

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 342.4:351.74

В. Таций, ректор Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого», президент НАПрН Украины, академик НАН Украины, председатель комиссии Конституционной Ассамблеи по вопросам правоохранительной деятельности

Понятие и система правоохранительных органов в контексте системных изменений Конституции Украины

Понятие «правоохранительные органы» является одним из наиболее неопределенных в украинском правоведении, внутренне противоречивым по содержанию и громоздким по объему. Следует отметить, что подобная ситуация с толкованием термина «правоохранительные органы» имеет место в правовой науке и других государствах СНГ, в частности в Российской Федерации и Беларуси. По этой проблеме написано немало монографий и диссертаций, которые, однако, так и не дали четкого ответа на основной вопрос: что такое правоохранительный орган? И главное: каковы особенности его статуса и функций, какие государственные органы следует относить к правоохранительным?

Но реформирование в сфере правоохранительной деятельности и установление статуса правоохрани-

тельных органов в законодательном поле Украины невозможны без первоочередного определения сущности термина «правоохранительные органы», функционального назначения и системы последних. Сегодня в науке наблюдается конкуренция терминов «правоохранительные органы», «правозащитные органы», «органы уголовной юстиции». К системе правоохранительных органов относят различные по своему статусу и функциональному назначению органы, что делает невозможным определение их системы. Например, отнесение к ней судебных органов довольно часто встречается не только в теории, но и на законодательном уровне, что терминологически является допустимым, но нецелесообразным из-за особого места судебной власти в правовой системе. Кроме того, часто обосновы-

вається причислення адвокатури то к правозащитним, то к правоохранительным органам, что также не способствует пониманию сущности и особенностей ни правоохранительных органов, ни адвокатуры.

Понятие «правоохранительные органы» стало широко использоваться после принятия Конституции Украины 1996 г., которая возложила обеспечение государственной безопасности и защиту государственной границы Украины на «соответствующие воинские формирования и правоохранительные органы государства, организация и порядок деятельности которых определяются законом». Анализ ч. 3 ст. 17 Конституции позволяет констатировать конституционное значение функции правоохранительных органов обеспечения государственной безопасности и защиты, однако основная функция этих органов – обеспечение правопорядка в обществе и государстве, защита прав и свобод человека от правонарушений – в Конституции Украины не закреплена.

До этого в политических документах бывшего СССР такого рода органы назывались административными. Поэтому не случайно проблематика правоохранительных органов традиционно относится главным образом к предмету административного права.

Таким образом, в результате широкого толкования правоохранительной функции в правоохранительные органы включаются практически все органы исполнительной власти, которые в той или иной степени занима-

ются выполнением правоохранительных функций, то есть так или иначе правоохранительной деятельностью. Так, ныне в украинском административном праве насчитывается от 17 до 80 правоохранительных органов в зависимости от конкретного содержания, которое вкладывается в понятие правоохранительной функции и основанных на ней критериев классификации. Результатом выделения в системе функционирования органов государственной власти такого специфического направления деятельности, как проведение следствия (название которого впоследствии было уточнено как «предварительное следствие», а позже – «следствие»), стало распространение понятия правоохранительных органов на прокуратуру и органы следствия, что только усложнило ситуацию с пониманием данного термина и особенностей правового статуса правоохранительных органов. Следственные органы, даже если они входят в состав других государственных органов (МВД), являются их особым подразделением, которое осуществляет специфическую деятельность, связанную с уголовным преследованием, в силу чего они имеют полномочия, нехарактерные для других органов исполнительной власти. Именно поэтому следственные органы согласно действующему законодательству находятся не только в структуре органов МВД Украины, но и в структуре органов прокуратуры. В частности, прокуратура, на которую в соответствии с Конституцией и действующим законом возлагаются функции поддержа-

ния государственного обвинения в суде; представительства интересов гражданина или государства в суде в случаях, установленных законом; надзора за соблюдением законов органами, которые осуществляют оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное следствие; надзора за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении других мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан, не может быть отнесена к органам исполнительной власти, поэтому ее деятельность не входит в предмет административно-правового регулирования. Как известно, новый Уголовный процессуальный кодекс Украины предусматривает создание отдельных органов или подразделений, которые будут осуществлять досудебное следствие.

