

УДК 342.9

Головій Людмила Василівна

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного та фінансового права

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Holovii Liudmyla

Candidate of Law, Docent,

Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law

National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

ORCID: 0000-0002-5537-0944

DOI: 10.25313/2520-2308-2024-4-9804

ПРАВООХОРОННА ФУНКЦІЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

LAW ENFORCEMENT FUNCTION OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE

Анотація. Статтю присвячено аналізу правоохоронної функції держави, яка розглядається крізь призму правоохоронної діяльності прокуратури України. На підставі здійсненого предметного дослідження звертається увага, що серед широкого кола державних органів покликаних забезпечити реалізацію правоохоронної функції держави. Наголошено, що питання діяльності органів прокуратури в умовах сьогодення є малодослідженим. Проаналізовано положення Конституції України та Закону України «Про прокуратуру». На підставі аналізу законодавчих актів та наукових думок, зазначено, що правоохоронна функція держави є одним із головних напрямів діяльності її державних органів, серед яких органи прокуратури відіграють одну із головних ролей в реалізації правоохоронної функції держави, що своєю чергою є важливою ознакою функціонування України як правової держави. Ефективне виконання цієї функції прокуратурою є індикатором забезпечення гарантій держави з дотримання прав та свобод людини та громадянина, які являють собою визначальну спрямованість держави. Визначено, що правоохоронна функція держави є головним напрямом діяльності держави, який полягає у забезпеченні виконання державою перед людиною конституційних гарантій, спрямованих на збереження та охорону найвищої соціальної цінності, та охоплює всі внутрішні і зовнішні відносини держави. Наголошено на тому, що в Україні правоохоронну функцію держави прямо або опосередковано реалізують різні органи держави, одним з яких є прокуратура. Реалізація правоохоронної функції прокуратурою здійснюється відповідно до визначених в Законах України «Про прокуратуру», «Про оперативно-розшукову діяльність», Цивільним та Кримінальним процесуальним кодексах України функційних повноважень. Акцентовано, що в умовах сьогодення національна безпека є невід'ємною складовою правоохоронної функції держави, яка виступає основним суб'єктом прав і свобод громадян, гарантування їх захисту та безпеки держави. Зроблено висновок, що правоохоронна функція держави має комплексний характер, вона є одним із головних напрямів діяльності сучасної української держави, вона посідає особливе місце в системі основних її функцій й реалізується значною кількістю уповноважених державою органів, серед яких прокуратура займає особливе правове становище в реалізації правоохоронної функції держави, що зумовлено її завданнями і функційними повноваженнями.

Ключові слова: правоохоронна функція, функції держави, прокуратура, повноваження, функції прокуратури.

Summary. The article is devoted to the analysis of the law enforcement function of the state, which is considered through the prism of law enforcement activities of the Prosecutor's Office of Ukraine. On the basis of the subject research, attention is drawn to the fact that among a wide range of state bodies called to ensure the implementation of the law enforcement function of the state. It was emphasized that the issue of the activities of the prosecutor's office in today's conditions is understudied. The provisions of the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office» were analyzed. Based on the analysis of legislative acts and scientific opinions, it is indicated that the law enforcement function of the state is one of the main areas of activity of its state bodies, among which the prosecutor's office plays one of the main roles in the implementation of the law enforcement function of the state, which in turn is an important feature of the functioning of Ukraine as a legal state. The effective performance of this function by the prosecutor's office is an indicator of ensuring the state's guarantees for the observance of the rights and freedoms of man and citizen, which are the determining direction of the state. It was determined

that the law enforcement function of the state is the main direction of the state's activity, which consists in ensuring the state's fulfillment of constitutional guarantees aimed at the preservation and protection of the highest social value, and covers all internal and external relations of the state. It is emphasized that in Ukraine, the law enforcement function of the state is directly or indirectly implemented by various state bodies, one of which is the prosecutor's office. Implementation of the law enforcement function by the prosecutor's office is carried out in accordance with the functional powers defined in the Laws of Ukraine «On the Prosecutor's Office», «On operational and investigative activity», the Civil and Criminal Procedural Codes of Ukraine. It is emphasized that in today's conditions, national security is an integral component of the law enforcement function of the state, which acts as the main subject of the rights and freedoms of citizens, guaranteeing their protection and state security. It was concluded that the law enforcement function of the state has a complex nature, it is one of the main areas of activity of the modern Ukrainian state, it occupies a special place in the system of its main functions and is implemented by a significant number of state-authorized bodies, among which the prosecutor's office occupies a special legal position in the implementation of the law enforcement function of the state, which is determined by its tasks and functional powers.

