасность в меняющемся мире (К дискуссии о содержании понятия). *МЭ И МО*. 1992. № 10. С. 67-75.
32. Возженников А. В. Национальная безопасность: теория, политика. Стратегия. М. : НПО "МОДУЛЬ", 2000. 240 с.
33. Федотова Ю.Г., Рогов А.С. Государственная безопасность: элемент или содержание национальной безопасности Российской Федерации (терминологическое исследование). *Власть*. 2013. № 12. С. 14-18.
34. Стахов А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. 511 с.
35. Федотова Ю., Рогов А. О категориях "конституционная безопасность" и "национальная безопасность": терминологический анализ. *Государственная служба*. 2014. № 3(89). С. 22-27.
36. Авакьян С.А. Стране нужна новая конституция. *Законодательство*. 2004. № 11. С. 1-4.
37. Овсепян Ж.И. Пробелы и дефекты как категории конституционного права. *Конституционное и муниципальное право*. 2007. № 15. С. 10-16.
38. Єзеров А.А. Конституційна безпека як складник національної безпеки України. *Стратегічні пріоритети*. 2013. №2 (27). С. 120-126.
39. Шуберт Т. Э. Конституционная безопасность : понятие и угрозы. *Право*. 1997. № 4. С. 19-23.
40. Бондарь Н.С. Современные ориентиры российского юридического образования: национальные традиции или космополитические иллюзии? *Юридическое образование и наука*. 2013. № 1. С. 7-16.
41. Макаров А.В., Жукова А.С. Противодействие терроризму: анализ нормативно-правового регулирования и вопросы его совершенствования. *Российский следователь*. 2012. № 12. С. 34-37.

42. Пильгун Н.В., Капустяк І.О. Конституційна безпека громадянського суспільства в Україні та взаємозв'язок з національною безпекою. URL: <http://er.nau.edu.ua/>
43. Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности Российской Федерации : дисс... докт. юрид. наук. 12.00.02 - Конституционное право ; Муниципальное право. Саратов, 2004. 550 с.
44. Гончаров І. В. До питання про поняття конституційної безпеки країни. *Держава і право*. 2003. № 12. С. 13 -17.
45. Мошинський Р. Інститути громадянського суспільства в Україні: соціально-правова спрямованість політичних процесів та їх вплив на національну безпеку. *Вісник НАДУ*. 2011 № 1 . С. 42-51.
46. Селіванов В. Національна безпека України та її забезпечення (концептуальний підхід). *Право України*. 1992. № 7. С. 12-15.
47. Амандыкова С.К., Рустембекова Д.К. Обеспечение национальной безопасности как вектор государственной национальной политики Республики Казахстан (конституционно-правовые аспекты). Конституционное право и политика: сб. мат. междунар. науч. конф. / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2012. 800 с.
48. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. 544 с.
49. Бондарь Н.С. Конституционный Суд России – гарант конституционной безопасности личности, общества, государства. *Конституционное правосудие: вестник конф. органов конституционного контроля стран молодой демократии*. 2003. № 4. С. 6-10.
50. Гельвеций К.А. Сочинения в 2-х т., т. 1. М., 1974. 510 с.
51. Чепис О.І. Інтерес як правова категорія: сутність та роль у правовому регулюванні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія "Право"*. 2007. № 8. С. 67 – 69.
52. Мальцев В.А. Защита государственной тайны в Российской Федерации на современном этапе ее развития. *Конституционное и муниципальное право*. 2008. № 4. С. 6-9.
53. Шаканов, Вячеслав Владимирович. Правовые парадигмы [Элек-

