

# КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ОРГАНІВ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ І ПРОКУРАТУРИ



**В. ТАЦІЙ**  
*академік НАН України,  
ректор Національного університету  
«Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»,  
президент Національної академії  
правових наук України,  
Голова Комісії Конституційної Асамблеї  
з питань правоохоронної діяльності*

Останнім часом дедалі більше відчувається необхідність суттєвого оновлення законодавства України, що регулює діяльність правоохоронних органів, а відтак — її оптимізації і забезпечення ефективності, формування правозастосовної практики, що відповідає вимогам Конституції України, орієнтована на дотримання загально визнаних норм міжнародного права і практики Європейського суду з прав людини. З цією метою здійснюється значна робота стосовно моніторингу чинного законодавства України, порівняльно-правового аналізу його положень з міжнародними актами та законодавством зарубіжних країн, вивчення їх позитивного досвіду та визначення тих концептуальних положень, які мають знайти своє відображення на рівні Основного Закону України і стати належним фундаментом для новітнього законодавства України.

Таким чином, внесення змін до Конституції України в напрямі конституційно-правового регулювання статусу правоохоронних органів України спрямоване на унормування засадничих положень, що мають концептуальне значення для забезпечення їх ефективного функціонування і виконання покладених на них завдань.

Конституювання цих положень спрямовано на підвищення рівня правової захищеності людини, адже обмежує державу в можливості втручання до сфери прав і свобод людини і тим самим захищає її від зловживання владою з боку державних органів, діяльність яких, зважаючи на поставлені перед ними завдання, безпосередньо пов'язана із застосуванням примусових заходів, втручанням до сфери приватності, обмеженням конституційних прав і свобод людини.

Здійснення реформаційних процесів у сфері правоохоронної діяльності в Україні та унормування статусу органів охорони правопорядку в Конституції

України передусім потребує з'ясування сутності терміна «правоохоронні органи», виявлення їх функціонального призначення і, на основі цього, — визначення системи цих органів та тих загальних положень, що мають значення для всіх них.

Як показав аналіз чинного законодавства України та доктринальних підходів до поняття «правоохоронні органи», воно є одним із найбільш невизначених в українському правознавстві, внутрішньо суперечливим і надмірним за обсягом. У підсумку виникає конкурентність термінів — «правоохоронні органи», «правоохоронні органи», «органи кримінальної юстиції». До системи правоохоронних органів включають різні за своїм статусом та функціональним призначенням органи, що унеможлиблює чітке визначення цієї системи, а тому й закріплення загальних засад її функціонування. Наприклад, віднесення до неї судових органів, що досить часто зустрічається не тільки в доктрині, а й на законодавчому рівні, термінологічно є допустимим, але недоцільним з огляду на особливе місце судової влади у правовій системі. Спроба поширити статус правоохоронних органів на прокуратуру та органи досудового розслідування ще більше ускладнює розуміння ситуації з визначенням їхніх особливостей. Зокрема, прокуратура не є органом виконавчої влади, а її діяльність не входить до предмета адміністративно-правового регулювання. Органи досудового розслідування, навіть якщо вони входять до складу органів виконавчої влади (МВС), є їх особливим підрозділом, функцією яких є здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, тому вони мають специфічні повноваження, нехарактерні для інших органів виконавчої влади.

Поняття «правоохоронні органи» набуло широкого застосування 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 цієї статті дозволяє констатувати надання конституційного значення функції правоохоронних органів забезпечення державної безпеки і захисту. Проте основна функція таких органів у правовій державі — забезпечення правопорядку в суспільстві та державі, захист прав і свобод людини від правопорушень — конституційного закріплення не отримала.

Слід врахувати й те, що протягом тривалого часу в політичних документах колишнього СРСР такого роду органи називалися адміністративними. Тому не випадково проблематика правоохоронних органів традиційно належала передусім до предмета адміністративного права.

У контексті адміністративно-правових відносин результатом широкого тлумачення правоохоронної функції є включення до складу правоохоронних органів майже усіх органів виконавчої влади, які так чи інакше виконують такі функції, тобто займаються правоохоронною діяльністю. Так, сьогодні в українському адміністративному праві налічується від 17-ти до 80-ти правоохоронних органів залежно від конкретного змісту, який вкладається фахівцями з адміністративного права в розуміння «правоохоронної функції», і заснованих на ній критеріїв класифікації.

