

**Віктор Миколенко,**  
кандидат юридичних наук, проректор  
Східноєвропейського університету  
економіки та менеджменту

## КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ ЯК ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ЗАСАДА РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ У СУЧАСНІЙ ПРАВОВІЙ ДЕРЖАВІ

*Досліджено конституційно-правові особливості впровадження європейських стандартів діяльності прокуратури як важливої складової загального реформування правоохоронної системи України. Проаналізовано функції та повноваження прокуратури у відповідності до європейських правових стандартів. На підставі проведеного аналізу систематизовано форми, методи та практичні аспекти організації та діяльності органів прокуратури у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції. Наголошено, що побудова європейської моделі прокуратури є важливим напрямком діяльності держави та актуальним аспектом модернізації правоохоронної діяльності у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції та імплементації до українського законодавства європейських правових стандартів інституціонального та інструментального юридичного змісту.*

**Ключові слова:** прокуратура, правоохоронна система, правоохоронна діяльність, європейські стандарти, конституційна модернізація.

**Миколенко В.**

**Конституционализм как теоретико-методологическая основа реформирования прокуратуры в современном правовом государстве.**

*Исследовано конституционно-правовые особенности внедрения европейских стандартов деятельности прокуратуры как важной составляющей общего реформирования правоохранительной системы Украины. Проанализированы функции и полномочия прокуратуры в соответствии с европейскими правовыми стандартами. На основании проведенного анализа систематизированы формы, методы и практические аспекты организации и деятельности органов прокуратуры в современных условиях европейской межгосударственной интеграции. Отмечается, что построение европейской модели прокуратуры является важным направлением деятельности государства и актуальным аспектом модернизации правоохранительной деятельности в современных условиях европейской межгосударственной интеграции и имплементации в украинское законодательство европейских правовых стандартов институционального и инструментального юридического содержания.*

**Ключевые слова:** прокуратура, правоохранительная система, правоохранительная деятельность, европейские стандарты, конституционная модернизация.

**Mykolenko V.**

**Constitutionalism as a theoretical and methodological basis of the prosecutor's officereforming in the modern legal state.**

*The article investigates the constitutional and legal features the introduction of European standards of prosecution as an important component of the overall reform of the law enforcement system of Ukraine. Analyzed the functions and powers of the prosecution in accordance with European legal standards. Based on the analysis systematized forms, methods and practical aspects of the organization and activity of organs in modern conditions intergovernmental European integration. It is noted that the construction of the European model of prosecution is an important activity of the state and important aspect of the modernization of the enforcement activity in modern conditions of European integration and the implementation of the intergovernmental Ukrainian legislation to European legal standards, institutional and instrumental legal content.*

**Keywords:** prosecutors, law enforcement system, law enforcement, the European standards, constitutional modernization.

**Актуальність дослідження.** Реформа правоохоронної системи є одним з найважливіших та визначальних напрямів сучасного конституційно-правового розвитку, оскільки спрямована на підвищення ефективності реалізації правоохоронної функції як іманентної характеристики демократичної, правової, соціальної держави за умови концептуального спрямування реалізації цієї функції на захист прав та свобод людини і громадянина як найвищої соціальної та конституційної цінності у контексті всебічного втілення у регулюванні суспільних відносин європейської правової традиції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід відзначити, що зазначена проблематика досить ретельно розглядається у вітчизняній конституційно-правовій та міжнародно-правовій літературі. Зокрема можна відзначити праці М. О. Баймуратова, Ю. О. Волошина, Л. Р. Грицаєнка, Ю. М. Грошевого, Л. М. Давиденка, В. В. Долежана, В. С. Зеленецького, П. М. Каркача, О. Р. Михайленка, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та ін.

Водночас ще не вироблено концептуальних підходів до модернізації прокуратури України на тлі розуміння інструментальної та суспільної цінності ідеї конституціоналізму як основоположної засади функціонування сучасної правової держави з усталеною національною правовою системою. Зокрема ретельної розробки потребують форми та методи діяльності прокуратури у комплексному забезпеченні прав та свобод людини і громадянина як найважливішої соціальної цінності у сучасному європейському правовому просторі, що також впливає з цінностей конституціоналізму, які є спільними для усіх європейських держав, зважаючи на ті юридичні зобов'язання, що були ухвалені на міждержавному майданчику Ради Європи та наднаціональних інституцій Європейського Союзу.

**Мета статті** дослідити вплив загальноєвропейських світових ідей конституціоналізму на сучасне реформування конституційно-правового статусу прокуратури у контексті процесів європейської міждержавної інтеграції.

**Виклад основного матеріалу.** В першу чергу, слід зазначити, що питання про конституційно-правовий статус прокуратури, місце органів 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.

