

ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ

Коваленко В. В.,

ректор НАВС, доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений юрист України

МОДЕРНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ В КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Продовження системних реформ в Україні є запорукою її модернізації та реалізації курсу на європейську інтеграцію. Як зазначив Президент України В. Янукович під час зустрічі 15 квітня 2013 року зі співдоповідачами Моніторингового комітету Парламентської асамблеї Ради Європи М. Репс та М. де Пурбе-Лундін, нині в Україні відбувається робота над імплементацією Кримінального процесуального кодексу, прийнято Закон України «Про адвокатуру», триває розроблення Закону України «Про прокуратуру». Крім того, Глава держави зазначив, що на сьогодні започатковано роботу Конституційної Асамблеї, яка активно співпрацює з Венеціанською Комісією¹.

Подальший розвиток України як сильної, модерної та демократичної держави значною мірою залежить від ефективності функціонування вітчизняної системи забезпечення національної безпеки й оборони, дієвості охорони правопорядку в Україні. Значні сподівання в цьому напрямі покладаються на результати роботи Конституційної Асамблеї, створеної Указом Президента України від 17 травня 2012 року № 328.

Нині у складі Конституційної Асамблеї активно працює Комісія з питань правоохоронної діяльності під керівництвом академіка В. Тація. Комісією внесено узгоджені пропозиції до проекту Концепції змін до Конституції України в частині модернізації правоохоронної діяльності.

Нами попередньо не одноразово обрентувалися шляхи і напрями модернізації конституційних основ правоохоронної діяльності в контексті роботи Конституційної Асамблеї. Зупинимося на окремих, найбільш принципових з них.

Поширена на сьогодні в науці та чинному законодавстві категорія «правоохоронний орган» зберігає свою неоднозначність у юридичній теорії та практиці. Помітним залишається прагнення науковців розширити систему правоохоронних органів, залучаючи до її складу все нові й нові органи державної влади – суди, прокуратуру тощо. За останні десятиріччя в тлумаченні цього терміна не відбулося докорінних змін, і майже в усіх навчальних виданнях, присвячених правоохоронним органам, до них відносять суди, прокуратуру, органи внутрішніх справ, органи забезпечення державної

¹ Янукович В. Ф. Зобов'язання, які взяла Україна при вступі до Ради Європи, будуть виконані [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/27424.html>

безпеки, податкові служби, митні органи, органи досудового слідства, юстиції, адвокатури, нотаріату, різноманітні контролюючі та охоронні структури.

Отже, на сьогодні категорія «правоохоронні органи держави» є занадто широкою за обсягом для тлумачення як у юридичній науці, так і на практиці. Вона відрізняється своєю неоднозначністю і, по суті, безпредметністю в частині правового регулювання Конституції та законів України. Зазначене підтверджують і різні визначення правоохоронних органів у чинному законодавстві.

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. Згідно зі 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 чинному законодавстві існують й інші підходи до визначення номенклатури правоохоронних органів.

Отже, чинне законодавство України умовно розмежовує правоохоронні органи, які забезпечують державну безпеку, і правоохоронні органи, які здійснюють окремі функції охорони правопорядку в усіх інших сферах суспільного життя. Але, така «умовність» призводить до плутанини в розумінні правоохоронної діяльності та унеможливорює встановлення вичерпного кола її суб'єктів.

Правоохоронна діяльність, а саме діяльність нашої держави з утвердження та гарантування прав людини, згідно зі ст. 3 Конституції України, визначає зміст і спрямованість діяльності країни загалом. За завданнями і функціями більшість органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб можна вважати правоохоронними. Це ж стосується й статутних завдань більшості інститутів громадянського суспільства (громадських організацій, творчих і професійних спілок тощо), покликаних захищати права і законні інтереси людини.

