



***Віктор ПШОНКА,**
Генеральний прокурор України,
державний радник юстиції України,
член Ради національної безпеки і оборони України,
кандидат юридичних наук*

РОЛЬ ПРОКУРАТУРИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Ключові слова: національна безпека; прокуратура; правозахисна діяльність прокуратури; людина; суспільство; держава.

Президент України В.Ф. Янукович у Щорічному Посланні Верховній Раді України підкреслив, що вперше ухвалена у 2007 році Стратегія національної безпеки України не стала керівництвом для практичної діяльності органів державної влади, чому завадили їхня зосередженість на досягненні короткострокових політичних і економічних цілей, нехтування потребами стратегічного розвитку суспільства і держави. У підсумку посилюються загрози національній безпеці, послабилася спроможність України захищати свої національні інтереси. Такий стан справ змушує заново оцінити рівень і вплив загроз життєво важливим інтересам України, визначитися у стратегічних пріоритетах політики національної безпеки та напрямках удосконалення механізмів їх реалізації [1, 152]. Тому одними з першочергових визнані фундаментальні і прикладні дослідження у сфері національної безпеки України.

Теорію та методологію національної безпеки досліджували О.С. Бодрук, В.Ф. Годованець, А.С. Головін, О.М. Гончаренко, В.П. Горбулін, М.А. Горелов, О.Г. Данільян, О.П. Дзьобань, А.Б. Качинський, О.В. Копан, В.В. Копейчиков, В.А. Ліпкан, Е.М. Лисицин, Н.Р. Нижник, Г.М. Перепелиця, І.М. Петрів, В.Г. Пилипчук, Ю.І. Римаренко, Г.П. Ситник, О.І. Сушинський, Ю.М. Тодика, О.Н. Яриш та інші.

Проте репрезентативність вказаного наукового апарату не припинила полеміч-

ності й дискусійності щодо проблематики національної безпеки. Такий стан в основному є результатом постійно відновлюваної дослідницької схеми, спрямованої швидше на освоєння змісту національної безпеки та її складових, ніж системності механізму й інструментарію протистояння загрозам. Зокрема, аналіз наукових розробок, наявних у цій сфері, виявив, що у вітчизняній юридичній науці відсутнє системне та комплексне дослідження діяльності прокуратури в протистоянні загрозам національної безпеки. Дана стаття присвячена розгляду цих проблемних питань.

Реалії сучасності посилюють тенденцію підвищення ролі прокуратури в системі забезпечення національної безпеки, особливо у механізмі реалізації повноважень Президента України як її гаранта. Проявом цього є включення Генерального прокурора України до складу Ради національної безпеки і оборони України, інших структур, а також доручення глави держави з питань боротьби із конкретними видами загроз національній безпеці, і насамперед у сфері боротьби зі злочинністю, протидії корупції, додержання законів у бюджетній сфері, в земельних відносинах, оплаті праці тощо. Рішеннями колегії Генеральної прокуратури України частини зазначених напрямів визначена пріоритетною в діяльності органів прокуратури.

Сьогодні не існує стійких наукових стереотипів визначення національної безпеки.

Згідно з методологічним підходом – це комплексна категорія, що має багаторівневу структуру й підпорядковується закономірностям функціонування та розвитку, які властиві складним системам. В умовах соціальних трансформацій її розглядають з точки зору основних рівнів: безпеки людини, держави й суспільства та підтримання їх оптимального стану шляхом створення необхідних умов для реалізації життєво важливих інтересів [2, 10–11]. Іншими словами, національна безпека є таким рівнем захищеності, який забезпечує благополуччя людини, стабільність суспільства, суверенітет і територіальну цілісність держави. Важливий критерій цієї категорії полягає у взаємній відповідальності людини, суспільства та держави у забезпеченні безпеки. Останнє повинно перебувати в центрі уваги державної політики національної безпеки.

Під системою забезпечення національної безпеки розуміється організована державою у межах правового поля узгоджена діяльність сукупності соціальних суб'єктів: державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, попередження та подолання загроз [3]. У доктрині загрози національній безпеці визначаються як детерміновані об'єктивно-суб'єктивні фактори можливості й готовності будь-якого суб'єкта соціокультурної реальності нанести збитки життєво важливим інтересам людини, суспільства й держави [4]. Захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується стабільне виявлення, попередження та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам, становить зміст національної безпеки.

Закон України «Про основи національної безпеки України», визначаючи основні структурні елементи системи забезпечення національної безпеки, серед її суб'єктів називає й прокуратуру України (п. 6 ст. 4) [5]. При визначенні прокуратури як суб'єкта національної безпеки необхідно враховувати зв'язок між окремими видами та формами 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.

Крім того, 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.

