

ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ НАУКИ

УДК 342.4:351.74

В. Тацій, ректор Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», президент Національної академії правових наук України, академік НАН України, голова комісії Конституційної Асамблеї з питань правоохоронної діяльності

Поняття та система правоохоронних органів: у контексті системних змін до Конституції України

Поняття «правоохоронні органи» є одним із найбільш невизначених в українському правознавстві, внутрішньо суперечливим за змістом і надмірним за обсягом. Подібна ситуація з тлумаченням терміна «правоохоронні органи» має місце й у правовій науці інших країн СНД, зокрема в Російській Федерації та Білорусі. З цього приводу написано багато монографій та дисертацій, які, проте, не можуть дати чіткої відповіді на основне питання — що таке правоохоронний орган, головне — в чому полягають особливості його статусу та функцій, які державні органи доцільно відносити до складу правоохоронних.

Водночас здійснення реформаційних процесів у сфері правоохоронної діяльності та внормування статусу правоохоронних органів у законодавчому полі України перш за все потребує з'ясування сутності терміна «правоохоронні органи», виявлення їх функціонального призначення і системи.

Як результат виникає конкурентність термінів — «правоохоронні органи», «правозахисні органи», «органи кримінальної юстиції». До системи правоохоронних органів відносять різні за своїм статусом та функціональним призначенням органи, що унеможливує визначення їх системи. Наприклад, віднесення до неї судових органів, що досить часто зустрічається не тільки в теорії, а й на законодавчому рівні, термінологічно є допустимим, але недоцільним з огляду на особливе місце судової влади в правовій системі. Крім того часто-густо обгрун-

товується включення адвокатури то до правозахисних органів, то до правоохоронних, що також не сприяє розумінню сутності та особливостей як правоохоронних органів, так і адвокатури.

Поняття «правоохоронні органи» набуло широкого вжитку після прийняття Конституції України 1996 р., ч. 3 ст. 17 якої поклала забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України на «відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом». Зокрема, аналіз ч. 3 ст. 17 дозволяє констатувати надання конституційного значення функції правоохоронних органів — забезпечення державної безпеки і захисту, проте основна функція цих органів — забезпечення правопорядку в суспільстві та державі, захист прав і свобод людини від правопорушень — конституційного закріплення не отримала.

До цього в політичних документах колишнього СРСР такого роду органи називалися адміністративними. Тому не випадково проблематика правоохоронних органів традиційно відноситься головним чином до предмета адміністративного права.

Таким чином, у результаті широкого тлумачення правоохоронної функції до правоохоронних органів включаються майже всі органи виконавчої влади, які тією чи іншою мірою займаються виконанням правоохоронних функцій, тобто так чи інакше правоохоронною діяльністю. Так, сьогодні в українському адміністративному праві налічується від 17 до 80-ти правоохоронних органів залежно від конкретного змісту, який вкладається в розуміння «правоохоронної функції» і заснованих на ній критеріїв класифікації.

Наслідком виокремлення в системі функціонування органів державної влади такого специфічного напрямку діяльності, як проведення слідства (назва якого згодом була уточнена як «попереднє слідство», а пізніше — «досудове слідство»), стало поширення поняття правоохоронних органів на прокуратуру й органи слідства, що лише ускладнило розуміння ситуації з розумінням цього терміна та особливостей правового статусу правоохоронних органів.

Слідчі органи, навіть якщо вони входять до складу інших державних органів (МВС), є їх особливим підрозділом, функцією яких є здійснення специфічної діяльності, пов'язаної з кримінальним переслідуванням, а тому й мають повноваження, не характерні для інших органів виконавчої влади. Саме тому слідчі органи згідно з чинним законодавством знаходяться не лише в структурі органів МВС України,

а й у структурі органів прокуратури. Зокрема, прокуратура, на яку згідно з Конституцією та чинним законом покладаються 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 при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, не може бути віднесена до органів виконавчої влади, а тому її діяльність не входить до предмета адміністративно-правового регулювання. Як відомо, новий Кримінальний процесуальний кодекс передбачає створення окремих органів або підрозділів, які будуть здійснювати досудове слідство.

