

ПИТАННЯ РОЗВИТКУ ОКРЕМИХ ГАЛУЗЕЙ ТА ІНСТИТУТІВ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА І НАУКИ

УДК 65.011.8 : 351.746 (477)

Ковальчук І.С., к.ю.н., доцент кафедри організації
судових та правоохоронних органів НУ «ЮЮА»

Актуальні проблеми функціонування і реорганізації правоохоронної системи України

Статтю присвячено правовому статусу правоохоронних органів (органів охорони правопорядку) в Україні як спеціалізованих структур, які здійснюють правоохоронну функцію держави у сфері протидії злочинності. Розкрито відмінності органів охорони правопорядку від інших державних органів, зокрема, органів контролю. Внесено пропозиції щодо удосконалення правового регулювання їх організації та діяльності.

Ключові слова: правопорядок, протидія злочинності, органи охорони правопорядку, прокуратура.

Статья посвящена правовому статусу правоохранительных органов, органов охраны правопорядка в Украине как специализированных структур, осуществляющих правоохранительную функцию государства в сфере противодействия преступности. Раскрыты отличия органов охраны правопорядка от других государственных органов, в частности, органов контроля. Внесены предложения по совершенствованию правового регулирования их организации и деятельности.

Ключевые слова: правопорядок, противодействие преступности, органы охраны правопорядка, прокуратура.

Article is devoted to legal status of law enforcement agencies, bodies of protection of a law and order in Ukraine as the specialized structures which are carrying out law-enforcement function of the state in the sphere of counteraction of crime. Differences of bodies of protection of a law and order from other government bodies, in particular, control authorities are opened. Suggestions for improvement of legal regulation of their organization and activity are made.

Keywords: law and order, crime counteraction, bodies of protection of a law and order, prosecutor's office.

Постановка проблеми. Діяльність правоохоронної системи та її органів, правовий статус яких значною мірою успадкований від радянських часів, викликає дедалі більше незадоволення громадян і виступає як додаткове джерело соціальної напруги, в тому числі масові ексцеси у зв'язку порушеннями особистих прав і свобод представниками силових структур. Усунення деформацій у цій сфері є можливим лише у разі, коли перебудова правоохоронної системи йтиме в ногу з наступним етапом судової реформи і реформуванням адвокатури. Підлягають вирішенню окремі теоретичні, концептуальні питання діяльності правоохоронних органів, на які буде звернуто увагу у цій публікації.

Аналіз наукових досліджень і публікацій, в яких розглядаються окремі аспекти проблеми. Питанням організації та діяльності правоохоронних органів приділяли увагу в своїх працях українські правознавці: Г.Бистрик, Ю.Грошевой, Є.Додін, В.Долежан, О.Джураєва, В.Коваленко, С.Ківалов, М.Косюта, І.Лукашевич, М.Мельник, О.Михайленко, О.Негодченко, Ю.Полянський, Г.Середа, В.Сухонос, Ю.Шемшученко, В.Штогун, М.Якимчук; російські науковці: О.Гулягин, Ю.Руденко, Ю.Степаненко та інші.

Проте глибина і масштаби очікуваних реформ у правоохоронній системі у процесі конституційної реформи вимагають дальшого розвитку цих досліджень.

Першочерговим завданням у цій сфері є з'ясування суті самої правоохоронної діяльності. В термінологічній літературі Ю. Шемшученком висловлено думку, що це «... система заходів, спрямованих на виконання Конституції України, законів та інших нормативних актів держави, є засобом зміцнення законності і правопорядку, здійснюється правоохоронними та іншими державними органами» [1, с. 47]. Очевидно, таке визначення є надто широким і навіть розмитим. Воно не відповідає природі і характеру діяльності державних органів, які вважаються правоохоронними.

