

УДК 342.3

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.76.1.2>

ПРАВООХОРОННА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ: РОЛЬ ТА МІСЦЕ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Бєлов Д.М.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,
Заслужений юрист України
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7168-9488>*

Швед І.І.,

кандидат юридичних наук

Бєлова М.В.,

*доктор юридичних наук, доцент
кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2077-2342>*

Бєлов Д.М., Швед І.І., Бєлова М.В. Правоохоронна функція держави: роль та місце органів прокуратури.

Вказується, за останні 10 років особлива актуальність для вітчизняної юридичної науки набуло питання забезпечення безпеки держави, насамперед, тому, що в цей період значно ускладнилися зовнішньополітичні умови існування нашої держави що призвели до внутрішньодержавних проблем (напад РФ на територію незалежної України). Таким чином, в сучасних соціально-економічних та політичних умовах функціонування нашої держави, проблеми забезпечення її безпеки набувають особливої гостроти. В Конституції України у статті 17 зазначено, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Отже, забезпечення безпеки держави регламентовано на законодавчому рівні й здійснюється спеціально уповноваженими на те суб'єктами. Таким чином, з точки зору конституційного права є важливим дослідження статусу прокуратури у взаємодії з іншими органами державної влади, проте, з точки зору теорії конституційної безпеки ми звертаємося до найважливіших завдань підтримання внутрішньодержавної стабільності, конституційної безпеки, дотримання основ конституційного ладу України.

Автори приходять до висновку, альтернативним, інтегруючим поняттям є категорія “конституційна безпека”. При цьому, зміст даного поняття включає в себе не просто стан захищеності й забезпечення реалізації сукупності основних конституційних засад організації держави, а й передбачає основні керівні ідеї забезпечення безпеки інших видів. Виступаючи більш загальним поняттям для всіх видів юридичної безпеки, тобто щодо правовідносин, конституційна безпека визначає основні принципи і зміст інших видів безпеки завдяки всеосяжному характеру конституційних норм. При цьому деталізація змісту інших різновидів юридичної безпеки відбувається на підконституційному, законодавчому рівні. Конституційна безпека забезпечується також інститутами публічної влади, серед яких специфічне місце займають саме органи прокуратури держави, оскільки конституційне будова якої на основі принципів єдності і поділу її органів на законодавчі, виконавчі та судові, служить передумовою для вироблення зважених і соціально обґрунтованих управлінських рішень, що враховують різноманітність існуючих в суспільстві інтересів, і виключають не тільки узурпацію, а й надмірну концентрації та централізацію владних повноважень.

Сутність конституційної безпеки полягає в поєднанні політичних, правових, економічних, соціально-культурних складових, за яких можливий розвиток суспільства, його матеріального добробуту, дотримання історичних і культурних традицій, національних особливостей, духовної сфери, а в кінцевому підсумку, зберігає головний результат – постійне та законне дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина.

Ключові слова: права і свободи людини і громадянина, механізм захисту прав людини, органи прокуратури, функції держави, правоохоронна функція держави, конституційна безпека, держава, особа, громадянин.

Byelov D.M., Shved I.I., Bielova M.V. Law enforcement function of the state: the role and place of prosecutor's offices.

It is indicated that over the past 10 years, the issue of ensuring the security of the state has become particularly relevant for domestic legal science, primarily because during this period the foreign policy conditions of our state's existence have become significantly more complicated, which has led to internal problems (the attack of the Russian Federation on the territory of independent Ukraine). Thus, in the modern socio-economic and political conditions of the functioning of our state, the problems of ensuring its security become particularly acute. Article 17 of the Constitution of Ukraine states that the provision of state security and the protection of the state border of Ukraine are entrusted to the relevant military formations and law enforcement agencies of the state, the organization and procedure of which are determined by law. Therefore, ensuring the security of the state is regulated at the legislative level and is carried out by specially authorized entities. Thus, from the point of view of constitutional law, it is important to study the status of the prosecutor's office in interaction with other state authorities, however, from the point of view of the theory of constitutional security, we turn to the most important tasks of maintaining domestic stability, constitutional security, and observing the foundations of the constitutional system of Ukraine.

