

В.О. Боняк

кандидат юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.6 : 351.74

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ І ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ, РІВНІ

Проаналізовано існуючі у сучасній юридичній науці підходи та запропоновано авторське розуміння понять "конституційно-правове регулювання" та "конституційно-правове регулювання організації і функціонування правоохоронних органів"; визначено рівні такого регулювання

***Ключові слова:** конституційно-правове регулювання, конституційно-правове регулювання організації і функціонування правоохоронних органів, правоохоронні органи, рівні конституційно-правового регулювання.*

Анализируются существующие в современной юридической науке подходы и предлагается авторское понимание понятий "конституционно-правовое регулирование" и "конституционно-правовое регулирование организации и функционирования правоохранительных органов"; определяются уровни такого регулирования

***Ключевые слова:** конституционно-правовое регулирование, конституционно-правовое регулирование организации и функционирования правоохранительных органов, правоохранительные органы, уровни конституционно-правового регулирования.*

Approaches existing in modern legal science and author understanding of concepts "constitutional-legal adjusting" and "constitutional-legal adjusting of organization and functioning of law enforcement authorities" are analysed in the article, the levels of the constitutional-legal adjusting are certain.

***Keywords:** constitutional-legal adjusting, constitutional-legal adjusting of organization and functioning of law enforcement authorities, law enforcement authorities, levels of the constitutional-legal adjusting.*

Постановка проблеми. Тема дослідження є досить актуальною з огляду на потребу удосконалення організації і функціонування правоохоронних органів України у відповідності до змін пріоритетів у розвитку суспільства. Доктринальний підхід до визначення питань конституційно-правового регулювання організації і функціонування правоохоронних органів України створює передумови для подальшого їх вдосконалення з метою наближення до потреб суспільства та держави, надає нового імпульсу вирішенню проблемних питань державотворення, що наблизить реалізацію європейських прагнень нашої держави.

Посилення уваги до досліджуваної проблематики є оправданим з огляду на необхідність усунення дублювання повноважень правоохоронних органів, оптимізації їх структури і чисельності, чіткого визначення та розмежування компетенції цих органів, підготовки узгоджених пропозицій щодо їх подальшого комплексного реформування, підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення прав і свобод людини [1].

Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Категорія конституційно-правового регулювання перебуває у центрі уваги таких вітчизняних учених, як К. Бабенко [2], В. Кафарський [3], А. Колодій [4], О. Скрипнюк [5] О. Совгіря, Н. Шукліна [6], А. Селіванов [7] та ін.

Однак висвітлення питань конституційно-правового регулювання організації і функціонування правоохоронних органів ще не стало предметом окремих досліджень, потребує уваги науковців. На сучасному етапі розвитку дане питання обдумує кожне суспільство, котре розбудовує демократичну державу, та перебуває у фазі ймовірних конституційно-правових змін. Не є винятком у цьому аспекті й Україна.

Метою статті є спроба автора запропонувати власне визначення понять "конституційно-правове регулювання" та "конституційно-правове регулювання організації і функціонування правоохоронних органів", визначити рівні такого регулювання.

Виклад основного матеріалу. Хід розбудови України як правової демократичної держави неможливо усвідомити без висвітлення процесу розвитку правоохоронних органів, який є важливою складовою загального конституційного розвитку та утвердження конституціоналізму як необхідного елемента правового життя країни. Це потребує звернення до конституційної теорії. З цього приводу російський науковець Н. Боброва доречно зауважує, що в ідеалі теорія повинна йти попереду конституційних норм, а не слідом за ними [8, с. 29].

На важливості формування цілісної теорії конституційного права наголошує і вітчизняний учений А. Селіванов. Він вказує, що функціонування сучасної української держави прямо залежить від чіткості конституційно-правового регулювання, від конституційного праворозуміння і правозастосування [7, с. 3].

Що ж слід розуміти під конституційно-правовим регулюванням?