- тронный ресурс]: дис. ... канд. юрид. наук по спец.: 12.00.01. – «теория и история права и государства; история правовых учений». М.: РГБ, 2006. 193 с.
54. Белов Д.М. Парадигма українського конституціоналізму: Монографія. В.Березний: РК «Євростандарт», 2011. 400 с.
55. Гершунский Б.С. Концепция самореализации личности в системе обоснования ценностей и целей образования. *Педагогика*. 2003. № 10. С. 1-5.
56. Кун Т. Структура научных революций. Монография. М.: "Прогресс", 1977. 304 с.
57. Белов Д.М. Парадигма конституціоналізму: теоретичні питання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія "Право"*. 2012. Випуск 18. С. 57-60.
58. Овдієнко Л.Н. Гуманістична освітньо-правова парадигма і зміст шкільного навчання. *Педагогіка і психологія*. 1999. №4. С. 26 - 30.
59. Белов Д.М. Парадигма українського конституціоналізму: права сутність та зміст. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2012. № 4 (Частина І). С. 32-35.
60. Алексеев С.С. Право и правовая система. *Правоведение*. 1980. № 1. С. 5-9.
61. Гусинский Э.Н., Турчанинова Ю.И. Введение в философию образования. Учебное пособие. М.: "Логос", 2000. 224 с.
62. Клепко С. Ф. Українська царина філософії освіти. *Практична філософія*. 2001. №1. С.197 - 211.
63. Нерсесянц В.С., Мальцев Г. В., Лукашева Е. А., Варламова Н. В., Постышев В. М., Соколова Н. С. Конституционная модель Российской правовой государственности: опыт прошлого, проблемы и перспективы. Правовое государство и законность. Научно-исследовательский институт правовой политики и проблем правоприменения Российской правовой академии Министрства юстиции Российской Федерации, М.,1997 г. С. 56-111.
64. Скибенко О. І. Проблема реформування діяльності органів прокуратури України у вітчизняній юридичній науці. *Право*. 2015. Випуск 30. Серія 18 "Економіка і право". С. 139-144.

65. Субботин Е.А., Червякова Е.Б. О месте и соотношении прокурорского надзора за соблюдением и применением законов и прокурорского представительства интересов граждан и государства в суде. *Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності: Зб. наук. праць*. Х., 1999. С. 43-46.
66. Добровольський Д.М. Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури: Дис.канд.юрид.наук за спец.: 12.00.10. – “судоустрій, прокуратура та адвокатура”. Одеса. 2016. 195 с.
67. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. Одеса : Юрид. л-ра, 2015. 375 с.
68. Новицький, Г.В. Життєво важливі цінності Українського народу як об'єкти національної безпеки України. *Збірник наукових праць НА СБ України*. 2006. № 16. С. 65-70.
69. Комплексна експертиза дисертаційних робіт: економічні спеціальності / Укладачі: Кизим М. О., Загорський В. С., Шкарлет С. М., Тищенко О. М. Х.: ВД «ІНЖЕК», 2012. 120 с.
70. Козлова Е. И., Кутафин О, Е. Конституционное право России. Учебник. М., 1998. 515 с.
71. Калинюк С.С. Конституційно-правові засади концепції правової допомоги. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014 р. № 4. С. 55-57.
72. Белов Д.М. Парадигма українського конституціоналізму: дис... на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2012. 523 с.
73. Пшонка А. Удосконалення системи підготовки кадрів для органів прокуратури. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 1. С. 11-15.
74. Лаута О.Д. Історико-філософський аналіз становлення науки та її роль в розвитку сучасного суспільства. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. 2012. №995. С. 117-120.
75. Вебер М. Про внутрішнє покликання до науки. Перекл. з нім., післям. та комент. О. Погорілого. Київ, 1998. С. 310-337.