Не може допомогти з поняттям правоохоронних органів і чинне законодавство. Воно визначає правоохоронні органи шляхом їх конкретного переліку (органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, військової служби правопорядку, митні органи, органи охорони державного кордону, органи податкової служби, органи виконання покарань). Разом з тим у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 р. цей перелік розширено за рахунок включення до нього й інших органів виконавчої влади — рибоохорони, державної лісової охорони тощо, які здійснюють не тільки правоохоронні, а й контрольні та правозастосовчі функції. При цьому слід акцентувати увагу на тому, що «закритий» перелік правоохоронних органів у чинному законодавстві України відсутній.

В інших випадках визначення поняття правоохоронного органу надається через розкриття характеру здійснюваної ним функції. Так, згідно зі ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України», правоохоронні органи — це органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», правоохоронні органи — це державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Таким чином, ситуація, яка склалася на рівні закону із визначенням понятійного апарату системи правоохоронних органів, а також їх функціонального призначення, не може сприяти подальшому здійсненню їх реформування, спрямованого на забезпечення ефективної та узго-

дженої діяльності цих органів. Не змінено такий підхід до вирішення зазначених питань і в Концептуальних засадах реформування правоохоронних органів України від 12 вересня 2005 р. та Концепції реформування кримінальної юстиції в Україні від 8 квітня 2008 р., які також не змогли вирішити питання щодо визначення поняття правоохоронних органів та їх системи.

Зокрема, згідно з «Концепцією реформування кримінальної юстиції в Україні» пропонувалось об'єднати в одну систему органів кримінальної юстиції як слідчі органи, прокуратуру, так і суд разом із деякими іншими органами, які займаються охороною правопорядку. Сьогодні, як відомо, питання судової реформи виділені в окремий блок і ними займається спеціально створена для цього комісія Конституційної Асамблеї.

Виходом із цієї термінологічної плутанини може бути збереження поняття «правоохоронні органи» лише як узагальнюючого наукового поняття і здійснення поділу цієї системи органів залежно від їх конкретних функцій та призначення в механізмі охорони права. У зв'язку з цим пропонується виокремити: 1) органи охорони правопорядку; 2) контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади; 3) органи охорони Конституції та державного контролю.

1. Органи охорони правопорядку. На відміну від інших органів виконавчої влади, для них правоохоронна функція є основною й тому вони здійснюють повноваження, спрямовані на захист прав і свобод людини та охорону правопорядку. У зв'язку з цим зазначені органи мають право легального застосування примусу, що зумовлює особливості їх статусу, накладає на працівників цих органів особливі вимоги щодо фахової підготовки, психологічних і моральних якостей. Крім того, правоохоронні органи мають у своєму складі озброєні формування.

Зазначені ознаки характерні винятково для цих органів і тому дозволяють виділити їх в окрему групу, до якої пропонується включити: органи внутрішніх справ; Службу безпеки України; військову службу правопорядку; митну та податкову служби; пенітенціарну службу; управління державної охорони. Звертає на себе увагу й те, що Конституція України також проводить відмінність між «правоохоронними органами» (ч. 3 ст. 17) та уповноваженими законом органами, які у разі нагальної необхідності запобігти злочині чи його припинити можуть «застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід» (ч. 2 ст. 29).

Поняття «органи охорони правопорядку» широко застосовується у міжнародних документах ООН, зокрема Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17 грудня 1979 р. (Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН). Цей термін має відповідні аналоги в законодавстві європейських країн (Великій Британії, Німеччині, Франції), у якому практично акцентується на 3-х складових частинах цього поняття: а) праві; б) примусі (силі); в) порядку. Тобто в усіх випадках так чи інакше йдеться про примусове застосування закону для захисту правопорядку.

2. Контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади. До цієї системи доцільно віднести ті органи виконавчої влади, які наділені контрольними повноваженнями і здійснюють адміністративну юрисдикцію. До цієї групи, зокрема, можуть бути віднесені органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, лісової охорони та інші, для яких правоохоронна функція є не основною, а допоміжною, оскільки їх основні повноваження спрямовані на здійснення контролю за додержанням законодавства у певній сфері державного управління. Унаслідок цього їх статус, повноваження, права та обов'язки встановлюються нормами адміністративного права.