Правники звертаються до цієї категорії досить часто, однак визначення поняття здебільшого залишається поза їх увагою. Вітчизняний науковець А. Георгіца визначає конституційно-правове регулювання як нормативно-організаційний вплив на певні суспільні відносини з метою їх упорядкування, захисту та розвитку. Науковець вказує, що воно здійснюється за допомогою певної системи правових засобів (конституційно-правових норм, правовідносин та інше), а та-

кож специфічного методу правового регулювання, що забезпечують досягнення бажаних результатів [9, с. 25].

В цілому слід погодитись з такою позицією, водночас, на нашу думку, дефініція потребує деякого уточнення, а саме: а) містити вказівку не на захист, а на охорону суспільних відносин, так як термін "охорона" є родовим поняттям, котре охоплює "захист" як особливий вид охорони [10, с. 10]; б) також в ній слід акцентувати увагу на тому, що це нормативно-організаційний вплив саме на *систему найважливіших* суспільних відносин.

Таким чином, конституційно-правове регулювання можна визначити як нормативно-організаційний вплив на систему найважливіших суспільних відносин з метою їх упорядкування, охорони і розвитку, що має цілеспрямований характер та здійснюється за допомогою певних правових засобів (конституційно-правових норм, правовідносин тощо), специфічного методу правового регулювання, які в сукупності забезпечують досягнення бажаних результатів.

Конституційно-правове регулювання охоплює дві сфери відносин, що мають відправний, основоположний, базовий характер та стосуються усіх складових суспільного ладу: політичної, економічної, соціальної та культурно-духовної сфер. Насамперед це відносини щодо: 1) забезпечення та охорони прав і свобод людини й громадянина; 2) здійснення публічної влади (владовідносини).

Отже, предмет конституційного правового регулювання є двоскладовим та відповідає на питання "яке коло відносин регулюється?".

Серед цих відносин, що складають предмет конституційно-правового регулювання, важливе місце посідають відносини з організації та функціонування правоохоронних органів.

Слід погодитись, що конституційно-правове регулювання суспільних відносин як в Україні, так і в зарубіжних державах за своїм змістом та формою є надзвичайно об'ємним та складним явищем. Його вершиною є регулювання та охорона суспільних відносин за допомогою конституції або конституцій, які є основним законом будь-якої країни [4, с. 135].

Щодо конституційно-правового регулювання організації і функціонування правоохоронних органів, то найперше слід вказати на той факт, що їх перелік не є чітко визначеним у законодавстві України. Вважаємо, що широке змістовне розуміння поняття "правоохоронні органи" надано у Законі України "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів" [12]. А у вузькому ж розумінні до них слід віднести прокуратуру, органи внутрішніх справ, податкову міліцію, службу безпеки України, митну службу та Державну кримінально-виконавчу службу України – органи, що виконують головні правоохоронні функції.

У нашій державі на конституційному рівні (ч. 3 ст. 17) закріпле-

но, 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 [11].

Відправним положенням щодо організації і функціонування цих органів є 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».

У продовження вищезазначених засадничих положень ч. 4 ст. 17 Основного Закону держави закріплює, що Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності.

Важливе значення для конституційно-правового регулювання суспільних відносин, включно й щодо організації та функціонування правоохоронних органів, має також зміст ст. 6 Конституції України, що закріплює принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Більшість правоохоронних органів, а саме органи внутрішніх справ, податкова міліція, служба безпеки України, митна служба та Державна кримінально-виконавча служба України, належать до органів виконавчої влади. А такий правоохоронний орган, як прокуратура України, не віднесений до жодної з гілок влади.

Частиною 2 ст. 6 Конституції України визначено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах та відповідно до законів України. У зв'язку з цим виникає закономірне питання: як, у який спосіб має здійснювати свої повноваження прокуратура? Законодавець вважає, що відповідь на нього надано у ч. 2 ст. 19 Основного Закону держави, де закріплено, що 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.

На нашу думку, текст Основного Закону має містити максимально чіткі положення, особливо коли це стосується порядку організації і функціонування органів державної влади, в тому числі і правоохоронних та їх складової – органів прокуратури – зокрема. Вважаємо, що такі неоднозначні підходи мають бути враховані Конституційною Асамблеєю при підготовці змін до Конституції України. Оновлення її має бути системним і враховувати практичний досвід реалізації по-

ложень Основного Закону України та досягнення й тенденції сучасного європейського конституціоналізму [13].