Действующее законодательство определяет правоохранительные органы путем их конкретного перечня (органы прокуратуры, внутренних дел, службы безопасности, военной службы правопорядка, таможенные органы, органы охраны государственной границы, органы налоговой службы, органы исполнения наказаний). Вместе с тем в Законе Украины от 23 декабря 1993 г. «О государственной защите работников суда и правоохранительных органов» этот перечень расширен за счет включения в него и других органов исполнительной власти – рыбоохраны, государственной лесной охраны и т. п., которые осуществляют не только правоохра-

нительные, а и контрольные и правоприменительные функции. При этом следует акцентировать внимание на том, что «закрытый» перечень правоохранительных органов в действующем законодательстве Украины отсутствует.

В других случаях определение понятия правоохранительного органа дается через раскрытие характера осуществляемой им функции. Так, согласно ст. 1 Закона Украины «Об основах национальной безопасности Украины» правоохранительные органы – это органы государственной власти, на которые Конституцией и законами Украины возложено осуществление правоохранительных функций. В соответствии со ст. 1 Закона Украины «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства» правоохранительные органы – это государственные органы, которые согласно законодательству осуществляют правоприменительные или правоохранительные функции.

Таким образом, ситуация, сложившаяся на уровне закона с определением понятийного аппарата системы правоохранительных органов, а также их функционального назначения, не может способствовать дальнейшему реформированию, направленному на обеспечение эффективной и согласованной деятельности этих органов. Не изменен такой подход к решению указанных вопросов и в Концептуальных основах реформирования правоохранительных органов Украины от

12 сентября 2005 г., и Концепции реформирования криминальной юстиции в Украине от 8 апреля 2008 г., которые также не смогли поставить точку в определении понятия правоохранительных органов и их системы.

Так, в Концепции реформирования криминальной юстиции в Украине предлагалось объединить в одну систему органов уголовной юстиции как следственные органы, прокуратуру, так и суд вместе с некоторыми другими органами, занимающимися охраной правопорядка. Сегодня, как известно, вопросы судебной реформы выделены в отдельный блок и ими занимается специально созданная для этого комиссия Конституционной Ассамблеи.

Выходом из этой терминологической путаницы могут быть сохранение термина «правоохранительные органы» лишь как обобщающего научного понятия и разделение этой системы органов в зависимости от их конкретных функций и назначения в механизме охраны права. В связи с этим предлагается выделить: 1) органы охраны правопорядка, 2) контрольные (юрисдикционные) органы власти; 3) органы охраны Конституции и государственного контроля.

1. *Органы охраны правопорядка.* В отличие от других органов исполнительной власти для них правоохранительная функция является основной, поэтому они осуществляют полномочия, направленные на защиту прав и свобод человека и охрану правопорядка. В связи с этим указанные органы имеют право легального при-

нуждения, что обуславливает особенности их статуса, накладывает на работников этих органов особые требования по профессиональной подготовке, психологическим и моральным качествам. Кроме того, правоохранительные органы имеют в своем составе вооруженные формирования.

Указанные признаки характерны исключительно для данных органов и поэтому позволяют выделить их в отдельную группу, в которую предлагается включить: органы внутренних дел; Службу безопасности Украины; военную службу правопорядка; таможенную и налоговую службы; пенитенциарную службу; управление государственной охраны. Обращает на себя внимание и то, что Конституция Украины также проводит различие между «правоохранительными органами» (ч. 3 ст. 17) и уполномоченными законом органами, которые в случае неотложной необходимости предотвратить преступление или его пресечь могут «применить содержание лица под стражей как временную меру пресечения» (ч. 2 ст. 29).

Понятие «органы охраны правопорядка» широко применяется в международных документах ООН, в частности Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка от 17 декабря 1979 г. (резолюции 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН). Данный термин имеет соответствующие аналоги в законодательстве европейских стран (Великобритания, Германия, Франция), где практически акцентируется на трех составных частях

этого понятия: а) праве, б) принуждении (силе), в) порядке. То есть во всех случаях так или иначе речь идет о принудительном применении закона для защиты правопорядка.