3. Органи охорони Конституції та державного контролю (про їх перелік йтиметься далі).

У контексті системного оновлення Конституції особливого значення набувають завдання реформування органів охорони правопорядку, оскільки саме їх діяльність безпосередньо пов'язана із обмеженням конституційних прав людини, втручанням у сферу її приватності, застосуванням заходів примусу. Закріплення у Конституції окремих положень загального характеру, що мають засадниче значення для діяльності всіх цих органів, обмежує можливості держави щодо втручання у сферу прав людини і тим самим захищає людину від зловживання владою з боку органів державної влади.

Водночас органи охорони правопорядку не повинні набувати статусу чи окремих ознак військового формування. Адже ч. 4 ст. 17 Конституції України містить пряму заборону використання Збройних Сил України й інших військових формувань для обмеження прав і свобод громадян. Натомість органи охорони правопорядку, реалізуючи свої функції, наділені повноваженнями щодо обмеження прав і свобод людини, яке може здійснюватися винятково з підстав, у порядку, встановлених законом, та з урахуванням принципу пропорційності. Реалі-

зація цих повноважень передбачає необхідність наявності у складі зазначених органів озброєних формувань, що діють у межах, чітко визначених законом. Така практика є характерною для більшості європейських держав.

Стосовно органів охорони правопорядку можна говорити про доцільність напрацювання й подальшу можливість реалізації цілісної концепції їх реформування — Концепції реформування органів охорони правопорядку, яка має бути розроблена на виконання Указу Президента України «Про план заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи» від 12 січня 2011 р. № 24/2011. Чітке встановлення сфер правового регулювання, структурування системи зазначених органів дозволить більш точно визначити і сфери їх професійної діяльності, усунути громіздкість цієї системи, дублювання повноважень, здійснення функцій, які не відповідають завданням цих органів. Такі зміни в кінцевому підсумку призведуть також до скорочення чисельності працівників органів охорони правопорядку.

При підготовці Концепції внесення змін до Конституції України та формуванні концептуальних підходів до реформування органів охорони правопорядку постає питання стосовно доцільності та меж їх конституційного регулювання. Зрозуміло, що їх правовий статус має регламентуватися окремими законами. Водночас постійна змінюваність їх системи, яка досить часто призводить до її нестабільності, негативно позначається на рівні правової захищеності людини, держави та суспільства.

У ході подальшого реформування органів охорони правопорядку, насамперед міліції, необхідно враховувати ті тенденції, що спостерігаються останніми роками у правовому регулюванні статусу та діяльності такого типу органів у розвинених державах. Так, на Першому європейському конгресі з питань управління якістю роботи поліції, який відбувся в Мюнстері (Німеччина) у березні 1998 р., його учасники наголосили, що поліція має бути сервісною службою, яка надає послуги населенню на певній території, і має існувати для громадян, розвиваючи для них систему послуг.

При вирішенні питання щодо оптимальної моделі конституювання органів охорони правопорядку необхідним вбачається звернення до міжнародного досвіду регламентації їх правового статусу на конституційному рівні. Одним із важливих завдань конституційного регулювання є обмеження державної влади в інтересах захисту прав і свобод

людини та громадянина. Зокрема, це чітко впливає із приписів ст. 3 Конституції України, відповідно до якої людина, її права і свободи є найвищою цінністю. Як відомо, конституційні норми 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).

Однак урахувавши те, що органи охорони правопорядку наділені особливими повноваженнями по застосуванню примусових заходів, доцільно 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. Зокрема, на конституційному рівні слід закріпити завдання органів охорони правопорядку, які полягають у захисті прав і свобод людини та громадянина, а також положення про те, що їх організація і діяльність, структура та штатна чисельність регулюються виключно законами України.