Виняткове значення для конституційно-правового регулювання суспільних відносин, в том числі й для конституційно-правового регулювання організації та функціонування правоохоронних органів, має принцип верховенства права та принцип верховенства Конституції України, закріплений у ст. 8 Основного Закону.

Конституційно до повноважень парламенту – Верховної Ради України – віднесено: затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України (п. 22 ст. 85).

На конституційному рівні також закріплено, що виключно законами України визначаються: а) засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи (п. 9 ст. 92); б) судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основи організації та діяльності адвокатури (п. 14 ст. 92); в) основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку (п. 17 ст. 92); г) засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них (п. 22 ст. 92).

До повноважень Президента України Основним Законом держави віднесено призначення за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільнення його з посади (п. 11 ст. 106).

Кабінет Міністрів України, згідно з конституційно визначеними повноваженнями, здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності й національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (п.п. 7 та 9 ст. 116).

Для характеристики конституційно-правового регулювання організації та функціонування правоохоронних органів важливе значення мають «Прикінцеві положення» Основного Закону України. Так, п. 9 цих положень визначено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів й функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування. Однак питання щодо можливості здійснення прокуратурою загального нагляду в сучасних умовах залишається відкритим, потребує остаточного вирішення.

Отже, першим, вищим рівнем конституційно-правового регулювання організації і функціонування правоохоронних органів є конституційний.

Другим рівнем конституційно-правового регулювання організації і функціонування правоохоронних органів України виступає законодавчий. Правове регулювання на цьому рівні здійснюється значною кількістю законів. Вони поділяються на ті, що регулюють: 1) організацію та функціонування правоохоронних органів України: «Про міліцію», «Про прокуратуру», «Про службу безпеки України», «Про державну податкову службу в Україні», Митний кодекс України; 2) інші питання організації й функціонування правоохоронних органів (рамкові закони, що присвячені загальним питанням їх організації і функціонування). Це Закони України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про боротьбу з тероризмом» та інші.

Наступним рівнем конституційно-правового регулювання організації і функціонування правоохоронних органів України є підзаконні нормативно-правові акти:

- укази та розпорядження Президента України (Указ Президента України № 80/2006 "Про єдину комп'ютерну інформаційну систему правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю", Указ Президента України від 6 квітня 2012 р. № 252/2012 "Про комітет з питань реформування правоохоронних органів");

- постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України (постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.06 № 1767 "Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки; розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2010 р. № 1911-р "Про схвалення Концепції Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 року", постанови Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 469 "Деякі питання видачі дозволу на використання об'єктів і приміщень, призначених для провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів" тощо);

- міжнародні угоди (Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності та Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї, що доповнює її (грудень 2000 р., ратифікована 4 лютого 2004 р.); Угода між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством внутрішніх справ Грузії про співробітництво в сфері боротьби зі злочинністю, що підписана 20.10.2011 р. та інші);

- відомчі та міжвідомчі нормативно-правові акти (наприклад, наказ Генерального прокурора України № 1/1 від 28 жовтня 2002 р. "Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю"; Інструкція про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю, затверджена спільним наказом МВС, Голови СБУ, Голови Держкомкордону, Голо-

ви Держмиткому, Командуючого Національної гвардії, Міністра оборони, Міністра юстиції України від 10 серпня 1994 р. № 4348/138/151/11-2-2870/172/148/407/2-90-442 тощо).

З'ясування рівнів конституційно-правового регулювання організації і функціонування правоохоронних органів України свідчить про значну кількість підзаконних актів. Однак вважаємо, що за умов демократичного розвитку держави у конституційному праві України як провідній галузі національної системи права має відбуватися поступове звуження кількості підзаконних актів регламентації організації і функціонування правоохоронних органів на користь саме законодавчого регулювання.