Аналіз чинного законодавства також не може допомогти з визначенням поняття правоохоронних органів. Воно тлумачить 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). Водночас у Законі України від 23 грудня 1993 р. «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» 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.

Визначення поняття «правоохоронний орган» надається чинним законодавством й через розкриття характеру здійснюваної ним функції, але не лише правоохоронного спрямування. 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.

У підсумку ситуація, що склалася на рівні закону із визначенням понятійного апарату системи правоохоронних органів, а також їх функціонального призначення, не може сприяти подальшому їх реформуванню, спрямованому на забезпечення ефективної та узгодженої діяльності цих органів. Не змінено такого підходу 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 «правоохоронні органи» та їх системи.

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

Виходом із цієї термінологічної невизначеності 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 органи виконавчої влади; 3) органи охорони Конституції.

1. Органи охорони правопорядку, для яких правоохоронна функція є основою й тому вони здійснюють повноваження, спрямовані на охорону правопорядку та захист прав і свобод людини. У зв'язку з цим зазначені органи мають право легального застосування примусу, що зумовлює особливості їхнього статусу, накладає на їх працівників особливі вимоги щодо фахової підготовки, психологічних і моральних якостей. Крім того, характерним для правоохоронних органів є те, що вони мають у своєму складі озброєні формування.

Такі ознаки характерні винятково для цих органів і тому дозволяють виокремити їх у групу, до якої доцільно віднести: органи внутрішніх справ; Службу безпеки України; Військову службу правопорядку; податкову міліцію Міні-

стерства доходів і зборів (при збереженні її правового статусу); Державну пенітенціарну службу; Управління державної охорони. Звертає увагу й те, що Конституція України також проводить різницю між «правоохоронними органами» загалом (ч. 3 ст. 17) та уповноваженими законом органами, які у разі нагальної необхідності запобігти злочинів чи його припинити можуть «застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід» (ч. 2 ст. 29).

Термін «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). При цьому практично акцентується на трьох складових 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 органи виконавчої влади, до системи яких доцільно віднести ті органи виконавчої влади, які наділені особливими контрольними повноваженнями. До цієї групи, зокрема, можуть бути внесені органи Державної фінансової інспекції України, Державної екологічної інспекції України та інші, для яких правоохоронна функція є не основною, а допоміжною, оскільки їхні основні повноваження спрямовані на здійснення контролю за додержанням законодавства у певній сфері державного управління. Внаслідок цього їхній статус, повноваження, форми діяльності встановлюються нормами адміністративного права.

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

Разом із тим 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.

Саме 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 від 12 січня 2011 р. № 24/2011 «Про план заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи». 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 підсумку приведуть також до скорочення чисельності працівників органів охорони правопорядку.

Подальше реформування органів охорони правопорядку, насамперед міліції, передбачає необхідність врахування тенденцій, що спостерігаються останніми роками у правовому регулюванні 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 послу-

ги населенню на певній території, і має існувати для громадян, розвиваючи для них систему послуг.

Враховуючи те, що органи охорони правопорядку наділені особливими повноваженнями із застосування примусових заходів, доцільно було б закріпити основи їхнього правового статусу саме в нормах Конституції, що створило б додаткові гарантії обмеження при здійсненні повноважень органів правопорядку та спрямованість їхньої 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: а) передусім йдеться про повноваження вищих органів влади із призначення керівників правоохоронних структур; б) встановлена вимога на регулювання діяльності поліції виключно органічним законом, прийняття якого вимагає 2/3 від складу парламенту, (наприклад, попередня редакція Конституції Угорської Республіки); в) найчастіше в конституціях використовується категорія «поліція» як родове поняття всіх правоохоронних озброєних структур; г) в окремих випадках встановлена заборона на членство в партіях працівників поліції (Конституція Італії).

Так, розділ 3 «Федеральні органи безпеки» Конституції Австрії врегульовує питання керівництва органами безпеки, призначення керівників цих органів на місцях, їх права тощо. Глава III «Громадська безпека» Конституції Бразилії вирішує питання системи органів поліції, їхні основні завдання, зокрема, встановлюється правило, згідно з яким регулювання діяльності поліції можливо лише законодавчим шляхом.