Водночас на теоретичному рівні, як і на практиці, це питання однозначного рішення не має. Будучи постійно дискусійним, воно набуло додаткової гостроти у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України 24 серпня 1991 р. Декларації про державний суверенітет України [1], яка проголосила здійснення державного будівництва в Україні на основі принципу розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову [2, с. 40].

У свою чергу, теорія розподілу влади в своєму класичному вигляді була сформульована англійцем Джоном Локком (1632–1704 рр.) і французом Шарлем Луї Монтеск'є (1689–1755 рр.).

Теорія розподілу влади в її початковому трактуванні була найбільш повно і послідовно реалізована в Конституції США 1787 р. Законодавчі повноваження були надані Конгресу. Виконавча влада ввірена Президенту, а судова влада – Верховному суду США, а також судам, що засновуються Конгресом.

З одного боку, для конституційного ладу США характерна ступінь організаційного відособлення. Так, Президент і члени його кабінету не мають права перебувати в палатах Конгресу. Президент не наділений правом законодавчої ініціативи. Конгрес і Президент обираються роздільно. Члени кабінету відповідальні тільки перед Президентом.

З іншого боку, діє система «стримань і противаг». Закони приймаються в Конгресі, але кожний законопроект заздалегідь представляється Президенту, який може його не підписати і повернути зі своїми запереченнями в ту палату, звідки вийшов законопроект. Остаточне слово належить Конгресу.

Система «стримань і противаг» – працюючий компонент конституційного ладу США. Він дає можливість взаємного контролю, створює умови для взаємодії влади.

Теорія розподілу влади сприйнята конституціями й інших країн, однак конкретні форми її реалізації різноманітні. У одних країнах поєднання одними і тими ж особами функцій в різній владі вважається недопустимим, в інших – укоренилися інші традиції, і міністри, як правило, є членами парламенту. У деяких державах виключається можливість наділення виконавчої влади правом видання закону. Але є країни, в яких при певних умовах допустимо як пряме, так і делеговане право видання законів з боку виконавчих структур (президент і уряд) [3, с. 20].

Водночас, на наш погляд, для найбільш повного з'ясування особливостей конституційно-правового статусу прокуратури, як і з будь-якого іншого правового питання інституціонально-інструментального характеру, необхідним та бажаним є врахування історико-правового досвіду як України, так й інших країн світу у реформування правоохоронної системи та, зокрема, прокуратури, а також визначити основні тенденції та передумови конституційно-правової модернізації державного апарату починаючи з часів первинного становлення конституційного етапу правового регулювання найважливіших суспільних відносин в історії людства.

Як логічно припустити, поява потреби у постійному удосконаленні конституційно-правових норм про правоохоронну діяльність в межах певної національної правової системи пов'язана з загальним становленням етапу конституціоналізму в історії права та прийняттям перших світових конституцій.

За влучним виразом професора А. Шайо, конституціоналізм являє собою сукупність принципів, порядок діяльності та інституційних механізмів, які традиційно використовуються з метою обмеження державної влади [4, с. 14]. Таким чином, конституціоналізм є комплексом ідей, принципів та порядку діяльності, в основі яких лежить проста концепція, що влада держави ґрунтується на праві (конституції) та одночасно нею обмежується.

Отже, конституціоналізм органічно пов'язаний з Основним Законом – Конституцією. Без конституціоналізму немає реально чинної конституції, про що свідчить сумний досвід тоталітарних країн, але конституціоналізм може існувати і без писаного Основного Закону. З позицій конституціоналізму Конституція ніколи не розглядається тільки як система позитивних норм або як «мапа влади» – її головна функція полягає в такій організації державної влади, яка унеможливує прояв державного свавілля, а також у зборі перетворення державної влади в інструмент пригнічення адресатів державно-владних приписів.

Традиція конституціоналізму, за слушною думкою С. Шевчука, має давню історію. Як зазначив американський дослідник Д. Білліас, «...конституціоналізм – це проблема, що турбувала уми людства з часів стародавньої Греції та Риму: як утворити державну владу, яка здатна підтримувати стабільність та порядок, що є необхідними для досягнення цілей громади, та одночасно визначати та структурувати таку владу у спосіб, який би не допускав тиранії» [5, с. 2]. Пошук вирішення цього питання – моделі обмеження державної влади та одночасно утвердження та гарантія основних прав та свобод, а також суспільної справедливості – ось так можна охарактеризувати всю історію європейського конституціоналізму та взагалі європейської політичної думки.

Таким чином, конституціоналізм як філософсько-правове явище має два виміри: описовий (descriptive) та приписовий (prescriptive). «В описовому сенсі, – пише професор Г. Каспер, – він переважно стосується історичної боротьби за конституційне визнання права народу на те, що він має конституційні права, свободи та привілеї ... В приписовому сенсі ... його значення включає всі ті характеристики організації державної влади, які розглядаються як невід'ємні елементи ... Конституції» [6, с. 24].