76. Поппер Карл. Злиденність історизму. Пер. з англ. Василь Лісовий. К.: “Абрис”, 1994. 192 с.
77. Einstein Albert. *Philosophy. Nature*, 146, p. 605-607.
78. Федорова Н.Е. Фактори розвитку науки під впливом еволюції суспільства. *Вісник Дніпропетровського університету, Серія “Економіка”*. 2012. № 63. URL: <http://www.vestnikdnu.com.ua/archive/201263/249-254.html>
79. Гаджиев К.С. Введение в геополитику: Учеб. для вузов. М.: Логос, 1998. 416 с.
80. Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития - надежда и драма современной эпохи. М., 2000. С. 124-127.
81. Прилуцький С. Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції. *Інформаційно-аналітичні огляди “Вдосконалення діяльності прокуратури України – шлях до реформування кримінальної юстиції”*. № 10. С. 44-50.
82. Скибенко О. І. Проблеми реформування функцій прокуратури України в механізмах судочинства та забезпечення законності. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 6. С. 188-192.
83. Роль прокуратури за межами сфери кримінального права: Висновок № 3 (2008) КРЕП. 89 с.
84. Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції. URL : http://www.pravo.org.ua/files/rec_chodo_publ.PDF
85. Матюхин А.А. Государство в сфере права: институциональный подход. Алматы:, 2000. 560 с.
86. История политических и правовых учений: Учеб. / Под ред. д-ра юрид.наук, проф. О.Э. Лейста. М., 2002. С. 492.
87. Пшонка В. Роль прокуратури в забезпеченні національної безпеки України. *Вісник національної академії прокуратури України*. 2011. № 2. С. 5-10.
88. Капинус О.С. Прокуратура в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. 2010. № 6 (20). С. 12–22.

89. Ашурбеков Т.А. Правовые и организационные основы надзорной и иной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности: автореф. дисс. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук: спец. 12.00.11 «Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности». М., 2009. 66 с.
90. Горбулін В. Актуальні питання організації стратегічного планування державної політики національної безпеки України. *Стратегічна панорама*. 1999. № 3. С. 12–19.
91. Бабаченко, С.В. конституционно-правовой статус правоохранительных органов Российской Федерации : Дисс.канд.юрид.наук по спец. 12.00.02 - конституционное право; муниципальное право. М., 2009. 182 с.
92. Россоха С.В. Правоохоронні органи держави в механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина. Дис... канд. юрид. наук зі спец. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2016. 212 с.
93. Коломоець О.В. Функції держави у сучасному державознавстві: теоретичні проблеми. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2013. № 5 С. 41-44.
94. Бондарчук Т.І. Наукознавчі категорії «школа», «напрямок», «концепція», «течія» в юридичній науці. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 15-20.
95. Ясь О. В. Понятійний апарат історичної науки і українська історіографія: сучасний стан та перспективи розробки. Історична наука на порозі XXI століття: підсумки та перспективи. Матеріали Всеукраїнської наукової конференції (м. Харків, 15-17 листопада 1995 р.). Х., 1995. С. 92-93.
96. Иванов В.П. Юридический механизм обеспечения государственных интересов Российской Федерации (конституционно-правовые и организационные проблемы формирования и реализации). Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М, Мос У-т МВД России. 2006. 35 с.

97. Соколенко О.Л. Поняття та ознаки правоохоронної функції держави як основи правоохоронної діяльності. *Форум права*. 2012. № 4. С. 847-852.
98. Лавринчук І. Обставини встановлення правового статусу державного службовця. *Право України*. 1999. №9. С. 98-102.
99. Осадчий В.І. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту. *Право України*. 1997. № 11. С. 71-75.
100. Онопенко П.В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація: автореф.дис.канд.юрид.наук за спец. – 12.00.01. Ін-т держави і права ім.В.М.Корецького НАН України. К., 2005. 18 с.
101. Тацій В. Поняття та система правоохоронних органів: у контексті системних змін до Конституції України. *Науковий вісник Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого*. Випуск 4 (71). С. 3-17.
102. Моршинин В. А. Понятие и система правоохранительных органов в СССР. *Актуальные проблемы правоведения в современный период: Сб. статей*. Под ред. В. Ф. Воловина. Томск, 1993, ч. 2. С. 107 - 108.
103. Волинець В. Роль правоохоронної функції держави у державотворчому і правотворчому процесах в Україні. *Юридична Україна*. 2012. № 7. С. 4-10.
104. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. М. : Изд-во МГУ; Изд. группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. 311 с.
105. Селіванов В. М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : монографія. К.: Ін Юре, 2002. 312 с.
106. Парламентский глоссарий / авт.-сост. : А. Х. Саидов, Т. Я. Хабриева. М.: НОРМА, 2008. 890 с.
107. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М. : НОРМА, 2008. 312 с.
108. Скрипнюк В. М. Розвиток системи державної влади в Україні: конституційно-правові аспекти : монографія. К. : Логос, 2010. 612 с.
109. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України. Академічне видання. Х. : Право, 2009. 411 с.