Аналіз зарубіжних конституцій дозволяє зробити такі висновки щодо питання про обсяг конституційної регламентації статусу органів охорони правопорядку:

- передусім йдеться про повноваження вищих органів влади із призначення керівників правоохоронних структур;
- встановлена вимога на регулювання діяльності поліції виключно органічним законом (прийняття якого вимагає 2/3 від складу парламенту) (наприклад, попередня редакція Конституції Угорської Республіки);
- найчастіше в конституціях використовується категорія «поліція» як родове поняття всіх правоохоронних озброєних структур;
- в окремих випадках встановлена заборона на членство в партіях працівників поліції (Конституція Італії).

У деяких випадках регулювання діяльності правоохоронних органів виведено на рівень окремого розділу Конституції.

Так, у розділі 3 «Федеральні органи безпеки» Конституції Австрії вирішуються питання керівництва органами безпеки, призначення керівників на місцях, права правоохоронних органів тощо. Глава III «Громадська безпека» Конституції Бразилії вирішує питання системи органів поліції, їх основні завдання, встановлюється виключне законодавче регулювання діяльності поліції.

Розділ 11 «Служби безпеки» Конституції Південно-Африканської Республіки містить глави «Основні принципи», «Оборона», «Поліція», «Розвідка». У главу «Поліція» включено положення про завдання поліцейської служби, розподіл відповідальності між національними поліцейськими структурами та правоохоронними органами провінцій та контролю за діяльністю поліції.

Конституція Угорщини має розділ «Угорські сили оборони, поліція і служба національної безпеки», у якому закріплено основні обов'язки поліції, до яких віднесено запобігання, розслідування злочинів, охорона громадської безпеки і збереження громадського порядку, а також захист державних кордонів.

З урахуванням проведеного аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду законодавчого врегулювання діяльності правоохоронних органів пропонується вирішити питання про конституційний статус органів охорони правопорядку шляхом доповнення розділу VI Конституції України «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», а саме:

– визначити, що в системі органів виконавчої влади діють органи охорони правопорядку, завданням яких є захист життя, здоров'я, прав і свобод людини, забезпечення її безпеки, охорона громадського порядку, попередження та протидія злочинності, захист інтересів суспільства та держави;

– встановити, що система, конкретні завдання цих органів, їх чисельність, повноваження їх посадових та службових осіб (у тому числі і щодо застосування примусових заходів) мають визначатися виключно законом;

– передбачити, що працівники органів охорони правопорядку не можуть належати до будь-яких політичних партій чи рухів, виявляти прихильність до них, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках;

– передбачити можливість здійснення парламентського та громадського контролю, а також прокурорського нагляду за діяльністю цих органів.

Крім того, слід окремо розглянути питання щодо органів, які не входять до традиційних трьох гілок державної влади й виконують особливу контрольну функцію. У даному контексті хотілося б ще раз привернути увагу до раніше висловленої нами пропозиції щодо запровадження в структурі Конституції України нового спеціального розділу під назвою «Охорона Конституції. Державний контроль» (як варіант — «Органи охорони Конституції та державного контролю»).

До цього розділу можна включити питання функціонування тих інституцій, які покликані забезпечувати неухильне виконання конституційних норм і здійснювати державний контроль:

– Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції, що здійснює конституційний контроль;

– Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як органу, покликаного захищати конституційні права людини шляхом здійснення парламентського контролю;

– Рахункової палати як органу, покликаного захищати конституційні засади фінансово-економічної безпеки держави шляхом здійснення контролю від імені Верховної Ради України (при цьому назву цього органу пропонуємо змінити, оскільки його основною функцією є контрольна (варіант назви — «Контрольна палата», «Ревізійна палата»);

– Прокуратури України як системи органів, які забезпечують конституційну законність у діяльності владних інституцій, зокрема тих, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, виконання судових рішень тощо.

На підтвердження обґрунтованості такого підходу щодо виокремлення цих органів в окремий розділ Конституції може бути наведена правова позиція Конституційного Суду України, сформульована в Рішенні від 23 грудня 1997 р. у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату). Аналізуючи правовий статус Рахункової палати, Конституційний Суд України зазначив, що вона є незалежним органом спеціальної конституційної компетенції. Такою ж ознакою можуть характеризуватися й інші вказані у запропонованому розділі органи.