У зв'язку з цим Ю. Полянським внесено пропозицію замінити термін «правоохоронна діяльність» на «діяльність щодо охорони правопорядку», а «правоохоронний орган» – на «орган охорони правопорядку» [2, с.35]. В принципі, ця пропозиція не викликає заперечень, оскільки компетентні органи держави захищають не право як таке, а правопорядок, тобто систему суспільних відносин, врегульованих нормами права.

Проте в такому розумінні правоохоронними можуть вважатися усі органи держави, які тією чи іншою мірою здійснюють упорядкування суспільних відносин. До цього схиляється В. Ковальський, який вважає, що «правоохоронна діяльність є складовою правового життя, яке охоплює практично всі сфери життєдіяльності людини і суспільства» [3, с. 213].

На наш погляд, це стосується правоохоронної діяльності в широкому розумінні як діяльності з охорони правопорядку. Проте з практичної точки зору зазначене поняття можна і слід розглядати у вузькому розумінні як таке, що стосується не всіх функцій держави і не всіх її органів. Тут на перший план виступає діяльність державних органів з протидії злочинності, рівень якої в Україні, як і в інших пострадянських країнах, є значно вищим, ніж у країнах «старої» Європи і яка справляє значно більший руйнівний вплив на суспільну свідомість.

«Орган охорони правопорядку, – відзначив Ю. Полянський, – державний орган, який здійснює протидію злочинності і корупції, вживає заходів щодо запобігання, розкриття, припинення злочинів та адміністративних правопорушень у межах своєї компетенції, притягнення винуватців до відповідальності, здійснює досудове розслідування злочинів і провадження у справах про адміністративні правопорушення, виконує інші завдання, покладені на нього законами України, захищаючи при цьому права та свободи людини та громадянина [2, с. 34]. При цьому протидія злочинним проявам органічно поєднується з ужиттям заходів з протидії адміністративним правопорушенням, які в реальному житті нерідко переростають у кримінальні правопорушення, зокрема, прояви корупції, і покараність яких є живильним середовищем для законності.

Наблизилася до істини в цьому плані О. Бистрик, розглядаючи правоохоронну діяльність у вузькому розумінні як «... одну з правових форм діяльності держави, що має на меті захист суспільних відносин від протиправних посягань, відновлення порушеного правопорядку, притягнення винних у правопорушеннях суб'єктів до передбаченої законом відповідальності». Це визначення конкретизовано вказівкою на конкретні форми правоохоронної діяльності, принаймні стосовно міліції: профілактика правопорушень, охорона громадського порядку, громадської безпеки і власності, ресоціалізація, оперативно-розшукова діяльність, розслідування злочинів, виконання судових рішень, постанов органів розслідування [4, с. 24].

Зі свого боку вважаємо, що квінтесенцією правоохоронної діяльності слід вважати саме **протидію злочинності** (ще не так давно її називали боротьбою зі злочин-

ністю). При цьому, звичайно, не ставиться завдання ліквідації злочинності як соціального явища зусиллями органів охорони правопорядку через нереальність здійснення такого задуму, який фігурував у Програмі КПРС, прийнятій в 1961 році.

Діяльність органів охорони правопорядку містить у собі значний правозахисний потенціал. Це обумовлено тим, що відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Здебільшого захист інтересів держави органами охорони правопорядку збігається із захистом інтересів держави, оскільки в демократичному суспільстві між ними існує діалектичний взаємозв'язок.

Аналіз структури органів охорони правопорядку в Україні свідчить про те, що вона не є остаточно сформованою, а її структурування в законодавчому порядку не здійснено. При цьому не можна визнати за нормальне, що перелік зазначених органів, до того ж неповний, міститься не в законодавчому акті, що визначає їх статус, а в ч. 1 ст. 2 прийнятого у 1993 році, дещо доповненого і діючого дотепер Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [5]. До цих органів зазначеним Законом віднесено органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, військової служби правопорядку у Збройних Силах України. Віднесення цих структур до числа органів охорони правопорядку сумнівів не викликає. До них віднесено також органи, що входять до системи виконання покарань. Проте в законодавчих та інших нормативно-правових актах, що стосуються їх статусу, вони ще з радянських часів називаються установами, хоча, будучи наділені владно-розпорядчими повноваженнями і навіть засобами фізичного та іншого примусу, безумовно є саме **органами** держави [6, с. 286-287].