2. *Контрольные (юрисдикционные) органы исполнительной власти.* К этой системе целесообразно отнести те органы исполнительной власти, которые наделены контрольными полномочиями и осуществляют административную юрисдикцию. К данной группе, в частности, могут быть отнесены органы государственной контрольно-ревизионной службы, рыбоохраны, лесной охраны и др., для которых правоохранительная функция является не основной, а вспомогательной, поскольку их основные полномочия направлены на осуществление контроля за соблюдением законодательства в определенной сфере государственного управления. Вследствие этого их статус, полномочия, права и обязанности устанавливаются нормами административного права.

3. *Органы охраны Конституции и государственного контроля* (они будут названы ниже). В контексте системного обновления Конституции особое значение приобретают задачи реформирования органов охраны правопорядка, поскольку именно их деятельность непосредственно связана с ограничением конституционных прав человека, вмешательством в сферу его конфиденциальности, применением мер принуждения. Закрепление в Конституции отдельных положений общего характера, имеющих основополагающее значение для дея-

тельности всех органов, ограничивает и возможности государства на вмешательство в сферу прав человека и тем самым защищает его от злоупотребления властью со стороны государственных органов.

В то же время органы охраны правопорядка не должны приобретать статус или отдельные признаки воинского формирования, ведь ч. 4 ст. 17 Конституции Украины содержит прямой запрет использования Вооруженных Сил Украины и других воинских формирований для ограничения прав и свобод граждан. Зато органы охраны правопорядка, реализуя свои функции, наделены полномочиями по ограничению прав и свобод человека, которое может осуществляться исключительно на основании и в порядке, установленном законом, и с учетом принципа пропорциональности. Реализация этих полномочий предполагает необходимость наличия в составе указанных органов вооруженных формирований, действующих в рамках, четко обусловленных законом. Такая практика присуща большинству европейских государств.

Относительно органов охраны правопорядка можно говорить о целесообразности наработки и дальнейшей возможности реализации целостной концепции их реформирования – Концепции реформирования органов охраны правопорядка, которая должна быть разработана во исполнение Указа Президента Украины от 12 января 2011 г. № 24/2011 «О плане мероприятий по выполнению обязанностей и обязательств Украины, вытекающих

из ее членства в Совете Европы». Четкое установление сфер правового регулирования, структурирование системы указанных органов позволит более точно определить и сферы их профессиональной деятельности, устранить громоздкость этой системы, дублирование полномочий, осуществление функций, которые не соответствуют задачам этих органов. Такие изменения в конечном результате приведут также к сокращению численности работников органов охраны правопорядка.

При подготовке Концепции внесения изменений в Конституцию Украины и формирования концептуальных подходов к реформированию органов охраны правопорядка возникает вопрос о целесообразности и границах их конституционного регулирования. Понятно, что их правовой статус должен регламентироваться отдельными законами. В то же время постоянная сменяемость их системы, зачастую приводящая к ее нестабильности, негативно сказывается на уровне правовой защищенности человека, государства и общества. В ходе дальнейшего реформирования органов охраны правопорядка, прежде всего милиции, необходимо учитывать те тенденции, которые наблюдаются в последние годы в правовом регулировании статуса и деятельности такого типа органов в развитых государствах. Так, на Первом европейском конгрессе по вопросам управления качеством работы полиции, который состоялся в Мюнстере (Германия) в марте 1998 г., его участники отметили, что

полиция должна быть сервисной службой, которая предоставляет услуги населению на определенной территории, и должна существовать для граждан, развивая для них систему услуг.

При решении вопроса относительно оптимальной модели конституирования органов охраны правопорядка полезно обратиться к международному опыту регламентации их правового статуса на конституционном уровне. Одной из важных задач конституционного регулирования является ограничение государственной власти в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина. В частности, это четко вытекает из предписаний ст. 3 Конституции Украины, согласно которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Как известно, конституционные нормы предусматривают общие принципы ограничения государственной власти – органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией Украины и законами Украины (ч. 2 ст. 19).