110. Совгиря О. В. Конституційне право України : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2007. 330 с.
111. Цветков В. В. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 412 с.
112. Сенчук В. В. Поняття та ознаки демократичної держави: теоретико-правовий аспект. *Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки*. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. Вип. 44. С. 110-114.
113. Пелих Н.А. Конституційні засади діяльності міліції України: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Національна академія внутрішніх справ України. К., 2002. 194 с.
114. Ільченко О.В. Визначення системи державних правоохоронних органів України та їх місце в системі органів державної влади. URL: <http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/22651/5/11iiovodv.pdf>
115. Фокин В. М. Правоохранительные органы Российской Федерации. М. : Былина, 1999. 220 с.
116. Юзикова Н. С. Система судебных и правоохранительных органов Украины. Днепропетровск : Гарант ЧПС, 1999. 312 с.
117. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М: Изд. бр. Башмаковых, 1911. 511 с.
118. Прозорова Н. С. Теория «разделения властей» и современное буржуазное государство. *Советское государство и право*. 1974. № 9. С. 95-98.
119. Бондаренко І. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи: поняття та ознаки. *Право України*. 2003. № 4. С. 18–21.
120. Кельман М.С., Мурашин О.Г., Холма Н.М. Загальна теорія держави і права: Підручник. Львів: Новий Світ – 2000, 2004. 584 с
121. Горшенева И. А. Полиция в механизме современного государства (теоретико- правовые аспекты): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Горшенева Ирина Аркадьевна. М., 2002. 237 с.
122. Денисов С. Формирование контрольной ветви власти и ограничение коррупции. *Государство и право*. 2002. № 3. С. 8-10.

123. Чиркин В. Контрольная власть. *Государство и право*. 1993. № 4. С. 16-19.
124. Клишас А. Конституционная юстиция в зарубежных странах. М.: Междунар. отношения, 2004. 211 с.
125. Шевчук С. Основы конституційної юриспруденції. Х.: Консум, 2002. 511 с.
126. Мартинюк Р. Конституційний Суд України в системі стримувань і противаг. *Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2008. Випуск 39. С. 186-192.
127. Подібний розділ є в конституціях деяких європейських держав. Так, зокрема, розділ IX Конституції Республіки Польща називається «Органи державного контролю і правозахисні органи. Верховна палата контролю»
128. Логоша В.В. Місце прокуратури в системі органів державної влади. *Форум права*. 2011. № 3. С. 478-485.
129. Ломовский В.Д. Прокурорско-надзорные правоотношения. Ростов: Изд-во Ростовского ун-та, 1987. 221 с.
130. Долежан В. В. Проблемы компетенции прокуратуры: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991. 34 с.
131. Клочков В. В., Рябцев В. П. Проблемы современной концепции прокурорского надзора. *Научная информация по вопросам борьбы с преступностью*. 1989. Вып. 118. С. 40-44.
132. Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: *Пособие для прокурорской службы*. М., 1889. Т. 1. 230 с.
133. Бортун М. Прокуратура в системі органів державної влади. *Віче*. 2008. № 10. С. 22-25.
134. Сухонос В. Щодо Концепції реформування прокуратури України. *Право України*. 2004. № 1. С. 86-90.
135. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя). Верховна Рада України; Закон від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1401-19/paran161#n161>
136. Лапкін А. Прокуратура в системі судової влади. *Право України*. 2015. № 9. С. 164-171.