Ефективність забезпечення національної безпеки залежить від наступної сукупності факторів: по-перше, досконалої теоретико-методологічної і нормативно-правової основи національної безпеки; по-друге, науково обґрунтованого визначення типологічної моделі загроз національній безпеці; по-третє, чіткого визначення основних елементів системи забезпечення національної безпеки, її об'єктів та суб'єктів; по-четверте, наявності на всіх рівнях керуючого й координуючого суб'єктів національної безпеки [6, 12].

Структурно-логічний аналіз Закону України «Про прокуратуру» дає змогу констатувати, що діяльність 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 багатофункціональна за правовою природою система державних органів спроможна на сучасному етапі розвитку українського суспільства вирішувати широке коло завдань щодо забезпечення національної безпеки. Отже, 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. У наведеному контексті об'єктивно необхідна і соціально зумовлена трансформація функції прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у правозахисну функцію прокуратури, зміст якої полягає у захисті прав і свобод людини та громадянина, суспільних і державних інтересів, що є складовими національних інтересів України.

Прокуратура як державний орган репрезентує та захищає інтереси людини, суспільства і держави. Тому за своєю концептуальною суттю головним в ієрархії цілей та завдань прокуратури є забезпечення національної безпеки. Відповідні завдання й пріоритети діяльності прокуратури повинні знайти відображення у новому Законі України «Про прокуратуру».

У системі забезпечення національної безпеки прокуратуру України потрібно розглядати як спеціальний суб'єкт, тому що вона здійснює: по-перше, нагляд за відповідністю Конституції та законам України нормативно-правових актів органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; по-друге, координацію діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення національної безпеки – в боротьбі зі злочинністю, корупцією та іншими правопорушеннями, що являють собою найбільшу загрозу сучасному становищу особи, суспільства і держави. Більше того, 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.

Здійснюючи правозахисну діяльність шляхом нагляду за додержанням законів, прокурори усіх рівнів створюють універсальний механізм «стримувань і противаг» в системі розподілу влади, що може і повинно розглядатися як механізм їх реального розподілу з метою забезпечення єдності державної влади. Прокуратура є свого роду гарантом надійного й законного функціонування системи національної безпеки. Таке становище прокуратури визначається її соціальною та політико-правовою природою, складом і змістом її функцій, характером взаємовідносин з іншими суб'єктами забезпечення національної безпеки.

В умовах зміцнення державності законодавча тенденція розвитку контрольних державних структур, і прокуратура повинна бути основою сучасної системи соціально-правового контролю України. Тільки взаємозалежне функціонування кожного з елементів цієї системи впливає на зменшення загроз національній безпеці. В цьому аспекті істотне профілактичне й регулююче значення має правозахисна діяльність прокуратури. За необхідності вона організує й стимулює коригувальну взаємодію елементів державного контролю з обліком актуалізованих пріоритетів зміцнення законності й правопорядку, безпеки в цілому. Водночас відбувається поступовий процес посилення правозахисної ролі прокуратури, наповнення його новим змістом, адекватним державним завданням.

Особлива роль прокуратури в забезпеченні національної безпеки визначається тим, що вона є органом, який координує діяльність правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю. У правоохоронній діяльності особливо чітко повинен дотримуватися основний принцип забезпечення національної безпеки – баланс інтересів особи, суспільства й держави.

Отже, прокуратура є системоутворюючим центром контрольної і правоохоронної систем країни, в тому числі координатором правоохоронних органів у боротьбі з правопорушеннями.

Таким чином, основний зміст діяльності прокуратури полягає в нагляді за додержанням законів правоохоронними органами й іншими суб'єктами, які входять до державної системи забезпечення національної 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 внутрішню погоджену систему нормативно-правового регулювання і відповідну їй поведінку суб'єктів правових відносин.

Наголосимо, що прокуратура України входить у міжнародний правозахисний механізм зміцнення міжнародної законності й боротьби із глобальними загрозами, які постійно виникають. Здійснюється це у

формі міжнародного співробітництва і правової допомоги правоохоронним та іншим органам зарубіжних держав, спеціалізованим міжнародно-правовим структурам.

Законність і правопорядок є системною основою забезпечення національної безпеки в країні. Законність відіграє ключову роль у збалансуванні інтересів людини, суспільства й держави як необхідної умови забезпечення національної безпеки. Враховуючи таке місце права в процесі регулювання забезпечення національної безпеки, можна підкреслити, що прокуратура виконує окрему, самостійну й водночас інтегруючу роль у забезпеченні національної безпеки. Як державний орган вона не протистоїть людині та суспільству, а навпаки, сприяє реалізації їхнього права на безпеку з використанням власних визначених законом повноважень і правових засобів (прокурорський нагляд, представництво, координаційна діяльність тощо). Посилює цю тезу введення у науковий обіг сучасної правничої науки такої теоретичної категорії, як «правова безпека» [7].