Key words: law enforcement function, functions of the state, prosecutor's office, powers, functions of the prosecutor's office.

Постановка проблеми. Складно уявити функціонування держави, яка не володіла правоохоронною функцією, яку слід віднести до однієї із головних функцій будь-якої держави, та яку слід вважати як одну із найважливіших внутрішніх функцій держави. Проте, серед широкого кола державних органів покликаних забезпечити реалізацію правоохоронної функції, питання діяльності органів прокуратури щодо реалізації правоохоронної функції держави в умовах сьогодення є малодослідженим, що й обумовлює актуальність цієї роботи.

Мета дослідження полягає у проведенні наукового аналізу реалізації правоохоронної функції органами прокуратури.

Стан опрацювання проблематики. Стан опрацювання цієї проблематики в правовій доктрині відображає роботи багатьох провідних вчених. Окремі аспекти функцій органів прокуратури було досліджено в працях таких вітчизняних правознавців, як Ю.Голодник, Л.Давиденко, А.Лапкін, О.Литвак, В.Курило, Р.Мазурик, О.Світличний, С.Слинько, В.Сухонос, С.Циганок, М.Якимчук та ін.

Виклад основного матеріалу. У процесі своєї діяльності широке коло уповноважених державою органів, відповідно до визначених у нормативно-правових актах функційних повноважень реалізують правоохоронну функцію держави. З метою з'ясування поняття «правоохоронна функція держави», здійснимо аналіз спеціальної літератури. Зокрема, В.Московець визначає правоохоронну функцію держави як основний напрям внутрішньої діяльності держави, спрямований на забезпечення охорони від будь-яких порушень конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності і правопорядку, довкілля, встановлених і регульованих правом усіх суспільних відносин. Науковець підкреслює, що державно-владна діяльність правоохоронних органів виражається в тому, що вони як частина механізму держави володіють компетенцією розгляду різних юридичних справ та спираються на можливість застосування державного примусу [1, с. 10]. Інші науковці під правоохоронною функцією держави розуміють один із основних її

напрямів, спрямованих на гарантування прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави, яка покладає на правоохоронні органи виконання державних завдань, діяльність яких характеризується чітким розподілом повноважень, які під впливом зовнішніх і внутрішніх чинників можуть зазнати істотних змін [2, с. 121]. Подібно до функцій держави Ю.Загуменна розподіляє правоохоронні функції на зовнішні та внутрішні. До внутрішніх належать: функція охорони прав та свобод особи; функція забезпечення правопорядку. До зовнішніх: участь України в охороні прав і свобод особи на міжнародній арені; участь України у підтримці міжнародного правопорядку [3, с. 63]. На зовнішню функцію прокуратури вказує частина друга ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII, відповідно до положень якого: «З метою реалізації своїх функцій прокуратура здійснює міжнародне співробітництво» [4].

В ст. 131-1 Конституції України сформовані основоположні правові засади діяльності прокуратури як органу держави, на який не може покладатися виконання функцій, не передбачених Конституцією України і законом. Таким спеціальним законодавчим актом для органів прокуратури є Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII, згідно ст. 2 якого на прокуратуру покладаються виконання функцій: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України; 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [4].

Більш предметно повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій визначені в Розділ IV Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якого: прокурор підтримує державне

обвинувачення в судовому провадженні щодо кримінальних правопорушень (ст. 22); прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист (ст. 23); прокурор здійснює нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, користуючись при цьому правами і виконуючи обов'язки, передбачені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» та Кримінальним процесуальним кодексом України (ст. 25); нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (ст. 26) [4].

Вищезазначені функції прокуратури вказують, що прокуратура є часткою правоохоронної системи України, виконає завдання держави відповідно до визначених законом функційних повноважень. Що стосується правоохоронної системи, то на думку С.Братель до правоохоронних органів в широкому розумінні слід віднести суд, прокуратуру й правоохоронні органи по боротьбі із злочинністю, у вузькому лише правоохоронні органи по боротьбі із злочинністю (міліція, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна прикордонна служба України, Військова служба правопорядку в Збройних Силах України, Державна пенітенціарна служба України [5, с. 64].

Крім вказаних правоохоронних органів, до правоохоронних органів також слід віднести: Національну гвардію України, яка є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України; Бюро економічної безпеки України, що виконує правоохоронну, аналітичну, економічну, інформаційну та інші функції; Державне бюро розслідувань є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції.