Однако, учитывая, что органы охраны правопорядка наделены особыми полномочиями по применению принудительных мер, целесообразно было бы закрепить основы их правового статуса именно в нормах Конституции, что создало бы дополнительные гарантии ограничения при осуществлении полномочий органов правопорядка и направленность их

деятельности в защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина. В частности, на конституционном уровне следует закрепить задачи органов охраны правопорядка, которые заключаются в защите прав и свобод человека и гражданина, а также положение о том, что их организация и деятельность, структура и штатная численность регулируются исключительно законами Украины.

Анализ зарубежных конституций позволяет сделать следующие выводы по вопросу об объеме конституционной регламентации статуса органов охраны правопорядка:

– в первую очередь устанавливаются полномочия высших органов власти по назначению руководителей правоохранительных структур;

– введено требование по регулированию деятельности полиции исключительно органическим законом (принятие которого требует 2/3 от состава парламента) (например, предыдущая редакция Конституции Венгерской Республики);

– чаще всего в конституциях используется категория «полиция» как родовое понятие всех правоохранительных вооруженных структур;

– в отдельных случаях установлен запрет на членство в партиях сотрудников полиции (Конституция Италии).

В некоторых случаях регулирование деятельности правоохранительных органов выведено на уровень отдельного раздела Конституции.

Так, в главе 3 «Федеральные органы безопасности» Конституции Ав-

стрии определены вопросы руководства органами безопасности, назначения руководителей на местах, права правоохранительных органов и т. д. Глава III «Общественная безопасность» Конституции Бразилии решает вопросы системы органов полиции, их основные задачи, исключительное законодательное регулирование деятельности полиции.

Раздел 11 «Службы безопасности» Конституции Южно-Африканской Республики содержит главы «Основные принципы», «Оборона», «Полиция», «Разведка». В главу «Полиция» включены положения о задачах полицейской службы, распределении ответственности между национальными полицейскими структурами и правоохранительными органами провинций, вопросы контроля над деятельностью полиции. Конституция Венгрии содержит раздел «Венгерские силы обороны, полиция и служба национальной безопасности», где закреплены основные обязанности полиции, к которым отнесены предотвращение, расследование преступлений, охрана общественной безопасности и поддержание общественного порядка, а также защита государственных границ.

С учетом анализа отечественного и зарубежного опыта законодательного урегулирования деятельности правоохранительных органов предлагается решить вопрос о конституционном статусе органов охраны правопорядка путем дополнения раздела VI Конституции Украины «Кабинет Министров

Украины. Другие органы исполнительной власти», а именно:

– определить, что в системе органов исполнительной власти действуют органы охраны правопорядка, задачей которых являются защита жизни, здоровья, прав и свобод человека, обеспечение его безопасности, охрана общественного порядка, предупреждение и противодействие преступности, защита интересов общества и государства;

– установить, что система, конкретные задачи этих органов, их численность, полномочия их должностных и служебных лиц (в том числе по применению принудительных мер) должны определяться исключительно законом;

– предусмотреть, что работники органов охраны правопорядка не могут принадлежать к любым политическим партиям или движениям, проявлять приверженность к ним, участвовать в политических акциях, митингах, забастовках;

– предусмотреть возможность осуществления парламентского и общественного контроля, а также прокурорского надзора за деятельностью органов.

Кроме того, следует отдельно рассмотреть вопрос относительно органов, которые не входят в традиционные три ветви государственной власти и выполняют особую контрольную функцию. В данном контексте хотелось бы вновь привлечь внимание к высказанному нами ранее предложению по введению в структуре Конституции Украины нового специаль-

ного раздела под названием «Охрана Конституции. Государственный контроль» (вариант – «Органы охраны Конституции и государственного контроля»).

В этот раздел можно включить вопросы функционирования тех институтов, которые призваны обеспечивать неуклонное выполнение конституционных норм и осуществлять государственный контроль:

– Конституционного Суда Украины как единственного органа конституционной юрисдикции, который осуществляет конституционный контроль;

– Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека как органа, призванного защищать конституционные права человека путем осуществления парламентского контроля;

– Счетной палаты как органа, призванного защищать конституционные основы финансово-экономической безопасности государства путем осуществления контроля от имени Верховной Рады Украины (при этом название данного органа предлагаем изменить, поскольку его основной функцией является контрольная (варианты названия – «Контрольная палата», «Ревизионная палата»));

– Прокуратуры Украины как системы органов, обеспечивающих конституционную законность в деятельности властных институтов, в частности осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, досудебное расследование, исполнение судебных решений и т. п.