The authors come to the conclusion that the category «constitutional security» is an alternative, integrating concept. At the same time, the content of this concept includes not only the state of security and ensuring the implementation of the set of basic constitutional principles of the organization of the state, but also provides the main guiding ideas of ensuring the security of other types. Acting as a more general concept for all types of legal security, that is, regarding legal relations, constitutional security determines the basic principles and content of other types of security due to the comprehensive nature of constitutional norms. At the same time, the detailing of the content of other types of legal security takes place at the sub-constitutional, legislative level. Constitutional security is also ensured by institutions of public power, among which the state prosecutor's office occupies a specific place, since its constitutional structure, based on the principles of unity and the division of its bodies into legislative, executive and judicial, serves as a prerequisite for the development of balanced and socially justified management decisions that take into account diversity of interests existing in society, and exclude not only usurpation, but also excessive concentration and centralization of power.

The essence of constitutional security is a combination of political, legal, economic, socio-cultural components, which make possible the development of society, its material well-being, observance of historical and cultural traditions, national characteristics, the spiritual sphere, and in the end, preserves the main result - permanent and legal observance and protection of human and citizen rights and freedoms.

Keywords: rights and freedoms of a person and a citizen, the mechanism of human rights protection, prosecutor's office, functions of the state, law enforcement function of the state, constitutional security, state, person, citizen.

Постановка питання. У сучасній юридичній науці функції держави розглядаються як основні напрями її діяльності, в яких виражається сутність держави, її призначення з управління суспільством у властивих йому формах з використанням відповідних методів на основі чинного законодавства. Функції держави – саме напрямки її діяльності, що реалізуються всіма державними органами. Функції держави – це своєрідний абстрактний вплив держави на суспільство, оскільки без державних органів вони не можуть бути реалізовані. Держава має низку функцій, які мають свою значимість, необхідність та актуальність. При цьому, серед функцій держави правоохоронна функція є неодмінною, постійною та всеосяжною, хоча в її найменуванні немає єдності [11, с. 285].

За останні 10 років особлива актуальність для вітчизняної юридичної науки набуло питання забезпечення безпеки держави, насамперед, тому, що в цей період значно ускладнилися зовнішньополітичні умови існування нашої держави що призвели до внутрішньодержавних проблем (напад РФ на територію незалежної України). Таким чином, в сучасних соціально-економічних та політичних умовах функціонування нашої держави, проблеми забезпечення її безпеки набувають особливої гостроти. В Конституції України у статті 17 зазначено, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Отже, забезпечення безпеки держави регламентовано на законодавчому рівні й здійснюється спеціально уповноваженими на те суб'єктами. Таким чином, з точки зору конституційного права є важливим дослідження статусу прокуратури у взаємодії з іншими органами державної влади, проте, з точки зору теорії конституційної безпеки ми звертаємося до найважливіших завдань (функцій) підтримання внутрішньодержавної стабільності, конституційної безпеки, дотримання основ конституційного ладу України.

Отже, в умовах демократизації суспільства та держави, вибору європейського шляху розвитку нашої держави, збройної агресії РФ на території України, слід погодитися з твердженням О. Безпалової, що існує нагальна потреба у переосмисленні правоохоронної функції держави, виробленні дієвого механізму її реалізації з урахуванням європейських стандартів у цій сфері. Особливої уваги у даному контексті потребує перегляд існуючих загроз належному функціонуванню правоохоронної сфери, виявлення першочергових завдань, на виконання яких має бути спрямована діяльність суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави [12, с. 28].