Діяльність органів прокуратури зі зміцнення законності й правопорядку, захисту національних інтересів повинна здійснюватися на основі концептуальних положень теорії пріоритетів у забезпеченні національної безпеки. Сукупність реалізованих у сучасних умовах пріоритетних напрямів діяльності прокуратури в економічній, соціальній, екологічній та інших сферах свідчить про те, що вона є невід'ємним елементом механізму протидії загрозам національній безпеці.

Для ефективного захисту об'єктів безпеки необхідним є подальше вдосконалення законодавства в сфері забезпечення національної безпеки шляхом формування й розвитку гнучкої правової системи, яка адекватно реагує на економічні й соціально-політичні зміни, що відбуваються у суспільстві.

Прокуратура України в сучасних умовах виконує визначальну роль у зміцненні й розвитку правових основ системи забезпечення національної безпеки. Удосконалення законодавства, а головне додержання його положень – суттєві питання національної безпеки країни. Оптимальним вбачається більш структурований і деталізований Закон України «Про основи національної безпеки». Законодавець обрав шлях рамкової регламентації повноважень основних суб'єктів

забезпечення безпеки, що далеко не вичерпує всіх фактичних елементів системи. Одними з основних положень цього закону повинні бути дієві наглядовий та контрольний механізми забезпечення національної безпеки.

У широкому аспекті правова основа забезпечення національної безпеки має являти собою сукупність взаємозалежних, внутрішньоузгоджених основних нормативно-правових актів, що містять норми, спрямовані на правове регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення національної безпеки України з метою їхнього впорядкування, охорони й розвитку відповідно до суспільних потреб [8].

Отже, поряд із базовим законом важливо розробити пакети нормативних правових актів і політико-правових документів (концепцій, стратегій тощо) з окремих видів національної безпеки і в окремих сферах діяльності. Для їхньої реалізації необхідно запровадити державні (урядові) програми щодо забезпечення конкретних видів національної безпеки на певний період часу. Це дасть змогу спрямувати у загальне русло зусилля: законодавчої влади – розробити й прийняти закон з наступним контролем за його реалізацією, виконавчої влади – забезпечити його реалізацію; 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 Генеральному прокурору України доцільно надати право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України. Держава й суспільство, таким чином, набудуть істотних можливостей щодо оперативного й адекватного розвитку законодавства, спрямованого, зокрема, на забезпечення національної безпеки.

Мобільність та системність зміни загроз національній безпеці, що впливають на забезпечення стабільного розвитку нашої держави, вимагають оновлення Стратегії національної безпеки [1, 165]. Це дозволить перейти від практики ситуативного реагування на несподівані загрози й небезпеки до комплексної, довгострокової і науково

обґрунтованої державної політики в сфері національної безпеки з максимальним використанням прогностичних оцінок. Формування в країні стратегії та культури забезпечення національної безпеки свідчить про те, що політика держави на цьому напрямі стає домінантою українського суспільства. Сучасна Україна не повинна копіювати модель стратегії нацбезпеки. Слід сформувати 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 [3].

Крім того, в Стратегії національної безпеки слід чітко визначити логіку сучасного позиціонування України на міжнародній арені [9], і в цьому контексті вона має бути документом, зверненням до світового співтовариства, а оновлені політичні, ідеологічні й науково-методологічні основи забезпечення національної безпеки доцільно додатково законодавчо закріпити.

Таким чином, діяльність прокуратури щодо стабілізації правової системи в умовах масштабних законодавчих реформ є однією із ключових умов забезпечення національної безпеки країни. Адже органічно пов'язано з основними елементами правової системи: правотворчістю, правороз'ясненням і правозастосовною практикою; судочинством; забезпеченням законності й правопорядку; системами профілактики правопорушень і соціально-правового контролю; організаційною інфраструктурою захисту прав людини та основоположних свобод; правовою ідеологією і правовою культурою [10].

Вплив правозахисної та інших функцій прокуратури на процес забезпечення національної безпеки створює передумови для здійснення нею правового моніторингу загроз національній безпеці як інтегративного напрямку для своєчасного вжиття заходів, спрямованих на нейтралізацію і усунення виникаючих загроз або пом'якшення їхніх наслідків.

Серед організаційних механізмів розробки та реалізації правових заходів у екстреному режимі перспективною є пропозиція створення в прокуратурі центру оператив-

ного прокурорського реагування на загрози у сфері національної безпеки.

Насамкінець слід підкреслити, що на ефективність прокурорської діяльності щодо забезпечення національної безпеки впливають не тільки правові, а й організаційно-структурні та методичні її основи.