Слід зазначити, що подібний розділ є в конституціях деяких європейських держав. Так, розділ IX Конституції Республіки Польща називається «Органи державного контролю і правозахисні органи. Верховна палата контролю». У ньому регламентуються статус та повноваження Верховної палати контролю як вищого органу державного контролю, Захисника громадянських прав (омбудсмена) та Всепольської ради по радіомовленню та телебаченню. Деяко по-іншому вирішуються подібні питання в Конституції Республіки Кіпр. В Основному Законі цієї держави є частина VI «Про незалежні посади Республіки», до якої включені такі глави: «Генеральний прокурор та його

заступник», «Генеральний контролер та його заступник», «Голова Емісійного банку Республіки та його заступник».

У контексті розгляду питання щодо конституювання правового статусу вказаних органів слід окремо зупинитися на проблемі конституційного нормування статусу прокуратури. Звертаючись до зарубіжного досвіду, необхідно зазначити, що далеко не в усіх державах прокуратура має конституційно-правовий статус. Той факт, що український законодавець передбачив положення, присвячені їй, в Основному Законі, свідчить про вагомий роль, яка відводиться прокуратурі в нашій державі.

При цьому порівняльно-правовий аналіз конституційного регулювання статусу прокуратури свідчить про те, що окремі розділи, присвячені прокуратурі, наявні лише у конституціях Албанії, Білорусі, Угорщини, Словаччини, Таджикистану, Туркменістану, Узбекистану та деяких інших країн. В інших державах статті стосовно прокуратури найчастіше є включеними до структурних частин, які присвячені судовій владі (глава VII «Судова влада» Конституції Азербайджану; глава 6 «Судова влада» Конституції Вірменії; глава шоста «Судова влада» Конституції Болгарії; глава IV «Сутність правосуддя» Конституції Бразилії; розділ VI «Про судову владу» Конституції Іспанії; глава IV «Магістратура» розділ 1 «Судоустрій» Конституції Італії; розділ VII «Суди і правосуддя» Конституції Казахстану; розділ 7 «Народний суд і Народна прокуратура» Конституції КНР; глава 7 «Судова влада» Конституції Росії та ін.). В окремих державах прокуратура конституційно включена до виконавчої влади, наприклад, відповідно до розділу 3 глави V «Виконавча влада» Конституції Киргизстану.

Як свідчить іноземний досвід, різним є й змістовне наповнення розділів конституцій, присвячених прокуратурі. Так, наприклад, у ст. 118 Конституції Литви вказується на деякі функції прокурорів. Конституція Македонії приділяє увагу питанням служби прокурора (статті 106, 107). Стаття 129 Конституції Росії регламентує систему органів прокуратури і порядок призначення прокурорів, відсилаючи з інших питань до федерального закону. Натомість в інших державах конституційний статус прокуратури є більш деталізованим. Приміром, у Конституції Бразилії прокуратурі присвячено 3 статті, у Конституції КНР — 7 статей.

Правове становище прокуратури України повинно визначатися з урахуванням міжнародно-правових стандартів прокурорської діяль-

ності, які передбачають різноманіття моделей прокуратури. Так, прийнято вважати, що європейська модель прокуратури передбачає обмеження функцій прокурорів переважно кримінальним переслідуванням від імені держави. Зокрема, у Рекомендації Парламентської асамблеї № 1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному правовому суспільстві, текст якої схвалений Постійним Комітетом, що діє від імені Асамблеї, 27 травня 2003 р., акцентується увага на таких моментах:

а) роль прокурорів у загальному захисті прав людини не повинна створювати підстав для будь-якого конфлікту інтересів і бути перешкодою для осіб, які шукають захисту своїх прав у держави;

б) при наділенні прокурорів додатковими функціями необхідно забезпечити повну незалежність прокуратури від втручання в її діяльність будь-якої гілки влади на рівні окремих випадків;

в) повноваження й обов'язки прокурорів повинні обмежуватися переслідуванням кримінальних діянь і загальною роллю по захисту публічних інтересів через систему кримінального правосуддя зі створенням окремих, належним чином виділених й ефективних органів для виконання будь-яких інших функцій.