Розмежування правоохоронної діяльності прокуратури і правоохоронних органів проявляється в реалізації різних по своїй суті державних функцій. На думку Н.Арабаджи правоохоронні органи виконують наступні функції: охорона конституційного (державного) ладу; охорона прав і свобод людини; охорона власності; охорона громадського

порядку; охорона природних ресурсів і навколишнього природного середовища; боротьба зі злочинністю. Деякі вчені вказують на ще декілька функцій, зокрема профілактичну, захисну, функцію охорони громадського порядку, громадської безпеки і власності, ресоціалізаційну, оперативно-розшукову, функцію розслідування злочинів, судового розгляду справ, виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів тощо. Правоохоронна функція є неодмінною властивістю державної влади. Правоохоронні органи, що виступають спеціально уповноваженими органами державної влади, які професійно і на постійній основі здійснюють охорону й захист основ конституційного ладу, у тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, законності та правопорядку, символізують присутність держави в нашому повсякденному житті, її здатність втрутитися й захистити, коли такий захист потрібен. Такі органи уособлюють монополію держави на застосування примусу (сили), що в свою чергу є необхідною умовою забезпечення ефективної дії права [6, с. 11].

Отже, правоохоронна функція — це напрям діяльності держави, що виражає її сутність на даному історичному етапі, спрямований на вирішення основних завдань із забезпечення охорони конституційного ладу, прав та свобод громадян, законності й правопорядку, всіх установлених і врегульованих правом суспільних відносин, і здійснюється у відповідних формах та особливими методами [7, с. 73–81].

Незважаючи на те, що на значну кількість державних органів покладено виконання правоохоронних функцій, не всі вони є правоохоронними органами, водночас, поняття функцій прокуратури як державного органу необхідно розглядати у взаємозв'язку з поняттям функцій держави, як одного із відносно самотійних напрямів діяльності прокуратури, регламентованих законом.

Відомо, що функціями держави є основні напрями її діяльності, які безпосередньо відображають її сутність як соціального явища. Функції держави закріплені в Конституції України як прямо, так і опосередковано: зміст і спрямованість діяльності держави, її обов'язок (ст. 3); здійснення державної влади (ст. 6); державне забезпечення, піклування (статті 11, 12, 13); найважливіші функції (ст. 17) тощо. Основні функції держави (на відміну від функцій державних органів) повною мірою не закріплюються в одному розділі Конституції. Вони є змістом практично всіх її розділів, але насамперед закріплені в розділі I, який присвячений загальним засадам Конституції та конституційного ладу [8, с. 42]. Розглядаючи правоохоронну функцію держави, варто зауважити, що вона посідає особливе місце в системі основних функцій. Це одна з постійних функцій держави. Як певний вид державної діяльності, вона з ура-

хуванням принципу розподілу влади похідна від управлінської і судової функції, проте відрізняється самостійністю, однорідністю і стійкою повторювальністю. О. Полковніченко також зазначає, що об'єктом впливу цієї функції є протизаконні, антисоціальні дії осіб, які, з одного боку, підривають конституційний устрій, встановлений у країні правопорядок, не виконують своїх обов'язків, порушують права та законні інтереси інших осіб. На його думку правоохоронна функція — це організована діяльність громадян, державних органів, громадських організацій, яка має здійснюватися таким чином, щоб у країні розвивався та змінювався правопорядок, своєчасно та оперативно були усунені причини, що викликають його порушення, щоб існували сприятливі умови для реалізації прав і законних інтересів громадян [9, с. 42–43].

Аналіз спеціальної літератури дає різні наукові підходи до розуміння правоохоронної функції держави: роль та місце органів прокуратури у цій системі координат. Зокрема, Д. Белов та І. Швед, аналізуючи різні точки зору щодо ролі та місця органів прокуратури у здійсненні правоохоронної функції держави, дійшли висновку про те, що це питання досить складне, суперечливе, що неодноразово піднімається в науковій юридичній літературі і вимагає особливого підходу. А тому видається цілком виправданим і доцільним вийти за рамки традиційного аналізу. У зв'язку з чим нами розглянуто досліджувану функцію через категорії «конституційна безпека». На думку вчених 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. 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 та ін. [10, с. 17].

Наведена наукова думка вказує, що в умовах сьогодення національна безпека є невід'ємною складовою правоохоронної функції держави, яка виступає основним суб'єктом прав і свобод громадян, гарантування їх захисту та безпеки держави. Особливо це стосується сьогодення, коли внаслідок режиму воєнного стану питання виживання України як держави, її громадян стоїть занадто гостро, а тому реалізація правоохоронної функції держави, потребує від прокуратури, її посадових осіб нових дієвих заходів.