В подтверждение обоснованности такого подхода может быть приведена

правовая позиция Конституционного Суда Украины, сформулированная в Решении от 23 декабря 1997 г. по делу по конституционному представлению Президента Украины относительно соответствия Конституции Украины (конституционности) Закона «О Счетной палате Верховной Рады Украины» (дело о Счетной палате). Анализируя правовой статус Счетной палаты, Конституционный Суд Украины отметил, что она является независимым органом специальной конституционной компетенции. Таким же признаком могут характеризоваться и другие указанные в предложенном разделе органы.

Нужно отметить, что подобный раздел есть в конституциях некоторых европейских государств. Так, раздел IX Конституции Республики Польша называется «Органы государственного контроля и правозащитные органы. Верховная палата контроля». В нем регламентируются статус и полномочия Верховной палаты контроля как высшего органа государственного контроля, Защитника гражданских прав (омбудсмена) и Всепольского совета по радиовещанию и телевидению. Несколько иначе решаются подобные вопросы в Конституции Республики Кипр. В Основном законе этого государства есть часть VI «О независимых должностях Республики», в которую включены следующие главы: «Генеральный прокурор и его заместитель», «Генеральный контролер и его заместитель», «Глава Эмиссионного банка Республики и его заместитель».

В контексте рассмотрения вопроса о конституировании правового статуса указанных органов следует остановиться на проблеме конституционного нормирования статуса прокуратуры. Обращаясь к зарубежному опыту, укажем, что далеко не во всех государствах прокуратура имеет конституционно-правовой статус. Тот факт, что украинский законодатель предусмотрел положения, посвященные ей, в Основном Законе, свидетельствует о весомой роли прокуратуры в нашем государстве.

При этом сравнительно-правовой анализ конституционного регулирования статуса прокуратуры подтверждает, что отдельные разделы, посвященные прокуратуре, имеются только в конституциях Албании, Беларуси, Венгрии, Словакии, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана и некоторых других стран. В большинстве государств статьи, касающиеся прокуратуры, зачастую включены в структурные части, которые посвящены судебной власти (глава VII «Судебная власть» Конституции Азербайджана; глава 6 «Судебная власть» Конституции Армении; глава шестая «Судебная власть» Конституции Болгарии; глава IV «Сущность правосудия» Конституции Бразилии; раздел VI «О судебной власти» Конституции Испании; глава IV «Магистратура» раздел 1 «Судоустройство» Конституции Италии; раздел VII «Суды и правосудие» Конституции Казахстана; раздел 7 «Народный суд и Народная прокуратура» Конституции КНР; глава 7 «Судебная власть» Конституции

России и др.). В некоторых государствах прокуратура конституционно отнесена к исполнительной власти, например, в соответствии с разделом 3 главы V «Исполнительная власть» Конституции Кыргызстана.

Как показывает зарубежный опыт, различным является и содержательное наполнение разделов конституций, посвященных прокуратуре. Например, в ст. 118 Конституции Литвы указывается на некоторые функции прокуроров. Конституция Македонии уделяет внимание вопросам службы прокурора (статьи 106, 107). Статья 129 Конституции России регламентирует систему органов и порядок назначения прокуроров, отсылая по другим вопросам к федеральному закону. Зато в других государствах конституционный статус прокуратуры более детализирован. Например, в Конституции Бразилии прокуратуре посвящены три статьи, в Конституции КНР – семь.