Розділ 11 «Служби безпеки» Конституції Південно-Африканської Республіки містить глави: «Основні принципи», «Оборона», «Поліція», «Розвідка». У главу «Поліція» включені положення про завдання поліцейської служби, розподіл відповідальності між національними поліцейськими структурами та правоохоронними органами провінцій, контроль 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, на нашу думку, слід 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 (зокрема і щодо застосування примусових заходів) мають визначатися виключно законом;
- передбачити принцип відкритості діяльності органів охорони правопорядку громадському (цивільному) контролю;
- 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;
- визначити, що діяльність органів охорони правопорядку підконтрольна Верховній Раді України та підлягає прокурорському нагляду у формах та порядку, встановлених законом.

Під час конституційного реформування необхідно окремо розглянути питання щодо органів, які не входять до традиційних трьох гілок державної влади й виконують особливу контрольну функцію, що дозволяє констатувати їхній статус як незалежних органів спеціальної конституційної компетенції. У цьому контексті хотілося б ще раз звернути увагу до раніше висловленої пропозиції щодо запровадження у структурі Конституції України нового спеціального розділу під назвою «Органи охорони Конституції» (або «Органи охорони Конституції та державного контролю» чи «Охорона Конституції»).

Цей розділ повинен починатися із характеристики загальної системи суб'єктів охорони Конституції, а також визначення спеціальних органів охорони Конституції. В цій статті має бути зазначено, що охорона Конституції, утвердження її принципів та цінностей, захист конституційного ладу є завданням Президента України, Верховної Ради України, інших органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, справою всього Українського народу.

До цього розділу доцільно внести питання функціонування тих спеціальних державних органів, 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;
- Рахункової палати як органу, покликаного захищати конституційні засади фінансово-економічної безпеки держави шляхом здійснення контролю від імені Верховної Ради України;
- 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.

Також у цьому розділі уявляється необхідним конституювати правовий статус Уповноваженого з прав дитини.

Підтверджує обґрунтованість такого підходу 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 України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату). Аналізуючи правовий статус Рахункової палати, Конституційний Суд України зазначив, що вона є незалеж-

ним органом спеціальної конституційної компетенції. Такою ж ознакою, як наведено вище, можуть характеризуватися й інші зазначені у запропонованому розділі органи.

У порівняльно-правовому плані необхідно 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 регламентується статус та повноваження Верховної палати контролю як вищого органу державного контролю, Захисника громадянських прав (омбудсмена) та Всепольської ради з радіомовлення та телебачення. Дещо інакше 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 зазначених 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 вагомую роль, яка відводиться прокуратурі в нашій державі.

Порівняльно-правовий аналіз конституційного регулювання статусу прокуратури свідчить про те, що окремі розділи, присвячені прокуратурі, містяться у конституціях Албанії, Білорусі, Угорщини, Словаччини, Таджикистану, Туркменистану, Узбекистану та деяких інших країн. В інших державах норми стосовно прокуратури найчастіше включені 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» розділу 1 «Судострій» Конституції Італії; розділ VII «Суди і правосуддя» Конституції Казахстану; розділ 7 «Народний суд і Народна прокуратура» Конституції Китайської Народної Республіки; глава 7 «Судова влада» Конституції Росії та ін.). В окремих державах прокуратура конституційно включена до органів виконавчої влади, наприклад, відповідно до розділу 3 глави V «Виконавча влада» Конституції Киргизстану.

Як показує іноземний досвід, різним є й змістовне наповнення розділів конституцій, присвячених прокуратурі. Так, наприклад, у ст. 118 Конституції Литви вказуються деякі функції прокурорів. Конституція Македонії приділяє увагу питанням служби прокурора (статті 106, 107). Стаття 129 Конституції Російської Федерації 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. Наприклад, у Конституції Бразилії прокуратурі присвячено 3 статті, у Конституції Китайської Народної Республіки — 7 статей.

У контексті євроінтеграційних процесів правове становище прокуратури України повинно визначатися з урахуванням міжнародно-правових стандартів прокурорської діяльності, 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 у її діяльність будь-якої гілки влади на рівні окремих випадків;

в) повноваження й обов'язки прокурорів повинні обмежуватися переслідуванням кримінальних діянь і загальною роллю із 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 зазначені 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 у демократичному правовому суспільстві, прийнятій Комітетом Міністрів 4 лютого 2004 р. на 870-й зустрічі заступників міністрів, зазначалося, що Комітет Міністрів наголошує на різноманітні моделі 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 REC (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 їхні 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 REC (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 про багатофункціональність органів прокуратури і побудову їх у кожній державі на основі національних правових традицій та історичних особливостей. Основним тут має бути врахування реальних потреб підтримання законності та правопорядку в Україні.