Аналіз наукових джерел. Дослідження виконане на підставі вивчення та використання науково-монографічного матеріалу вітчизняних та зарубіжних вчених. Теоретичну основу склали, в першу чергу, фундаментальні роботи дослідження, що зробили Ю. Грошевий, В. Долежан, В. Зеленецький, П. Каркач, М. Косюта, А. Ліннік, О. Михайленко, М. Мичко, М. Руденко, В. Сухонос, В. Тацій та ін.

Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретичних положень відповідних наукових напрацювань та нормативно-правових джерел, практики їх застосування обґрунтувати теоретичні та практичні аспекти місця та ролі органів прокуратури у механізмі реалізації функції держави.

Виклад матеріалу дослідження. Питання про державу, її поняття, сутність та роль в суспільстві належить до кола основоположних і гостро дискусійних в сучасній правовій науці. Це пояснюється цілим рядом причин, серед яких можна виділити наступні: 1) вони безпосередньо зачіпають інтереси різних верств суспільства, політичних партій і рухів; 2) ніяка інша організація не може конкурувати з державою в різноманітні поставлених завдань і функцій, у впливі на долю суспільства; 3) держава – складне і внутрішньо суперечливе суспільно-політичне явище [1, с. 45]. Отже, як форма організації суспільства, покликана забезпечувати його цілісність і керованість, держава виконує функції, зумовлені потребами суспільства, а отже, служить його інтересам.

Як вірно відмічає С. Россоха, вчення про функції сучасної держави традиційно розглядається як невід'ємна частина державознавства та загальнотеоретичної юриспруденції у цілому. У наш час набувають усе більшої актуальності питання номенклатури функцій держави, їх "ревізії", необхідність якої пов'язана з трансформацією ролі держави у суспільстві. Усе частіше з'являються дослідження, присвячені обґрунтуванню нових функцій держави (інформаційна, податкова, міграційна, інтеграційна тощо). Між тим, одним з ключових теоретичних питань функціонування держави виступає інституційна зумовленість його функціонування [2, с. 45]. Функції держави часто розглядають у відриві від інституціонального аспекту сучасної держави, відзначає О. Коломоєць, що, звісно, не в повній мірі відповідає сучасній методології державознавства. Саме інституціональний погляд на функції сучасної держави надає змогу якісно розкрити їх зміст, сутність та реалізацію [3, с. 41].

Так, окремі автори називають її функцією охорони прав і свобод громадян, охорони конституційного ладу, прав та свобод громадян, охорони правопорядку, охорони власності, прав, свобод та законних інтересів громадян, всього правопорядку, забезпечення права і свободи громадян, охоронною функцією [11, с. 285]. Таким чином, на наш погляд, беззаперечним є той факт, що саме дослідження концептуально-правових засад державної правоохоронної служби в нашій державі направлено на пізнання її як об'єкта управління, визначення її сутності та структури, а також обґрунтування вимог на перспективу. При цьому, під концептуально-правовими основами даної системи

слід розуміти сукупність розроблених в правоохоронній сфері концепцій і теорій, а також діючих в законодавстві конституційних, адміністративних, інформаційних, фінансово-правових та інших нормативно-правових актів [4, с. 21].

На нашу думку, реалізація правоохоронними органами держави своїх функцій в сучасних умовах вимагає, очевидно, переходу з характерного для “теорії відображення” двоелементного складу “реальність конституціоналізму – наука конституціоналізму” на п’ятиелементний: “ідея конституціоналізму – реальність конституціоналізму – пізнання ідей конституціоналізму – пізнання самої реальності конституціоналізму – комплексне пізнання конституціоналізму”. При цьому, різниця між згаданими формами сприйняття конституціоналізму полягає в тому, що за допомогою першого складу можна розглядати примітивно організовану матерію конституціоналізму, чи матерію на дуже високому рівні генералізації, а за допомогою другого – матерію конституціоналізму, яка складається з об’єктів, що мають складну організацію, чи доступніший для пізнання рівень генералізації [5, с. 45].