Для того, щоб усунути термінологічну плутанину в Конституції України доцільно унормувати зміст категорії «правоохоронний орган держави» і/або вичерпний перелік таких органів. Утім попередні спроби законодавців конструктивно розв'язати цю проблему, починаючи ще з радянських часів, виявилися безрезультатними. Це дає змогу дійти висновку про те, що категорія «правоохоронний орган»: а) першопочатково виявилася невдалою, штучною для юридичної науки й практики; б) залишається неузгодженою як на теоретичному, так і на практичному рівні з системою конституційних органів державної влади та усталеною системою стримувань і противаг між гілками влади. Вона також дещо дисонує із системою органів державної виконавчої влади та системою суб'єктів забезпечення національної безпеки й оборони, визначених у Конституції України.

Рациональною альтернативою цьому, на наше переконання, є запровадження до Основного Закону категорії «державний орган охорони правопорядку». Магістральною функцією такого органу на рівні держави має стати функція забезпечення встановленого Конституцією та законами України правопорядку в державі. Ця функція в більшості держав світу завершує традиційну тріаду функцій охорони конституційного ладу, забезпечення національної безпеки й оборони: «оборона держави – забезпечення державної

(національної) безпеки – забезпечення правопорядку в державі» і, як правило, традиційно покладається на поліцію та органи військового правопорядку.

Ми поділяємо позицію Голови Комісії Конституційної Асамблеї з питань правоохоронної діяльності академіка В. Тація, сформульовану в Концепції внесення змін до Конституції України, про те, що модернізація правового статусу державних органів охорони правопорядку не буде ефективною без доповнення розділу VI Конституції України «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» новою ст. 117-1, присвяченою системі спеціальних органів виконавчої влади, уповноважених забезпечувати охорону правопорядку в державі. Зміст цієї статті має визначити мету та завдання відповідних органів державної виконавчої влади, а саме: захист життя та здоров'я, прав і свобод людини, забезпечення її недоторканності та безпеки, охорону громадської безпеки, захист інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, запобігання та протидію злочинності тощо. Важливим елементом нової статті Конституції України має стати й принцип відкритості та гласності діяльності державних органів охорони правопорядку та загальні засади здійснення громадського (цивільного) контролю за їх діяльністю.

Не менш визначальним для захисту конституційного ладу та прав і свобод людини є визначення особливих підстав для застосування посадовими особами органів охорони правопорядку заходів щодо примусового обмеження прав і свобод правопорушника. Відповідні заходи можуть застосовуватися лише на підставі закону та з метою захисту від протиправних посягань на життя та здоров'я людини, її честь і гідність, недоторканність і безпеку, на громадську безпеку тощо.

При цьому важливо віднайти та унормувати в Основному Законі ту оптимальну формулу примусового обмеження прав і свобод правопорушника, яка, з одного боку, відповідає б міжнародним договірним зобов'язанням України у правозахисній сфері, а з другого – не створює штучні бар'єри для забезпечення правопорядку в Україні.

Однак питання повноважень, системи й чисельності державних органів охорони правопорядку, а також соціального і правового захисту працівників цих органів і членів їх сімей мають стати предметом регулювання законів України. Положення ж про утворення державних органів охорони правопорядку, їх призначення в системі органів виконавчої влади України, згідно з п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції, є дискретним повноваженням Президента України.

Плідна робота над концепцією реформування правоохоронних органів, започаткована восени 2012 р. Президентом України В. Януковичем, нині здійснюється не лише Конституційною Асамблеєю, а й Головним управлінням з питань діяльності правоохоронних органів Адміністрації Президента України, профільним комітетом Верховної Ради України, Міністерством внутрішніх справ України та його відповідними підрозділами. Певні напрацювання здійснюють і науковці Національної академії внутрішніх справ. Очевидно, що й нинішня конференція надасть нового звучання проблематиці модернізації діяльності з охорони правопорядку в контексті викликів і завдань, що нині стоять перед Україною.