Проте не можна однозначно назвати органами охорони правопорядку інші структури, які фігурують у цьому Законі: державну податкову службу, рибоохорону, органи лісового господарства тощо, які здійснюють **правозастосовні чи правоохоронні функції** [2, с. 34]. Така альтернатива (або — або) навряд чи є прийнятною. Адже правозастосовну діяльність (застосування норм права) [7, с. 528] здійснюють усі, без винятку, державні органи, тоді як охорону правопорядку (правоохоронну діяльність) — лише ті, які спеціально уповноважені на це законом.

Як відзначив у цьому контексті Ю. Степаненко, «якщо для одних органів ця функція охорона правопорядку є факультативною, допоміжною, то в діяльності правоохоронних органів вона домінує або є єдиною» [8, с. 24]. Проте є незрозумілим, що автор розуміє під факультативністю. Невже йдеться про вибіркове застосування владних повноважень залежно від розсуду службових осіб державного органу?

Вищезазначений підхід дозволяє розмежувати правовий статус органів охорони правопорядку і органів, які здійснюють позавідомчий контроль (контролюючих органів).

Для визначення статусу тих чи інших суб'єктів владних повноважень як органів охорони правопорядку доцільно ретельно проаналізувати співвідношення правоохоронних та інших функцій у діяльності різних державних структур і на підставі такого аналізу вирішити питання про поділ державних органів на органи охорони правопорядку та органи державного контролю.

В принципі контрольну діяльність здійснюють усі органи охорони правопорядку. Найістотніші розбіжності між ними і органами контролю проявляються в обов'язках повноважень з реагування на виявлені правопорушення, в яких містяться ознаки діянь, що тягнуть кримінальну відповідальність. Орган охорони правопорядку має право

сам провести досудове розслідування і довести його до прийняття відповідного процесуального рішення. Контролюючий же орган не наділений такою юрисдикцією і може та навіть зобов'язаний передати матеріали до компетентного органу охорони правопорядку, що, на жаль, на практиці робиться далеко не завжди.

Враховуючи особливу роль органів охорони правопорядку в житті суспільства, вважаємо за можливе доповнити статтю 17 Конституції України новою частиною такого змісту: «Протидія злочинності і корупції покладається на органи охорони правопорядку, правовий статус яких визначається законом». Водночас підтримуємо пропозицію щодо розроблення і прийняття чинного Закону України «Про організацію і діяльність органів охорони правопорядку» [2, с. 36]. В ньому можна було б надати визначення цих органів та їх перелік, спільні принципи їх організації та діяльності. Зараз в законах, які стосуються діяльності окремих владних структур, що діють у цій сфері, між переліками принципів існують незрозумілі розбіжності. Так, принципами діяльності міліції вважаються законність, гуманізм, повага до особистості (той же гуманізм), соціальна справедливість, взаємодія з трудовими колективами, громадськими організаціями і населенням, гласність (ст. 3 Закону України «Про міліцію») [9]. Діяльність Служби безпеки базується на засадах законності, поваги до прав та гідності особи, позапартійності, відповідальності перед народом України [10].

На першому ж місці серед принципів, що стосуються цих та інших органів охорони правопорядку безумовно має перебувати принцип: верховенства права.