Узагальнюючи найважливіші риси правоохоронної функції, не можна не погодитися з тим, що вона має ознаки, що характеризують її як самостійну функцію держави. Однак плюралізм думок вчених щодо досліджуваної функції виражається в широкому спектрі підходів до її розгляду, що спричинило те, що дана функція досі немає єдиного визначення. У юридичній літературі виділяються такі функції держави, як охорона суспільної та особистої власності, зміцнення законності, охорона правопорядку, забезпечення прав та законних інтересів громадян, правоохоронна функція та ін.

Аналізуючи функціональний зв’язок між системою органів виконавчої влади та забезпеченням державних інтересів, В. Іванов, узагальнюючи погляди ряду учених, виділяє наступні детермінуючі причини:

1) реалізація найбільшого обсягу правозастосовних повноважень, що відображають законодавчо зафіксовані інтереси держави в сфері законності та правопорядку;

2) активна участь в законопроектній діяльності та нормотворчості, безпосереднє створення нормативно-правової основи захисту і охорони законних інтересів колективних та індивідуальних суб’єктів права, форм і методів їх забезпечення відповідними структурами державної адміністрації практично у всіх сферах життєдіяльності суспільства;

3) входження до системи органів виконавчої влади державних органів, що здійснюють контроль і нагляд в підвідомчих їм сферах і галузях за встановленими державою нормами, квотами, тарифами, стандартами, а також забезпечують реалізацію легалізаційних, дозвільних та інших спеціальних і функціональних адміністративно-правових режимів;

4) наявність виключно широких юрисдикційних повноважень, що дозволяють припиняти порушення встановлених державою правил поведінки індивідуальних і колективних суб’єктів [6, с. 13-14]. Відзначимо, явище правоохоронної діяльності суттєво пов’язане із іншими спорідненими поняттями, зокрема такими як правоохоронна функція держави та правоохоронні органи. При цьому, вказує О. Соколенко, визначення сутності та змісту феномену правоохоронної діяльності ускладнюються не лише відсутністю її комплексного законодавчого регулювання але й правовою невизначеністю, ані правоохоронної функції, ані поняття й системи правоохоронних органів. Більш того й у науковому плані так само залишається остаточно невирішеною низка принципів питань, як-то, наприклад, щодо прийнятності та доцільності поєднання державної та недержавної правоохоронної діяльності від вирішення чого безпосередньо залежатиме й підхід до розуміння системи правоохоронних органів. У свою чергу, вказане порушує не менш нагальне питання адекватності державної монополізації правоохоронної діяльності в умовах становлення демократичної соціальної правової держави та формування громадянського суспільства, отже, вироблення узгодженої позиції з приводу сутності та значення правоохоронної діяльності неодмінно вимагає розкриття та співвідношення з нею суміжних явищ у першу чергу, правоохоронної функції [7, с. 848].

У результаті широкого тлумачення правоохоронної функції до правоохоронних органів, вказує В. Тацій, належать майже всі органи виконавчої влади, які тією чи іншою мірою займаються виконанням правоохоронних функцій, тобто так чи інакше правоохоронною діяльністю [8, с. 4]. Так, на сьогоднішній день, в українському адміністративному праві налічується від 17 до 80-ти правоохоронних органів залежно від конкретного змісту, який нормотворцем вкладається в розуміння “правоохоронної функції” і заснованих на ній критеріїв класифікації. Саме тому, заслуговує на увагу позиція В. Моршиніна, який ще в 90-х роках стверджував (хоч і на прикладі російської федерації,

проте це цілком актуально і для нашої держави), що термін “правоохоронні органи” є невдалим. Коло органів, що включаються до цього поняття, на його думку, надзвичайно широке, що воно носить збірний характер і не відображає природи всіх юрисдикційних органів держави в силу різного їх правового статусу [9, с. 107].

Аналізуючи наведені точки зору, можна дійти загального висновку про те, що це питання досить складне, суперечливе, що неодноразово піднімається в науковій юридичній літературі і вимагає особливого підходу. Виходячи з цього, видається цілком виправданим і доцільним вийти за рамки традиційного аналізу. У зв'язку з чим нами буде розглянуто досліджувану функцію, по-перше, з погляду категорії «конституційна безпека», по-друге, через ставлення вчених до права як категорії або позитивної, або об'єктивної.