Однак при цьому необхідно враховувати, що вказані положення не були однозначно сприйняті іншими структурами Ради Європи. Так, у Відповіді Комітету міністрів Ради Європи на Рекомендацію Парламентської асамблеї № 1604 (2003) щодо ролі прокуратури в демократичному правовому суспільстві, прийнятій Комітетом міністрів 4 лютого 2004 р. на 870-й зустрічі заступників міністрів, вказувалося, що Комітет міністрів наголошує на різноманітті моделей прокуратури в різних країнах, яке пов'язане з національними правовими традиціями. Також ставилося під сумнів обмеження ролі прокуратури рамками системи кримінального правосуддя.

Базовий європейський акт з питань прокурорської діяльності — Рекомендація R (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи щодо ролі прокуратури у системі кримінального судочинства, прийнята Комітетом міністрів 6 жовтня 2000 р. на 724-му засіданні заступників міністрів, констатує існування різних систем кримінального судочинства у державах-членах, що зумовлює різний обсяг функцій та завдань, які покладаються на прокуратуру. Але це не є перешкодою для визначення та визнання основних демократичних принципів, відповідно до яких повинна працювати прокуратура.

У країнах Європи виокремлюються два основних підходи щодо визначення місця прокуратури: 1) коли прокурор цілком незалежний від парламенту та уряду; 2) коли він підпорядковується одному або іншому з цих органів, хоча й має право на певні самостійні дії. Головні вимоги при цьому дві. По-перше, прокурори повинні бути незалежними при виконанні своїх посадових обов'язків. По-друге, повинні бути встановлені чіткі норми, які б передбачали дисциплінарну, адміністративну, цивільну або кримінальну відповідальність прокурорів за їх особисті проступки. При цьому прокурори не повинні втручатися до компетенції органів законодавчої та виконавчої влади. Взаємодія ж із судовою гілкою влади повинна відрізнятися взаємоповагою, об'єктивністю і дотриманням процесуальних вимог.

Рекомендація R (2000) 19 передбачила, що в усіх системах прокурори: 1) вирішують питання про порушення або продовження кримінального переслідування; 2) підтримують державне обвинувачення в судах; 3) опротестовують або підтримують протест на рішення судів. Крім того, у деяких системах прокурори: 1) здійснюють політику по боротьбі зі злочинністю на національному рівні; 2) здійснюють нагляд за слідством; 3) контролюють питання про належне поведіння з потерпілими; 4) обирають альтернативи в кримінальному переслідуванні; 5) наглядають за виконанням судових рішень; 6) виконують інші функції.

Таким чином, узагальнення зарубіжного досвіду функціонування органів прокуратури в інших країнах та міжнародно-правових стандартів їх діяльності переконливо свідчить на користь багатofункціональності органів прокуратури і побудови їх у кожній державі на основі національних правових традицій та історичних особливостей.

У чинній Конституції України закріплено основні функції прокуратури, порядок призначення на посаду Генерального прокурора України та його звільнення. Також передбачено, що «організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом». Таким чином, з усіх інших питань Конституція відсилає до Закону України «Про прокуратуру». Крім розділу VII, у Конституції України прокуратурі присвячено п. 9 Перехідних положень, що також стосується функцій прокуратури.

Протягом усього часу дії Конституції неодноразово висловлювалися пропозиції щодо змін до її положень, які регламентують статус

та функції прокуратури. У межах продовження конституційно-правової реформи у законопроектах про внесення змін до Конституції України пропонувалося:

- а) визначити прокуратуру як незалежний орган судової влади;
- б) змінити функцію досудового слідства на функцію кримінального переслідування;
- в) виключити функцію «загального нагляду»;
- г) об'єднати окремі функції прокуратури і викласти їх у ст. 121 Конституції України як захист державних і суспільних інтересів, прав людини та громадянина, а також представництво їх інтересів у суді у випадках, визначених законом;
- д) підпорядкувати органи прокуратури Міністерству юстиції та ін.