Правовое положение прокуратуры Украины должно определяться с учетом международно-правовых стандартов прокурорской деятельности, которые предусматривают многообразие моделей прокуратуры. Так, принято считать, что европейская модель прокуратуры предусматривает ограничение функций прокуроров преимущественно уголовным преследованием от имени государства. В частности, в Рекомендации Парламентской Ассамблеи № 1604 (2003) о роли прокуратуры в демократическом правовом обществе, текст которой одобрен 27 мая 2003 г. Постоянным Комите-

том, действующим от имени Ассамблеи, акцентируется внимание на следующих моментах:

а) роль прокуроров в общей защите прав человека не должна создавать предпосылок для какого-либо конфликта интересов и быть препятствием для лиц, которые ищут защиты своих прав у государства;

б) при наделении прокуроров дополнительными функциями необходимо обеспечить полную независимость прокуратуры от вмешательства в ее деятельность любой ветви власти на уровне отдельных случаев;

в) полномочия и обязанности прокуроров должны ограничиваться преследованием уголовных деяний и общей ролью по защите публичных интересов через систему уголовного правосудия с созданием отдельных, надлежащим образом выделенных и эффективных органов для выполнения любых других функций.

Однако при этом нужно учитывать, что указанные положения не были однозначно восприняты другими структурами Совета Европы. Так, в Ответе Комитета министров Совета Европы на Рекомендацию Парламентской Ассамблеи № 1604 (2003) о роли прокуратуры в демократическом правовом обществе, принятом Комитетом министров 4 февраля 2004 г. на 870-й встрече заместителей министров, указывалось, что Комитет министров подчеркивает многообразие моделей прокуратуры в разных странах, связанное с национальными правовыми традициями. Также ставилось под сомнение ограничение роли прокура-

туры рамками системы уголовного правосудия.

Базовый европейский акт по вопросам прокурорской деятельности – Рекомендация R (2000) 19 Комитета министров Совета Европы о роли прокуратуры в системе уголовного судопроизводства, принятая Комитетом министров 6 октября 2000 г. на 724-м заседании заместителей министров, констатирует существование различных систем уголовного судопроизводства в государствах-членах, что обуславливает разный объем функций и задач, которые возлагаются на прокуратуру. Но это не является препятствием для определения и признания основных демократических принципов, согласно которым должна работать прокуратура.

В странах Европы выделяются два основных подхода к определению места прокуратуры: 1) когда прокурор полностью независим от парламента и правительства; 2) когда он подчиняется одному или другому из этих органов, хотя и имеет право на определенные самостоятельные действия. Главные требования при этом таковы. Во-первых, прокуроры должны быть независимы при выполнении своих должностных обязанностей. Во-вторых, должны быть установлены четкие нормы, предусматривающие дисциплинарную, административную, гражданскую или уголовную ответственность прокуроров за их личные проступки. При этом прокуроры не должны вмешиваться в компетенцию органов законодательной и исполнительной власти. Взаимодействие же

с судебной ветвью власти должно характеризоваться взаимным уважением, объективностью и соблюдением процессуальных требований.

Рекомендация R (2000) 19 предусмотрела, что во всех системах прокуратуры: 1) решают вопрос о возбуждении или продлении уголовного преследования; 2) поддерживают государственное обвинение в судах; 3) опротестовывают или поддерживают протест на решения судов. Кроме того, в некоторых системах прокуратуры: 1) осуществляют политику по борьбе с преступностью на национальном уровне; 2) осуществляют надзор за следствием; 3) контролируют вопрос о надлежащем обращении с потерпевшими; 4) выбирают альтернативы в уголовном преследовании; 5) исполняют надзор за выполнением судебных решений; 6) выполняют другие функции.

Таким образом, обобщение зарубежного опыта функционирования органов в других странах и международно-правовых стандартов их деятельности убедительно свидетельствует в пользу многофункциональности органов и построения их в каждом государстве на основе национальных правовых традиций и исторических особенностей.

В действующей Конституции Украины закреплены основные функции прокуратуры, порядок назначения на должность Генерального прокурора Украины и его освобождения от должности. Также предусмотрено, что организация и порядок деятельности органов прокуратуры Украины опре-

деляются законом. Таким образом, по всем вопросам Конституция отсылает к Закону Украины «О прокуратуре». Кроме раздела VII, в Конституции Украины прокуратуре посвящен п. 9 Переходных положений, который также касается функций прокуратуры.