137. Полянський Ю. Є. Основні проблеми формування прокурорської системи України. Конституційні аспекти судової реформи : матеріали наук.-практ. конф. (26—27 червня 2008 р.). Х., 2008. С. 136-140.
138. Долежан В. В. Проблемы компетенции прокуратуры : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.10. М., 1991. 48 с.
139. Клочков В. Г. Проблемы прокурорского надзора за додержанням конституційних прав і свобод людини : монографія. К., 2011. 320 с.
140. На користь цього свідчить також іноземний досвід багатьох держав, у яких прокуратура підпорядкована мін'юсту (Данія, Киргизія, Мексика, Норвегія, Словенія, Польща, Таїланд, Філіппіни, Чорногорія, Чехія, Швейцарія, Швеція, Естонія тощо).
141. Толочко О. Прокуратура як незалежний орган у системі судової влади. *Вісник Академії прокуратури України*. 2006. № 3. С. 20-23.
142. Середа Г. Європейські пріоритети реформування прокуратури України. *Вісник прокуратури*. 2006. № 3. С. 11-13.
143. Шляхом віднесення прокуратури до судової гілки влади пішли не тільки такі демократичні європейські країни, як Бельгія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Греція, Португалія, Франція, Фінляндія, а й більшість постсоціалістичних країн. зокрема Азербайджан, Вірменія, Грузія, Казахстан, Молдова, Росія, Латвія, Литва, Болгарія, Румунія. Всі вони по-різному побудували прокуратуру в системі судової влади. Є країни, де прокуратура організаційно об'єднана з судовою системою, прокурори закріплені за судами і працюють незалежно від інших прокурорів: Франція, Італія. Однак у більшості країн прокуратура має власну ієрархічну структуру.
144. Бринцев В. Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади : монографія. Х., 2010. 464 с.
145. Стеценко С. Г. Стабільність Конституції та реформування прокуратури України. Конституційні аспекти судової реформи : матеріали наук.-практ. конф. (26-27 червня 2008 р.). Х., 2008. С. 148-151.

146. Полянський Ю. Є. Основні проблеми формування прокурорської системи України. Конституційні аспекти судової реформи : матеріали наук.-практ. конф. (26-27 червня 2008 р.). Х., 2008. С. 136-140.
147. Коліушко І. Реформа прокуратури: рівняння з кількома невідомими. URL : https://dt.ua/LAW/reforma_prokuraturi_rivnyannya_z_kilkoma_nevidomimi.html
148. Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: *Пособие для прокурорской службы*. М., 1889. Т. 1. С. 2-5.
149. Висновок Європейської комісії “За демократію через право” № 380/2006 від 17 жовтня 2006 р. на проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України” стосовно прокуратури, ухвалений на 68-му пленарному засіданні. Страсбург, 2006. 9 с.
150. В той же час за територіальною юрисдикцією місцеві прокуратури не відповідають юрисдикції місцевих судів, оскільки одна така прокуратура в середньому поширює дію на 5-6 міст та/або районів і на відповідні місцеві суди; крім того, судовій системі не відповідає існування військових прокуратур.
151. Марочкін І. Є. Місце прокуратури в системі органів державної влади та її функціональне призначення. Конституційні аспекти судової реформи : матеріали наук.-практ. конф. (26-27 червня 2008 р.). Х., 2008. С. 136-140.
152. Ярмиш О.Н. Місце та роль прокуратури систем державної влади. *Науковий вісник університету внутрішніх справ*. 2002. № 3. С. 14-19.
153. Тодыка Ю.Н., Яворский В.Д. Президент Украины: конституционно-правовой статус. Х.: Факт, 1999. 256 с.
154. Чиркин В.Е. Президентская власть. *Государство и право*. 1997. № 5. С. 15-23.
155. Кіс Т. Інститут президентства в Україні. *Нова політика*. 2000. № 1. С. 23-31.
156. Constant V. Principes de politique applicables a tous les Gouvernements representatif. Paris. 1915. 525 p.
157. Шайо А. Самоограничение власти. Краткий курс конституционализма. М.: Юристъ, 2001. 292 с.

158. Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право. М.: Манускрипт, 1996. 718 с.
159. Ломовский В.Д. Становление правового государства в РФ и функции прокуратуры. *Государство и право*. 1994. № 5. С. 26-27.
160. Шемчук В.В. Нагляд органів прокуратури як гарантія забезпечення прав і свобод громадян в сфері адміністративної юрисдикції: автореф. дис на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. Харк. нац. ун-т внутр. Справ. Х. 2009. 18 с.
161. Про прокуратуру : Закон Республіки Казахстан.
162. Аникин А. Является ли прокуратура “силовым” ведомством. *Законность*. 2000. № 1. С. 8-10.
163. Тацій В. Я. Прокуратура в системі поділу влади. *Вісник прокуратури*. 1999. № 2. С. 22-25.
164. Косюта М. В. Прокуратура України : навч. посіб. 2-ге вид., переробл. і доповн. К., 2010. 404 с.
165. Косюта М.В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук. спец. 12.00.10. Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х. 2002. 33 с.
166. Березовская С. Г. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов управления в СССР. М.: Госюриздат, 1959. 300 с.
167. Бенч Н.В. Прокуратура в державному механізмі: порівняльний аналіз України та країн Європейського Союзу. *Міжнародне право і порівняльне правознавство*. 2015. № 1(38). С. 104-116.
168. Марочкін І.Є., Афанасьєв В.В., Бабкова В.С. та ін. Організація судових та правоохоронних органів. Навч. посібник для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів освіти. Х., 2000. 272 с.
169. Грицаєнко Л. Р. Прокурорська діяльність в Україні в світлі сучасного світового досвіду: монографія. Вінниця, 2009. 576 с.
170. Безпалова О.І. Пріоритетні напрямки діяльності органів прокуратури України як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1(3). С. 81-88.
171. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984. 1211 с.

172. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. докт. юрид. наук А.Г. Халиулина. Томск: Изд-во НТЛ, 2013. 164 с.
173. рекомендація парламентської асамблеї ради Європи щодо вступу України (Страсбург, 26 вересня 1995 р.). Офіційний сайт Верховної Ради України: URL: <http://www.rada.gov.ua>
174. Гладун О.З. Проблеми реформування прокуратури України на сучасному етапі. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. № 5. С. 216-221.
175. Авер'янов В. Б. Функції і організаційна структура державного управління. К, 1979. 150 с.
176. Сухонос В. Функції прокуратури та їх співвідношення з діяльністю. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 9. С. 94-99.
177. Кравчук В. М. Типологія прокуратури у практиці державотворення. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 1. С. 134-137.
178. Кравчук В. М. Місце і функціональне призначення прокуратури в системі державної влади. *Актуальні проблеми держави і права*. 2010. № 60. С. 359-364.
179. Философский энциклопедический словарь. М., 1983. 839 с.
180. Функції та компетенція органів публічної влади. URL : http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh_bud/11.php
181. Зеленецкий В. С. Функциональная структура прокурорской деятельности. Х., 1978. 321 с.
182. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
183. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972. 280 с.
184. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекц. М.: Омега-Л, 2004. 282 с.
185. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Ін-Юре, 2002. 668 с.
186. Тлумачний словник сучасної української мови. Загальноживана лексика: близько 60 000 слів / за заг ред. проф. В. С. Калашника. Харків, 2009. 880 с.