Висновки. Зважаючи на все вищевикладене, конституційно-правове регулювання може бути визначене так: це нормативно-організаційний вплив на систему найважливіших суспільних відносин з метою їх упорядкування, охорони й розвитку, що має цілеспрямований характер та здійснюється за допомогою певних правових засобів (конституційно-правових норм, правовідносин тощо), специфічного методу правового регулювання, які в сукупності забезпечують досягнення бажаних результатів.

Щодо конституційно-правового регулювання організації і функціонування правоохоронних органів, то це нормативно-організаційний вплив на систему суспільних відносин, зазвичай пов'язаних з порушенням заборонних норм права, з метою їх упорядкування, охорони і розвитку, що має цілеспрямований характер та здійснюється за допомогою певних правових засобів (конституційно-правових норм, правовідносин тощо), специфічного методу правового регулювання, які в сукупності забезпечують підтримання правопорядку.

За юридичним значенням (юридичною силою норм) конституційно-правове регулювання організації і функціонування правоохоронних органів поділяється на конституційний, законодавчий та підзаконний рівні. Зменшення кількості підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері на користь законів засвідчить подальший системний рух нашої держави у напрямку демократії.

Бібліографічні посилання

1. Про Комітет з питань реформування правоохоронних органів: Указ Президента України від 6 квітня 2012 р. № 252/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://president.gov.ua/documents/14672.html>
2. *Бабенко К.А.* Поняття конституційного регулювання в сучасній науці конституційного права // *Держава і право.* – 2009. – Вип. 44. – С. 194-200.
3. *Кафарський В.І.* Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності: Монографія. – К., 2008.
4. *Колодій А.М., Пелих Н.А.* Конституційно-правове регулювання в Україні: перспективи розвитку // *Стратегічні пріоритети.* – 2008. – № 2 (7). – С. 135-140.
5. *Скрипнюк О.* Конституційно-правові інститути та норми: поняття, класифікація, структура // *Бюлетень Міністерства юстиції України.* – 2008. – № 3. – С. 5-13.
6. *Совгіря О.В., Шукліна Н.Г.* Конституційне право України: Навч. посібник. – К., 2008.
7. *Селіванов А.* Конституційна визначеність і подолання нестабільності проведеної ре-

форми повноважень суб'єктів центральної влади // *Право України*. – 2007. – № 5. – С. 3-8.

8. *Боброва Н.А.* Конституционный строй и конституционализм в России: Монография. – М., 2003.

9. *Георгіца А.З.* Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. – Тернопіль, 2003.

10. *Кучук А.М.* Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2007.

11. Конституція України від 28 червня 1996 р. // *ВВР*. – 1996. – № 30. – С. 141.

12. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-ХІІ // *ВВР*. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

13. Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї Президент України: Указ Президента України, Концепція від 25.01.2012 № 31/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/.../14411.html>.

Надійшла до редакції 11.06.2012

В.Д. Гапотій

кандидат юридичних наук, доцент
(*Мелітопольський державний педагогічний
університет ім. Богдана Хмельницького*)

А.А. Письменницький

кандидат юридичних наук, доцент
(*Харківський національний педагогічний
університет ім. Г.С. Сковороди*)

УДК 342.3 : 303.725.37(477)

ІНФОРМАЦІЙНЕ СУСПІЛЬСТВО ТА ІНФОРМАЦІЙНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Здійснено аналіз наукових поглядів на категорії “інформаційне суспільство”, “інформаційний суверенітет”, вивчено їхній вплив на розвиток інформаційного ринку телекомунікацій та проблемні питання створення демократичного інформаційного суспільства.

Ключові слова: *інформаційне суспільство, інформаційний суверенітет, трансформація, інформація, інформаційна свобода, інформаційна безпека, суверенізація.*

Анализируются научные взгляды на категории “информационное общество”, “информационный суверенитет”, изучается их влияние на развитие информационного рынка телекоммуникаций и проблемные вопросы построения демократического информационного общества.

Ключевые слова: *информационное общество, информационный суверенитет, трансформация, информация, информационная свобода, информационная безопасность, суверенизация.*

Scientific looks on a category “informative society”, “informative sovereignty” and their influence on informative market of telecommunications development, the problem questions of construction of democratic informative society are analysed in this article.