На дискусію хотілося б винести концептуальні положення про найбільш перспективні напрями модернізації органів внутрішніх справ України. Такими, на наш погляд, на сьогодні є:

подальша трансформація Міністерства внутрішніх справ України у головний центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері захисту прав і свобод людини, інтересів людини та суспільства від злочинних посягань, охорони правопорядку, протидії нелегальній міграції та в інших сферах, визначених Президентом України.

Міністерство внутрішніх справ України має й надалі утверджуватися як потужний генератор нових підходів до формування та здійснення внутрішньої політики держави у сфері охорони правопорядку;

розширення предметної компетенції та оптимізація системи органів внутрішніх справ, що передбачає не лише перейменування міліції на поліцію (національну поліцію), а й розмежування поліційних та інших функцій органів внутрішніх справ у сфері забезпечення охорони правопорядку. Окрім поліції, до сфери координації та спрямування Міністерства внутрішніх справ України мають належати такі центральні органи виконавчої влади, як: а) державна прикордонна служба; б) державна міграційна служба; в) державна служба внутрішнього правопорядку; г) державна рятувальна служба.

Сама ж поліція підлягає організаційно-структурній диференціації за основними завданнями, функціями й сферами діяльності. Йдеться про перспективність виокремлення у складі національної поліції кримінальної поліції, поліції цивільної безпеки, фінансової (економічної) поліції, транспортної поліції та спеціальної поліції, а й надалі – створення державного слідчого комітету. Названі види поліції в організаційно-правовому форматі можуть виступати як самостійні центральні органи виконавчої влади, так і самостійні підрозділи у складі національної поліції (державної служби поліції) як єдиний центральний орган виконавчої влади у сфері спрямування та координації Міністра внутрішніх справ України;

створення місцевої поліції або міліції місцевого самоврядування. Зокрема, перспективним і таким, що сприяє розвитку місцевого самоврядування в Україні, убачається запровадження інституту місцевої міліції, що утворюється сільською, селищною, міською радою за погодженням з Міністерством внутрішніх справ, або його управліннями на місцях. При цьому місцева міліція має бути підпорядкована та підзвітна відповідним органам місцевого самоврядування та підконтрольна Міністерству внутрішніх справ України у частині службової діяльності.

Найбільш прийнятним напрямом запровадження місцевої міліції і буде прийняття окремого законодавчого акта, який визначав би завдання та функції місцевої міліції та врегулював процедуру запровадження на відповідній території міліції місцевого самоврядування, порядок погодження цього рішення органами виконавчої влади, вимоги до кандидатів на посади у складі місцевої міліції, їх права та обов'язки, гарантії соціального і правового захисту відповідної категорії міліціонерів. Можливим напрямом запровадження інституту місцевої міліції може бути й внесення комплексних змін до чинних

законів України, зокрема, до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про міліцію», «Про місцеві державні адміністрації», а також до Кодексу України про адміністративні правопорушення, інших актів чинного законодавства.

Перспективність створення місцевої міліції є очевидною, але відповідь на питання про законодавчі шляхи й організаційно-правові форми її запровадження передбачає серйозне теоретико-методологічне обґрунтування.

Очевидно, що реформування органів внутрішніх справ передбачає й переосмислення підходів до підготовки фахівців для цих органів. Нині в Національній академії внутрішніх справ завершено підготовку та затверджено концепцію реформування цього головного вищого навчального закладу МВС України з урахуванням завдань і викликів, які на сьогодні виникають у сфері забезпечення охорони правопорядку в державі.

Реформовані органи охорони правопорядку мають посісти гідне місце в системі суб'єктів забезпечення національної безпеки й оборони України та захисту правопорядку в державі. Водночас ця система буде ефективною за умови її подальшої побудови.

По-перше, стратегічна ланка – це вище керівництво та органи управління і координації у сфері національної безпеки й оборони України, забезпечення правопорядку в державі: Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України. Їх призначення полягає в програмуванні, координації та контролі у сфері національної безпеки й оборони, забезпеченні охорони правопорядку в державі.