187. Потіп М. М. Щодо сутності компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 32–35.
188. Гогіна Л. М. Компетенції та компетентності в державній службі України: до проблеми понятійного апарату. URL: www.academy.gov.ua/ej/ej6/txts/08glmprra.htm.
189. Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Исполнительная власть в Российской Федерации. М., 1996. 269 с.
190. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
191. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
192. Попович Є.М. Щодо визначення мети і завдань органів прокуратури. *Вісник прокуратури*. 2007. №2. С. 61-66.
193. Томин С. В. Завдання прокуратури під час здійснення кримінального переслідування за чинним законодавством України: поняття та види. *Держава і право. Юрид. і політ. науки : зб. наук. пр.* 2010. Вип. 50. С. 514-519.
194. Кот С.В. Деятельность органов прокуратуры по обеспечению конституционной Безопасности Российской Федерации : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 . М.: РГБ, 2003. 210 с.
195. Евстигьев Н.Е. Конституционные основы организации и деятельности прокуратуры. Дисс. на соиск. уч. степ. канд. юр. наук. М.:РАУ, 1992.143 с.
196. Розенфельд В.Г., Фролов А.В. О функциях и организации деятельности прокуратуры. *Журнал российского права*. 1999. № 2. С. 70-75.
197. Керимов Д.А. Философские основания политико-правовых исследований. М., 1986. 441 с.
198. Рябцев В.П. Функции и направления деятельности органов прокуратуры. *Прокурорский надзор в Российской Федерации*. М., 2000. С. 22-27.
199. Клочков В. В. Функции прокуратуры: понятие, соотношение, классификация. *Прокуратура. Законность. Государственный контроль: Сборник научных трудов*. М, 1995. 143 с.

200. Скакун О. Ф. Теория государства и права : [учебник]. Харьков : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
201. Єрмаков Д. І. Адміністративно-правове забезпечення формування позитивного іміджу органів прокуратури України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Міжнародний університет бізнесу і права, Херсон, Україна, 2013. 212 с.
202. Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора: учебник для вузов. М., 2001. 221 с.
203. Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. СПб., 2005. 288 с.
204. Курочкина Л.А. Обеспечение прокурором прав участников судебного разбирательства уголовных дел. М., 2004. 112 с.
205. Настольная книга прокурора / под ред. С.М. Герасимова. М., 2002. 211 с.
206. Давыденко Л.М. Цели, задачи, функции и основные направления деятельности органов прокуратуры. *Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества*. М., 1990. С. 115–118.
207. Глебов А.П. Функции прокурорского надзора. Совершенствование прокурорского надзора в СССР. М., 1973. 280 с.
208. Российский прокурорский надзор. М.: НОРМА, 2001. 331 с.
209. Адаменко В.Д. Субъекты защиты обвиняемого. Красноярск, 1991. 410 с.
210. Рябцев В.П. Прокурорский надзор: курс лекций. М., 2006. 311 с.
211. Миколенко В.А. Становлення та розвиток прокуратури України на шляху до європейської моделі. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право*. 2014, Випуск 8. С. 172-180.
212. Ворсинов Г. Проблемы развития прокуратуры Украины в условиях становления демократического правового государства. Проблемы розвитку прокуратури в умовах становлення демократичної правової держави : матер. респ. наук.-практ. конф., м. Київ, 26 грудня 1995 року / під заг. ред. Г. Ворсінова. К. : Ген. Прокуратура України, 1996. С. 4-15.