Зміст правової категорії “конституційна безпека держави” дозволяє визначити коло завдань, які характеризують правоохоронну функцію держави і виділити її з-поміж інших функцій. До них варто віднести: 1) реалізація засад Стратегії національної безпеки; 2) спрямованість діяльності державних органів на захист базових цінностей, що складають зміст конституційного ладу; 3) охорона прав і свобод людини і громадянина; 2) постійне забезпечення режиму законності в державі.

На сьогоднішній день немає також й єдиного підходу до розгляду змістовної сторони категорії “безпека”. Так, сучасні підходи щодо визначення поняття “безпека”, на думку цілого ряду вчених, має більш широкий вимір, ніж у минулому, де воно обмежувалось виключно питаннями військової сили. Вітчизняні та зарубіжні науковці вважають, що сьогодні воно охоплює військові, економічні, технологічні, екологічні, соціальні та гуманітарні аспекти. До цієї сфери також входить питання збереження національної ідентичності та захист базових прав і свобод громадян [13 та ін.].

Інститути безпеки є наступним складним поняттям, що розкриває динамізм систем безпеки. Їх складність зумовлена тим, що вони відображають майже всі характеристики процесу функціонування системи національної безпеки на рівні практики. Інститути наповнюють новими якісними ознаками процес взаємодії, дають змогу конкретизувати свідому діяльність людей в організації цього процесу. Для народу, що живе в умовах наявного, емпіричного буття своєї свободи, інтерес і благо національної безпеки (загальна воля) є істотною метою і обов'язком, у тому числі й тих, хто відповідальний за національну безпеку своєї країни [14, с. 6].

Маємо констатувати, що сучасна філософія безпеки держави передбачає врахування нових тенденцій у розвитку світового співтовариства, розумне поєднання міжнародних і національних чинників гарантування безпечного розвитку держав, узгодженість інтересів і взаємну відповідальність суспільства, держави і громадян у вирішенні національних проблем безпеки. Тому актуальність власне філософсько-правового осмислення поняття “національна безпека” впливає з того факту, що, попри велику кількість наявних формулювань цього поняття [15, с. 380]. Це пов'язано, насамперед, з тим, що “національна безпека” є категорією як науки юриспруденції так і політології і, навіть, філософії права.

Висновки. Таким чином, вважаємо, альтернативним, інтегруючим поняттям є категорія “конституційна безпека”. При цьому, зміст даного поняття включає в себе не просто стан захищеності й забезпечення реалізації сукупності основних конституційних засад організації держави, а й передбачає основні керівні ідеї забезпечення безпеки інших видів. Виступаючи більш загальним поняттям для всіх видів юридичної безпеки, тобто щодо правовідносин, конституційна безпека визначає основні принципи і зміст інших видів безпеки завдяки всеосяжному характеру конституційних норм. При цьому деталізація змісту інших різновидів юридичної безпеки відбувається на підконституційному, законодавчому рівні. Як відзначають деякі вчені, призначення та ефективність Конституції держави визначаються не кількістю, а ємністю норм. Властивість же конституційної норми полягає в “багатогранності змісту конституційних положень, найбільш високому рівні абстрактності, узагальненості, здійснюваного ними правового впливу”, чим забезпечується її “каучуковий характер” [16, с. 11].

Конституційна безпека забезпечується також інститутами публічної влади, серед яких специфічне місце займають саме органи прокуратури держави, оскільки конституційне будова якої на основі принципів єдності і поділу її органів на законодавчі, виконавчі та судові, служить передумовою для вироблення зважених і соціально обґрунтованих управлінських рішень, що враховують різноманітність існуючих в суспільстві інтересів, і виключають не тільки узурпацію, а й надмірну концентрацію та централізацію владних повноважень.