Компетенція прокуратури поза сферою кримінального провадження повинна розглядатися у площині правозахисної діяльності. Концепція правозахисної діяльності прокуратури має визначатися з урахуванням Рекомендації СМ/РЕС (2012)11 Комітету Міністрів державам-членам про роль прокурорів поза системою кримінального правосуддя (прийнята Комітетом Міністрів 19 вересня 2012 р. на 1151-му засіданні на рівні заступників міністрів).

У розділі В цієї Рекомендації «Завдання прокурорів» прямо зазначено, що там, де в національній правовій системі прокурори наділені обов'язками і повноваженнями поза системою кримінального правосуддя, їхні завдання повинні полягати в тому, щоб представляти загальні та публічні інтереси, захищати права і основні свободи людини і підтримувати верховенство права.

Це положення має дуальне значення, адже, по-перше, високоповажною європейською інституцією апріорі визнається можливість існування в національному законодавстві повноважень прокурорів поза межами кримінального судочинства, а по-друге, у такий спосіб європейська спільнота визначає пріоритетні завдання прокурорів поза межами кримінального судочинства, що повинні характеризуватися виключно правозахисною спрямованістю.

Комітетом Міністрів Ради Європи зазначається, що в різних національних правових системах ця роль може охоплювати захист загальних або публічних інтересів, надання правової допомоги приватним особам у захисті їх прав і основних свобод, представництво інтересів держави в суді, нагляд за діяльністю державних органів та інших юридичних осіб, а також здійснення консультативної функції у судах, і що, крім того, характер цієї ролі може змінюватися залежно від сфери приватного або публічного права, а також констатувалася відсутність спільних міжнародних правових стандартів стосовно завдань, функцій та організації діяльності органів прокуратури поза межами системи кримінального правосуддя.

Встановлюючи стандарти діяльності прокуратури поза сферою кримінального правосуддя, вказана Рекомендація вміщує окремий розділ Е «Роль прокуратури як органу нагляду», у п. 24 якого підкреслюється, що стосовно приватних юридичних осіб прокуратура може бути уповноважена здійснювати свою наглядову функцію у випадках, коли існують обґрунтовані та об'єктивні підстави вважати, що така приватна юридична особа порушила свої правові зобов'язання,

зокрема такі, що впливають із міжнародних договорів у сфері захисту прав людини.

Зважаючи на національні традиції правового статусу та діяльності прокуратури, її особливу роль у системі правоохорони, необхідно зазначити, що правозахисна діяльність прокуратури має суттєві переваги порівняно із аналогічною діяльністю інших інституцій, які також є її суб'єктами. Такі переваги полягають в:

- оперативності вирішення поставлених завдань;
- здійсненні захисту прав і законних інтересів людини безоплатно;
- публічності діяльності прокуратури, що виявляється у її спрямованості на виконання державою конституційного обов'язку, закріпленого у ст. 3 Конституції України, щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

Наприкінці необхідно зазначити також, що проблема конституювання статусу прокуратури має вирішуватися з урахуванням рекомендації Венеціанської комісії, яка в оприлюдненій оцінці законопроекту «Про прокуратуру», розробленого Комісією зі зміцнення демократії та верховенства права, зазначила, що перешкоди до реформування прокуратури залишаються в Конституції України. Як приклад, Комісія навела ст. 122 Конституції України, яка зазначає, що Парламент може висловити недовіру Генеральному прокуророві України. «Він не є членом уряду, отже парламент не повинен мати права висловити недовіру, це є суто політичним інструментом. Прокурор може бути відправлений у відставку тільки за звинуваченням у серйозних порушеннях після справедливого розгляду».

Отже, здійснення органами прокуратури України нагляду за додержанням і застосуванням законів відповідає демократичним принципам права та міжнародним стандартам прокурорської діяльності, а також є одним із найдієвіших засобів захисту прав людини в нашій державі. Тому ми вважаємо, що обмежувати повноваження і сферу компетенції прокуратури з цих питань на сучасному етапі немає підстав.