213. Європіна І. Сучасне бачення моделі української прокуратури з огляду на міжнародні стандарти прокурорської діяльності. Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 2-3 жовт. 2006 р.). К. : Академія прокуратури України, 2006. С. 107-108.
214. Власихин В.А. Служба обвинення в США: закон и политика. М., 1981. 321 с.
215. Прокурорский надзор: учебник для вузов / под ред. проф. Г.П. Химичевой. М., 2001. 511 с.
216. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: пособие для прокурорской службы. Т. 1. Прокуратура на Западе и в России. М.: Университетская типография, Страст. бул., 1889. 331 с. С. 23–24.
217. Маляренко В. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: Підручник / О. С Захарова, В Я. Карабань, В С Ковальський (кер. авт. кол.) та ін.; Відп. ред. В. Маляренко. К.: Юрінком Інтер, 2004. 376 с.
218. Нірода М.В. Конституційно-правовий статус органів прокуратури в країнах романо-германської правової системи. Дис... канд. юрид. наук за спец. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2015. 215 с.
219. Результати несанкціонованого референдуму у Криму.
220. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН щодо територіальної цілісності України (повний текст) URL: <http://tyzhden.ua/Politics/106073>
221. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України. Акад. курс: Підруч.: У 2 т. Т. 1 / За ред. В. Ф. Погорілка. К.: Юридична думка, 2006. 544 с.
222. Быков С.Н. Обеспечение соответствия законодательства Республики Бурятия Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству: опыт и перспективы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 21 с.
223. Кіріченко Н.С. Конституційно-правовий механізм забезпечення єдності правового простору. Дис... канд. юрид. наук зі спец.

- 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2016. 210 с.
224. Филиппов А.Н. Конституционно-правовой механизм обеспечения единства правового пространства российской федерации: Дис...канд.юрид.наук по специальности: 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право. Чебоксары. 2013. 208 с.
225. Радзівєвська В.В. Формування правового визначення поняття механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. № 3. 2009. С. 81–89.
226. Анненкова, В. Г. Правовое пространство современной России: понятие, структура и механизм обеспечения единства. *Конституционное и муниципальное право*. 2005. №4. С. 22-23.
227. Сучасні проблеми правової системи України. Збірник матеріалів IV Міжнародної науково-практичної конференції. / Редкол. Шемшученко Ю.С, Бошицький Ю.Л., Чернецька О.В., Левківська Г.П., Короленко М.П., Дей М.О., Тростюк З.А., Бевз С.І. К.: Видавництво Ліра-К, 2012. 514 с.
228. Сліденко І. Принцип верховенства Конституції: варіабельність деяких наслідків дії. *Вісник ЦВК*. 2008 № 1. С. 50-54.
229. Панкевич О. З. Соціальна держава: до загальнотеоретичної характеристики. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2004. № 2–3 (28–29). С. 31-35.
230. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду [...]: Конституційний Суд; Рішення від 08.04.1999 № 3-рп/99. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>

Наукове видання

**І.І. Швед, Ю.М. Бисага, В.В. Берч,
В.В. Джуган, Я.М. Крегул, М.М. Орос**

**МІСЦЕ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ
В МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ
БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ**

Монографія

У авторській редакції
Комп'ютерна верстка Іванни Полянської
Дизайн обкладинки Олени Миколюк

Підписано до друку 03.12.2020. Формат 60x84/16. Умов.друк.арк. 9,8.
Гарнітура Cambria. Папір офсетний. Зам. № ____. Наклад __ прим.

Оригінал-макет виготовлено та віддруковано:
ТОВ «РІК-У», 88000, м. Ужгород, вул. Гагаріна, 36
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК №5040 від 21.01.2016 р.

Швед І.І., Бисага Ю.М., Берч В.В., Джуган В.В., Крегул Я.М., Орос М.М.
М 65 Місце органів прокуратури в механізмі забезпечення конституційної
безпеки держави: Монографія. Ужгород: ТОВ «РІК-У», 2020. 168 с.

ISBN 978-617-7868-33-9

Монографія є комплексним дослідженням місця органів прокуратури у механізмі забезпечення конституційної безпеки держави, у якому сформульовано низку теоретичних положень, понять, висновків та практичних рекомендацій. У роботі досліджено теоретико-правові засади конституційної безпеки держави, визначено роль та значення прокуратури серед органів держави в механізмі забезпечення конституційної безпеки; виявлено функції органів прокуратури в механізмі забезпечення конституційної безпеки держави. Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів, а також інших осіб, які цікавляться теоретичними та практичними проблемами визначення місця органів прокуратури в механізмі забезпечення конституційної безпеки держави.

УДК 343.163:351.746.1](477)