Але поки що жодна із указаних пропозицій не отримала одностайної підтримки як з боку науковців, так і практичних працівників, тому потреба у розробці змін до Основного Закону України щодо статусу та функцій прокуратури залишається актуальною. На наш погляд, необхідно передусім виходити із того, що намагання віднести прокуратуру до певної гілки влади, до системи виконавчих або судових органів негативно вплине на нормативне функціонування системи органів прокуратури. У державному механізмі вона виконує особливі, властиві тільки їй функції, і ані за своїм генезисом, ані за характером повноважень не належить до жодної з гілок влади, тим більше не підпорядкована жодній з них. Тому в Концепції змін до Конституції України положення, присвячені прокуратурі, пропонується передбачити саме в окремому розділі, який вище був названий «Охорона Конституції. Державний контроль» (варіант — «Органи охорони Конституції та державного контролю»).

При цьому в Конституції України недоцільно детально регламентувати функції або виключні повноваження прокуратури України. По-перше, це не відповідає світовій практиці. По-друге, зміни у політично-економічному житті суспільства вимагають постійних систематичних змін у чинному законодавстві. Відмова від конституційного закріплення функцій прокуратури дозволить більш оперативно на законодавчому рівні змінювати напрями прокурорської діяльності, не вносячи змін до Конституції України, як це має місце на сучасному етапі.

Загалом в Основному Законі слід:

- 1) конкретизувати місце прокуратури у системі органів державної влади;

2) сформулювати основні завдання, які покладаються на органи прокуратури, принципи її організації та діяльності;

3) передбачити порядок призначення й звільнення Генерального прокурора України, вимоги до нього і строк його повноважень.

Усі інші питання організації та діяльності органів прокуратури повинні отримати регламентацію на рівні Закону України «Про прокуратуру».

Функціональне призначення прокуратури, яке має визначатися цим Законом, повинно враховувати два основних напрями її діяльності: участь прокурора у кримінальному провадженні та діяльність, що здійснюється поза кримінальним провадженням. Діяльність прокурора у кримінальному провадженні відповідає такому поняттю, як «кримінальне переслідування», що комплексно інтегрує такі функції прокуратури України, як нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, а також підтримання державного обвинувачення. Така діяльність прокурорів має регламентуватися як на рівні Закону «Про прокуратуру», так і Кримінального процесуального кодексу України.

Діяльність прокуратури поза сферою кримінального провадження має розглядатися у площині правозахисної функції. До неї належать нагляд за додержанням і застосуванням законів, а також представницька функція прокуратури. Концепція правозахисної діяльності прокуратури повинна визначатися з урахуванням положень щодо пріоритетного захисту:

– прав і свобод громадян, які неспроможні через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права та свободи, а також осіб, які потребують державної підтримки та допомоги (учасники війни, інваліди, ліквідатори аварії на ЧАЕС, соціально незахищені верстви населення);

– соціальних груп населення (трудових колективів, територіальних громад), права яких порушуються;

– економічних інтересів держави.

Слід підкреслити, що зазначені концептуальні підходи до майбутнього конституювання правоохоронної діяльності в Україні є результатом роботи комісії Конституційної Асамблеї з питань правоохоронної діяльності та були запропоновані для обговорення на її пленарному засіданні.

Таций В. Понятие и система правоохранительных органов: в контексте системных изменений в Конституцию Украины

В статье исследуется понятие «правоохранительные органы» и ее система. Проанализированы конституционное и иное законодательство Украины, а также нормативно-правовые акты зарубежных государств по исследуемому понятию, осуществлено разделение системы правоохранительных органов в зависимости от их конкретных функций и назначения в механизме охраны права. Внесены предложения по усовершенствованию вопросов конституирования правоохранительной деятельности в Украине.

Ключевые слова: органы охраны правопорядка, контрольные (юрисдикционные) органы исполнительной власти, органы охраны Конституции и государственного контроля.

Tatsiy V. The concept and system of of law enforcement agencies, in terms of systematic changes to the Constitution of Ukraine

The article examines the concept of «enforcement agencies» and its system. Analysis of constitutional and other laws of Ukraine, as well as regulations of foreign countries on the test concept, by the division of law enforcement agencies, depending on their specific functions and the mechanism of protection of law. The suggestions for improvement of the constitution of law enforcement activity in Ukraine.

Keywords: enforcement agencies, checking (jurisdictional) executive bodies, protection of authorities of the Constitution and state control.