Висновки. Таким чином, з урахуванням вищевикладених міркувань, можна дійти висновку, що правоохоронна функція держави має комплексний характер, є одним із головних напрямів діяльності сучасної української держави. Розглядаючи правоохоронну функцію держави, варто зауважити, що вона посідає особливе місце в системі основних її функцій й реалізується значною кількістю уповноважених державою органів, серед яких прокуратура займає особливе правове становище в реалізації правоохоронної функції держави, що зумовлено її завданнями і функційними повноваженнями.

Література

1. Москоvecь В.І. Поняття та значення правоохоронної функції держави. *Право і безпека*. 2011. № 2 (39). С. 7–11.
2. Svitlichnyy O., O.Yara. Law Enforcement Functions Of the State Under Martial Law. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2023. Is. 5. С. 117–122.
3. Загуменна Ю.О. Органи внутрішніх справ України як суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави: монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Бандурки О.М. Харків, 2012. 251 с.
4. Про прокуратуру : Закон України від 14.10. 2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
5. Братель С.Г. Функції правоохоронної сфери. *Право і суспільство*. 2015. № 4. С. 63–66.
6. Арабаджи Н.Б. Правоохоронна функція Національної поліції. *Актуальні проблеми політики*. 2022. Вип. 70. С. 10–15.
7. Сажнев І.В. Деякі питання щодо визначення поняття правоохоронної функції держави. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2000. № 4. С. 73–81.
8. Погорілко В.Ф., Кривенко Л.Т., Авер'янов В.Б. та ін. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика. К., 2003. 652 с.

9. Полковніченко О. Сутність та зміст правоохоронної функції держави. *Вісник Харківського Національного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3 (54). С. 39–43.
10. Белов Д. М., Швед І. І., Белова М. В. Правоохоронна функція держави: роль та місце органів прокуратури. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія «Право»*. 2023. Вип. 76. Ч. 1. С. 13–19.

References

1. Moskovets, V. I. (2011). Poniattia ta znachennia pravookhoronnoi funktsii derzhavy [The Concept and the Meaning of the Law Enforcement Function of the State]. *Pravo i bezpeka — Law and Security*, 2 (39), 7–11 [in Ukrainian].
2. Svitlichnyy, O., & Yara, O. (2023). Law Enforcement Functions Of the State Under Martial Law. *Visegrad Journal on Human Rights*, 5, 117–122.
3. Zahumenna, Y. O. (2012). Orhany vnutrishnikh sprav Ukrainy yak subiekty realizatsii pravookhoronnoi funktsii derzhavy [Internal Affairs Bodies of Ukraine as a Subjects of Implementation of the Law Enforcement Function of the State]. O. M. Bandurka (Ed.). Kharkiv [in Ukrainian].
4. Pro prokuraturu: Zakon Ukrainy [On the Prosecutor's Office: Law of Ukraine]. No. 1697-VII. (2014). *Verkhovna Rada Ukrainy: official we portal*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> [in Ukrainian].
5. Bratel, S. H. (2015). Funktsii pravookhoronnoi sfery [Law Enforcement Functions]. *Pravo i suspilstvo — Law and Society*, 4, 63–66 [in Ukrainian].
6. Arabadzhy, N. B. (2022). Pravookhoronna funktsiia Natsionalnoi politsii [Law Enforcement Function of the National Police]. *Aktualni problemy polityky — Actual Problems of the Politics*, 70, 10–15 [in Ukrainian].
7. Sazhniev, I. V. (2000). Deiaki pytannia shchodo vyznachennia poniattia pravookhoronnoi funktsii derzhavy [Some Questions Regarding the Definition of the Law enforcement Function of the State]. *Visnyk Zaporizkoho yurydychnoho instytutu — Bulletin of the Zaporizhzhya Law Institute*, 4, 73–81 [in Ukrainian].
8. Pohorilko, V. F., Kryvenko, L. T., Averianov, V. B., et al. (2003). Problemy realizatsii Konstytutsii Ukrainy: teoriia i praktyka [The Problems of Implementation of the Constitution of Ukraine: Theory and Practice]. Kyiv [in Ukrainian].
9. Polkovnichenko, O. (2011). Sutnist ta zmist pravookhoronnoi funktsii derzhavy [The Essence and Content of the Law Enforcement Function of the State]. *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav — Bulletin of the Kharkiv National University of Internal Affairs*, 3 (54), 39–43 [in Ukrainian].
10. Bielov, D. M., Shved, I. I., Bielova, M. V. (2023). Pravookhoronna funktsiia derzhavy: rol ta mistse orhaniv prokuratury [Law Enforcement Function of the State: the Role and the Place of th Prosecutor's Offices]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho Universytetu. Seriia "Pravo" — Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University. Series: "Law"*, 76 (1), 13–19 [in Ukrainian].