Таким чином, описовий вимір конституціоналізму стосується історичного контексту розвитку ідей обмеження державної влади. Саме конституційні права та свободи, а також конституційні принципи виступають надійним та ефективним механізмом обмеження державної влади. В цьому аспекті полягає зв'язок між конституційним нормативізмом як системою конституційних норм і принципів найвищої юридичної сили та легітимністю як політико-правовою та моральною категорією.

Легітимність у цьому сенсі означає не просто відповідність певних дій держави, втілених у правову форму, конституційним нормам та принципам, а відповідність основоположним цінностям правової системи та демократичного суспільства, які можуть і не бути чітко сформульовані у конституційному тексті, а походити від історичного досвіду народу або цивілізації, а також походити від конституційного духу. Це означає, що сучасний конституціоналізм не залишає місця правовій «містечковості», а пов'язаний з загальнолюдськими політичними та правовими цінностями.

Історичний та історико-правовий вимір конституціоналізму вимагає звернення до цивілізаційних цінностей і традицій, укорінених у правовій свідомості та суспільних цінностях, до сприйняття діалогу між конституційними суддями та іншими практичними працівниками, які покликані охороняти та плекати конституційні цінності у тих країнах, що належать до однієї цивілізаційної традиції. Це легітимізує широке використання конституційної доктрини та практики судів інших європейських держав у практиці Конституційного Суду України та практики Європейського суду з прав людини, яка уособлює квінтесенцію європейського конституціоналізму.

Приписовий вимір конституціоналізму фактично являє собою ідеальну модель побудови держави і суспільства на ліберальних засадах, закладену у Конституції. Як вказав канадський філософ У. Валучов, цей вимір втілює «...ідею... що державна влада може і повинна бути юридично обмеженою у своїх повноваженнях та її існування залежить від дотримання цих меж» [7].

В цьому вимірі розкривається головний аспект конституціоналізму – юридична легітимність будь-якої дії державної влади, вимірювана відповідно до конституційних цінностей, втілених у букві та дусі норм та принципів Конституції.

Слід зазначити, що фундаментальні права та свободи, що закріплювались в цих конституціях, також залишались номінальними, тобто були нереальними в юридичному сенсі. Стабільність радянського суспільства та ефективність державного механізму підтримувались здебільшого у позаправовий спосіб у той час, коли радянські конституції виконували політико-ідеологічну, «тотемну» роль та намагались створити пристойний зовнішній та внутрішній імідж радянській державі. Проте призначення конституції у

сучасних західних суспільствах полягає в обмеженні державної влади в інтересах суспільного спокою та стабільності, до того ж це обмеження не може загрожувати зниженню ефективності виконання державних функцій. У цьому випадку можемо говорити про загальну колізію національної радянської правової системи між цілим текстом конституції та реальними правовідносинами у суспільстві, включаючи наявність чи відсутність правових та позаправових механізмів забезпечення тієї чи іншої поведінки суб'єктів конституційного права та суспільства загалом.

Іншими словами, конституція та конституційна юстиція намагаються забезпечити баланс між двома основними суспільними пріоритетами або цінностями демократичного суспільства: свободою, сферу якої складають конституційні права, свободи та конституційні принципи, та порядком, який ґрунтується на принципі законності (режимі точного та неухильного виконання всіма суб'єктами права законів та підзаконних актів, які не суперечать законам).

У свою чергу, свободу як специфічний стан суспільства не можна забезпечити тільки шляхом видання державною владою нормативних приписів та забезпечення їх точного, суворого та неухильного виконання всіма суб'єктами права, оскільки будь-який правовий акт держави, зокрема закон, потенційно може бути свавільним та спрямованим на знищення свободи. Тому природа конституційного права не може розглядатися винятково з позицій правового позитивізму. Таким чином, на погляд С. Шевчука, конституційна держава визнає не тільки верховенство конституції над правовими актами держави; будь-яким діям такої держави надається легітимна сила, якщо вони уповноважуються конституцією [8]. У цій державі права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст та спрямованість її діяльності; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (прикладом може слугувати ч. 2 ст. 3 Конституції України).

Сучасний конституціоналізм може бути певним чином ототожненим з ідеологією лібералізму, яка набула широкого розвитку у сучасних країнах західних демократій. Вона наполягає на тому, що «...вільні від природи, аполітичні та, будучи носіями фундаментальних прав, індивіди потребують, й тому створюють державу, яку вони можуть та повинні контролювати. Цей контроль є необхідним, оскільки історичний досвід свідчить про те, що є постійна тенденція перетворення держави у свавільну та деспотичну; тенденція, що походить від людської природи та є наслідком незмінної логіки діяльності державних інститутів» [9, с. 21].