Саме поняття “національна безпека” містить в собі безпеку народу України, який, в свою чергу, є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади (стаття 5 Конституції). У зв’язку з цим можна зробити висновок, що конституційна безпека людини буде основною складовою правової держави, при цьому дотримання і захист прав людини і громадянина – основний правовий засіб, що використовується для досягнення інтересів суспільства і держави. Таким чином, права людини і громадянина, будучи основою конституційної безпеки держави, стають балансом між приватними і суспільними інтересами, міжнародними (універсальними) і національними (специфічними) цінностями, а досягнення даного балансу, за вірним твердженням Ю. Федотової та А. Рогова можливо лише при застосуванні різних заходів, засобів і механізмів, передбачених Конституцією держави [16, с. 26].

Сутність конституційної безпеки полягає в поєднанні політичних, правових, економічних, соціально-культурних складових, за яких можливий розвиток суспільства, його матеріального добробуту, дотримання історичних і культурних традицій, національних особливостей, духовної сфери, а в кінцевому підсумку, зберігає головний результат – постійне та законне дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина.

Список використаних джерел:

1. Vyelov Dmytro. National security: as a category of constitutional law. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. No 6. S. 45–52.
2. Россоха С.В. Правоохоронні органи держави в механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина. *Дис... канд. юрид. наук зі спец. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право*. Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2016. 212 с.
3. Коломоєць О.В. Функції держави у сучасному державознавстві: теоретичні проблеми. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2013. No 5. С. 41–44.
4. Белов Д.М., Громовчук М.В. Конституційно-правові засади статусу особи: окремі аспекти. *Аналітично-порівняльне право*. No 1. 2021. С. 21–26.
5. Белов Д.М. Парадигма українського конституціоналізму: *Монографія*. В. Березний: РК «Євростандарт», 2011. 400 с.
6. Белов Д., Громовчук М., Правовий простір держави: конституційно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2021. Випуск 66. С. 46–50.
7. Соколенко О.Л. Поняття та ознаки правоохоронної функції держави як основи правоохоронної діяльності. *Форум права*. 2012. No 4. С. 847–852.
8. Тацій В. Поняття та система правоохоронних органів: у контексті системних змін до Конституції України. *Науковий вісник Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого*. Випуск 4 (71). С. 3–17.
9. Моршинин В.А. Понятие и система правоохранительных органов в СССР. *Актуальные проблемы правоведения в современный период: Сб. статей*. Под ред. В.Ф. Воловина. Томск, 1993, ч. 2. С. 107-108.
10. Волинець В. Роль правоохоронної функції держави у державотворчому і правотворчому процесах в Україні. *Юридична Україна*. 2012. No 7. С. 4–10.
11. Шукюров Ш.Т. Теоретические аспекты правоохранительной функции государства. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми. Тези доповідей учасників міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 17 травня 2019 року)*. С. 285–287.
12. Безпалова О.І. Мінімізація проявів організованої злочинності як важливий крок реалізації правоохоронної функції держави. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми. Тези доповідей учасників міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 17 травня 2019 року)*. С. 28–30.
13. Дацків Р.М. Економічна безпека держави в умовах глобальної конкуренції. *Монографія*. Львів: Центр Європи, 2006. 160 с.
14. Абрамов В.І., Афоніна О.Г., Національна безпека як філософська категорія. *Державне управління : теорія та практика*. 2010. № 1. С. 1–7.

15. Бліхар В.С., Башук В.В. Філософсько-правовий і соціокультурний виміри національної безпеки. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2015. Вип. 25.2. с. 378–385.
16. Овсепян Ж.И. Пробелы и дефекты как категории конституционного права. *Конституционное и муниципальное право*. 2007. № 15. С. 10–16.
17. Федотова Ю., Рогов А. О категориях “конституционная безопасность” и “национальная безопасность”: терминологический анализ. *Государственная служба*. 2014. № 3(89). С. 22–27.