В течение всего времени действия Конституции не раз вносились предложения относительно изменений в ее положениях, регламентирующих статус и функции прокуратуры. В рамках продолжения конституционно-правовой реформы в законопроектах о внесении изменений в Конституцию Украины предлагалось:

а) определить прокуратуру как независимый орган судебной власти;

б) изменить функцию досудебного следствия на функцию уголовного преследования;

в) исключить функцию «общего надзора»;

г) объединить отдельные функции прокуратуры и изложить их в ст. 121 Конституции Украины как защиту государственных и общественных интересов, прав человека и гражданина, а также представительство их интересов в суде в случаях, определенных законом;

д) подчинить органы прокуратуры Министерству юстиции и др.

Но ни одно из указанных предложений не получило единодушной поддержки со стороны как ученых, так и практических работников, поэтому потребность в разработке изменений к Основному Закону Украины о статусе и функциях прокуратуры остается актуальной. На наш взгляд,

необходимо прежде всего исходить из того, что попытки отнести прокуратуру к определенной ветви власти, системе исполнительных и судебных органов негативно повлияют на нормативное функционирование системы органов. В государственном механизме она выполняет особые, присущие только ей функции, и ни по своему генезису, ни по характеру полномочий не относится к одной из ветвей власти, тем более не подчинена никакой из них. Поэтому в Концепции изменений в Конституцию Украины положения, посвященные прокуратуре, предлагается предусмотреть именно в отдельном разделе, который выше был назван «Охрана Конституции. Государственный контроль» (вариант – «Органы охраны Конституции и государственного контроля»).

При этом в Конституции Украины нецелесообразно детально регламентировать функции или исключительные полномочия прокуратуры Украины. Во-первых, это не соответствует мировой практике. Во-вторых, изменения в политико-экономической жизни общества требуют постоянных систематических изменений в действующем законодательстве. Отказ от конституционного закрепления функций прокуратуры позволит более оперативно на законодательном уровне менять направления прокурорской деятельности, не внося изменений в Конституцию Украины, как это имеет место на современном этапе.

В итоге в Основном Законе следует:

1) конкретизировать место прокуратуры в системе органов государственной власти;

2) сформулировать основные задачи, которые возлагаются на органы прокуратуры, принципы ее организации и деятельности;

3) предусмотреть порядок назначения и освобождения Генерального прокурора Украины, требования к нему и срок его полномочий.

Все другие вопросы организации и деятельности органов прокуратуры должны регламентироваться на уровне Закона Украины «О прокуратуре». Функциональное назначение прокуратуры, которое будет определяться этим Законом, должно учитывать два основных направления ее деятельности: участие прокурора в уголовном производстве; деятельность, осуществляемая вне уголовного производства. Деятельность прокурора в уголовном производстве соответствует такому понятию, как «уголовное преследование», комплексно интегрирует такие функции прокуратуры Украины, как надзор за соблюдением законов органами, которые осуществляют оперативно-розыскную деятельность, дознание и досудебное следствие, а также поддержание государственного обвинения. Такая деятельность прокуроров должна регламентироваться на уровне как Закона «О прокуратуре», так и Уголовного процессуального кодекса Украины.

Деятельность прокуратуры вне сферы уголовного судопроизводства должна рассматриваться в плоскости правозащитной функции. К ней отно-

сятся надзор за соблюдением и применением законов, а также представительская функция прокуратуры. Концепция правозащитной деятельности прокуратуры должна определяться с учетом положений приоритетной защиты:

– прав и свобод граждан, неспособных вследствие физического или материального состояния, преклонного возраста или по другим уважительным причинам самостоятельно защитить свои нарушенные или оспариваемые права и свободы, а также лиц, нуждающихся в государственной поддержке и помощи (участники войны, инвалиды, ликвидаторы аварии на ЧАЭС, социально незащищенные слои населения);

– социальных групп населения (трудовых коллективов, территориальных общин), права которых нарушаются;

– экономических интересов государства.

Следует подчеркнуть, что приведенные концептуальные подходы к будущему конституированию правоохранительной деятельности в Украине являются результатом работы комиссии Конституционной Ассамблеи по вопросам правоохранительной деятельности и были предложены для обсуждения на ее пленарном заседании.

Опубликовано: Вісн. Акад. прав. наук України. – 2012. – № 4. – С. 3–17.