Системний аналіз функціонування прокуратури в історичному вимірі свідчить про чіткий закономірний взаємозв'язок і взаємозалежність між стратегічними пріоритетами, функціями та організаційною структурою її органів, спроби структурування яких без урахування зазначених системних взаємозв'язків призводять до порушень керованості прокурорською системою, а також знижують її вплив на забезпечення національної безпеки країни. Як приклад можна навести порушення принципів структурування й діяльності районних і міських прокуратур у містах з районним поділом. У результаті чого було знижено правозахисний потенціал зазначених прокуратур, порушено обсяг і якість інформації, упорядкованість її потоків, необхідних для прийняття наглядових, процесуальних, управлінських, координаційних та інших рішень.

Таким чином, обумовлена сукупністю сучасних умов роль прокуратури в системі забезпечення національної безпеки України визначається іманентно властивими їй характеристиками, які полягають у тому, що: а) компетенція прокуратури, мета і завдання її діяльності в системі забезпечення національної безпеки органічно поєднуються з положеннями принципу верховенства закону і являють собою цілісну єдність; б) постійними пріоритетами прокурорської діяльності виступають охоронювані законом інтереси людини, суспільства й держави, які визначають зміст національної безпеки; в) органічну частину прокурорської діяльності, що підсилює її правозахисне призначення, становить виявлення, припинення, нейтралізація й попередження прокуратурою загроз національній безпеці; г) функціональна прокурорська діяльність інтегровано поширюється на всі сфери правових відносин, у яких зароджуються й розвиваються основні види загроз національній безпеці; г) прокуратура здійснює системний коригувальний вплив на діяльність усіх суб'єктів забезпечення національної безпеки.

Список використаних джерел:

1. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.
2. Дзьобань О.П. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (теоретико-методологічний аналіз): дис. ... д-ра філос. наук: 21.03.01 / Дзьобань О.П. – К., 2005. – 383 с.
3. Горбулін В. Актуальні питання організації стратегічного планування державної політики національної безпеки України / В. Горбулін // Стратегічна панорама. – 1999. – № 3. – С. 12–19.
4. Даніліч О.Г. Національна безпека України: сутність, структура та напрямки реалізації: навч. посіб. / Даніліч О.Г., Дзьобань О.П., Панов М.І. – Х.: Фоліо, 2002. – 285 с.
5. Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
6. Капинус О.С. Прокуратура в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / О.С. Капинус, В.П. Рябцев, И.Б. Кардашова // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2010. – № 6 (20). – С. 12–22.
7. Галузин А.Ф. Правовая безопасность и ее принципы / Галузин А.Ф. – СПб: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. – 368 с.
8. Ліпкан В.А. Національна безпека України: нормативно-правові аспекти забезпечення: моногр. / Ліпкан В.А. – К.: Текст, 2003. – 180 с.
9. Горбулін В. Национальная безопасность Украины и международная безопасность / В. Горбулін // Политическая мысль. – 1997. – № 1. – С. 76–88.
10. 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» / Ашурбеков Т.А. – М., 2009. – 66 с.

Віктор ПШОНКА

РОЛЬ ПРОКУРАТУРИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Резюме

Розглядаються питання щодо ролі прокуратури у механізмі забезпечення національної безпеки України. Наведено аргументи, що діяльність прокуратури України в забезпеченні національної безпеки іманентно носить комплексний характер і включає в себе інтегрований потенціал всіх її напрямів, які органічно пов'язані із забезпеченням верховенства закону, захистом прав і свобод людини й громадянина, а також законних інтересів суспільства та держави. Обґрунтовано висновок, що органічною частиною прокурорської діяльності є виявлення, припинення, нейтралізація і попередження загроз національній безпеці.

Віктор ПШОНКА

РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

Резюме

Рассматриваются вопросы о роли прокуратуры в механизме обеспечения национальной безопасности Украины. Приводятся аргументы, что деятельность прокуратуры Украины по обеспечению национальной безопасности имманентно носит комплексный характер и включает в себя интегрированный потенциал всех ее направлений, которые органично связаны с обеспечением верховенства закона, защитой прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов общества и государства. Обосновывается вывод о том, что органичной частью прокурорской деятельности является выявление, прекращение, нейтрализация и предупреждение угроз национальной безопасности.

Viktor PSHONKA

THE ROLE OF PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN PROVIDING NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

Summary

The issues of prosecutor's role in national security system of Ukraine are considered in the article. The author proves that prosecutor's activity in providing national security has immanently complex character. Such activity also includes integrated potential of all its directions connected with the rule of law, protection of human rights as well as legal interests of society and state. The conclusion as for finding out, suspending, neutralizing and preventing national security challenges is grounded.