По-друге, суб'єкти, уповноважені безпосередньо здійснювати оборону України. Йдеться, насамперед, про Збройні Сили України. Інші військові формування (Державна спеціальна служба транспорту та ін.) мають на перспективу ввійти до складу Збройних Сил України як самостійні з'єднання (роди) військ і зміцнити оборонний потенціал України або ж відмовитися від статусу військового формування, модернізувавши його в такий, що відповідає реальним завданням і функціям центрального органу виконавчої влади.

По-третє, спецслужби України: органи розвідки (Служба зовнішньої розвідки) і контррозвідки, які підпорядковуються Президентові України – Служба безпеки України, Управління державної охорони. У свою чергу, Управління державної охорони надалі може трансформуватися у структурний підрозділ Служби безпеки України, або ж стати центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом у складі Міністерства внутрішніх справ України, як це, наприклад, є у Франції.

По-четверте, це – органи охорони правопорядку в системі органів виконавчої влади:

міліція (державна служба поліції), у разі реформування органів внутрішніх справ і виокремлення самостійного центрального органу виконавчої влади у сфері спрямування та координації Міністра внутрішніх справ України з розгалуженими поліційними функціями;

державна служба в внутрішнього правопорядку (національна гвардія), у разі реформування органів внутрішніх справ і трансформації Внутрішніх військ у центральний орган виконавчої влади у сфері спрямування та

координації Міністра внутрішніх справ України із функціями забезпечення внутрішнього правопорядку – охорони стратегічних об'єктів;

державна прикордонна служба у статусі центрального органу виконавчої влади у сфері спрямування та координації Міністра внутрішніх справ України;

державна служба військового правопорядку (військова поліція) у статусі центрального органу виконавчої влади у сфері спрямування та координації Міністра оборони України;

державна рятувальна служба у статусі центрального органу виконавчої влади у сфері спрямування та координації Міністра внутрішніх справ. (На сьогодні Державна служби України з надзвичайних ситуацій перебуває у сфері спрямування та координації Міністра оборони України, що зумовлено наявністю в неї ознак військового формування. Утім за своїми функціями вона співзвучна із завданнями, які стоять перед органами внутрішніх справ і, на перспективу, може бути реформована в ЦОВВ, діяльність якого координує Міністр внутрішніх справ України).

Статус військових формувань, у їх теперішньому конституційному сенсі, доцільно зберегти винятково за Збройними Силами. Органи охорони правопорядку, як і органи державної безпеки, за визначенням не повинні набувати статусу військового формування та формуватися із числа військовослужбовців. Адже ч. 4 ст. 17 Конституції України містить пряму заборону використання Збройних Сил України та інших військових формувань для обмеження прав і свобод громадян. Органи ж охорони правопорядку та органи державної безпеки, здійснюючи свої функції, наділені повноваженнями щодо обмеження прав і свобод громадян в установленому порядку.

Берназюк Я. О.,

радник Голови Верховної Ради України,
кандидат юридичних наук, доцент

КОНКЛЮДЕНТНІ ДІЇ ЯК ФОРМА ПРАВОТВОРЧОСТІ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Загальноприйнято вважати, що правотворчість Президента України це, в першу чергу, діяльність спрямована на видання власних письмових актів (актів правотворчості). Разом з тим, значну роль у правотворчості Глави держави відіграють і неписьмові рішення (конклюдентні дії). Такий вид рішень Президента України може безпосередньо впливати на здійснення ним правотворчої діяльності, в частині стимулювання правотворчості інших органів влади. Це, в першу чергу, стосується проведення зустрічей з керівництвом Верховної Ради України, керівниками пропрезидентських та опозиційних фракцій парламенту, головуванням на засіданнях Кабінету Міністрів України. Крім того, на правотворчість інших суб'єктів впливають офіційні заяви Президента України або уповноважених ним осіб, в тому числі розміщені на Офіційному Інтернет-представництві Президента України, стосовно позиції Глави держави щодо питань, які потребують вирішення шляхом прийняття відповідного акта правотворчості.