Саме для унеможливлення свавілля державної влади та її носіїв виникла ідея конституції у письмовій формі як засобу захисту також й від авторитарної та необмеженої державної влади, яка втілює ідею «обмеженого правління» на практиці та забезпечує юридичні гарантії. У цьому сенсі вже згадана Конституція США 1787 р. і є вдалим прикладом практичного втілення зазначеної ідеї. Більше того, як вбачається, не в останню чергу саме реальне, гарантоване конституційно-правовими механізмами втілення ідеї «обмеженого правління» допомагало протягом чинності Конституції США уникати серйозних колізій конституційно-правових норм, особливо в тій частині, що стосується врегулювання політико-правових (владних) відносин у державі, а тому цей документ змінювався поправками лише 27 разів в історії США [10, с. 207], будучи сталим, стабільним та фактично забезпеченим дієвим інструментом конституційного регулювання найважливіших суспільних відносин у державі.

**Висновки.** Таким чином, у результаті наукового аналізу історико-правових аспектів конституційно-правового визначення місця та ролі конкретних державних органів у процесі становлення та розвитку світового конституціоналізму можна дійти до наступних загальних висновків, що відображають мету дослідження в частині його основних теоретико-методологічних домінант: а) виникнення потреби у постійному удосконаленні правоохоронної діяльності та правоохоронної системи держави пов'язано з загальним процесом становлення конституціоналізму як теорії, втіленої на державному рівні, починаючи з прийняття перших світових конституцій наприкінці XVIII ст., основний юридичний зміст якої полягає у введенні «обмеженого правління» на основі суспільно-політичного принципу розподілу влади в державі на три основні гілки, що, у свою чергу, породжує можливість втілення положень, що суперечать один одному, в актах різних гілок влади, виданих в межах своєї компетенції, які одночасно визнаються джерелами конституційного права, втілюючи у тому числі відповідні політичні інтереси різних державних органів та вищих посадових осіб; б) історичні та історико-правові передумови виникнення конституційно-правового інституту прокуратури як наглядового органу з'явилися ще у XIII ст., коли у Великій Британії абсолютна влада монарха була обмежена аристократичним прообразом парламенту та було прийнято Велику хартію вольностей як перший офіційний обмежувальний правовий акт, добровільно визнаний на державному рівні абсолютним монархом; в) протягом історії конституціоналізму уникати великої кількості конституційно-правових су-

перечностей між конституційними повноваженнями окремих державних органів в деяких країнах світу (наприклад, США) допомагало реальне, гарантоване конституційно-правовими механізмами втілення ідеї «обмеженого правління» (на відміну від тоталітарних режимів, таких, як правова система СРСР, де норми конституції практично у повному обсязі в частині регулювання політико-правових відносин вступали у суперечність з реальним наповненням відповідних правовідносин та конституційно-правовими та позаправовими механізмами їх здійснення, що знаходило своє безпосереднє відображення у створенні своєрідної моделі прокуратури як карального державного органу загального, тотального, необмеженого нагляду за суспільним життям в абсолютному різномаятті його практичних проявів).

#### Список використаної літератури

1. Декларація про державний суверенітет України від 16 червня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
2. Бандурка О. М. Прокуратура: думки про її реорганізацію / О. М. Бандурка // Право України. – 1995. – № 8. – С. 40–43.
3. Галкін О. Яким має бути статус прокуратури / О. Галкін // Вісник прокуратури – 2006. – № 11. – С. 19–24.
4. Sajo A. *Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism* / A. Sajo. – Budapest : CEU Press, 1999. – 300 p.
5. Billias G. *Introduction* // *American Constitutionalism Abroad: Selected Essays in Comparative Constitutional History* / G. Billias; ed. George Athan Billias. – New York : Greenwood Press, 1990. – 268 p.
6. Casper G. *Constitutionalism* / G. Casper // *Encyclopedia of the American Constitution*, L. Levy and others eds. – Vol. 2. – New York, London : Macmillan. – 1986. – 860 p.
7. Waluchow W. *Constitutionalism* / W. Waluchow // *Stanford Encyclopedia of Philosophy* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mespom.eu/taxonomy/term/2636?page=399>.
8. Шевчук С. Історія конституціоналізму: від святого письма до конституційного тексту. Елементи конституціоналізму [Електронний ресурс] / С. Шевчук // Юстиніан. – 2008. – № 10. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3040>.
9. Хайєк Ф. А. *Право, законодавство та свобода: Нове викладення широких принципів справедливості та політичної економії: в 3-х т. Т. 3: Політичний устрій вільного народу: пер. з англ / Ф. А. Хайєк.* – К. : Сфера, 2000. – 420 с.
10. Лафитский В. И. *Конституционный строй США* / В. И. Лафитский. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2007. – 320 с.

Стаття надійшла до редакції 02.06.2017.