У зазначеному Законі слід сформулювати єдині механізми запобігання порушенням прав і особистих свобод людини в її взаємовідносинах з органами охорони правопорядку, запобігання протиправного поведіння з людьми представників силових структур з урахуванням рекомендацій Ради Європи і Європейського Союзу та прецедентної практики Європейського суду з прав людини. Прийняття цього Закону могло б потягнути за собою втрату чинності Законом України «Про державний статус працівників суду та правоохоронних органів» за умови, що державні гарантії особистого захисту працівників органів охорони правопорядку та їх близьких стали б частиною вищезазначеного Закону, а відповідні гарантії щодо суддів будуть включені до Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Водночас викликає заперечення законодавча пропозиція народного депутата України В. Купчака «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України»: «Про Службу безпеки України», «Про контророзвідувальну діяльність», «Про оперативно-розшукову діяльність» нормами, спрямованими на запобігання **політичних репресій** (виділено авт.), щодо громадян з боку органів охорони правопорядку». [11] Звичайно, не можна заперечувати поширеності порушень прав громадян з боку представників органів охорони правопорядку, передусім міліції. Проте твердження про політичне підґрунтя цих правопорушень, в тому числі злочинних, залишаються припущеннями, які не підтверджуються матеріалами службових перевірок і кримінальних проваджень (аналіз причин цих ганебних явищ виходить за межі даної публікації). Відтак намагання частини українських і зарубіжних політиків надати політичного забарвлення таким явищам не може служити підставою для віднесення так званих політичних репресій до числа найбільших загроз соціальному миру і національній безпеці України.

Особливе місце в державному механізмі завжди посідала, посідає і, очевидно, посідатиме **прокуратура**. На відміну від інших органів охорони правопорядку, які здебільшого належать до виконавчої гілки влади, прокуратура не відноситься

до жодної з гілок державної влади, зазначених у ст. 6 Конституції України. Відповідно до ст. 1 проекту Закону України «Про прокуратуру», підготовленого Адміністрацією Президента України у серпні 2013 року [12]. Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановленні Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства і держави. Оскільки через категоричні вимоги структур ПАРЕ та ЄС прокуратура України, очевидно, буде повністю чи майже повністю позбавлена функції прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів (колишнього загального нагляду), то її діяльність, особливо у зв'язку з дією нового КПК України, буде, в основному, зосереджена на кримінальному переслідуванні: процесуальному керівництві досудовим розслідуванням і підтриманні державного обвинувачення в суді. Відтак прокуратура поступово стає системоутворюючим ядром серед органів охорони правопорядку в Україні.

Про це свідчить збереження у частині 2 статті 26 законопроекту координаційних повноважень прокурорів щодо інших правоохоронних органів у сферах протидії злочинності і корупції.

Як свого часу відзначив М. Косюта, координація прокуратурою діяльності правоохоронних органів не є якоюсь самостійною функцією прокуратури, але правильна її організація позитивно впливає на стан протидії злочинності [13, с. 73]. Можна погодитись і з тим, що таку координацію слід розцінювати як здійснення прокурорами національної політики щодо злочинності з урахуванням місцевих умов, що передбачено пунктом 1 Рекомендацій Ради Європи «Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства» від 6 жовтня 2000 року [14].

На закінчення необхідно підкреслити, що послідовна і зважена реорганізація правоохоронної системи України сприятиме успішній інтеграції України у європейське співтовариство.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Шемшученко Ю.С. Правоохоронна діяльність / Ю.С.Шемшученко / Юридична енциклопедія. – Т.5. – К.: Укр. енциклопедія. – 2003. – С. 47.
2. Полянський Ю. Є. Теоретичні засади організації і діяльності органів охорони правопорядку в аспекті конституційної реформи в Україні / Ю. Полянський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 3. – С. 33 – 37.
3. Ковальський В.С. Охоронна функція права / В.С.Ковальський. – К.: Юрінком Інтер. – 2010. – 334 с.
4. Бистрик Г. Правоохоронна діяльність у контексті вдосконалення правових форм діяльності держави / Г.Бистрик // Юридична Україна. – 2010. – №2. – С. 22 – 25.
5. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
6. Рабінович П.М. Застосування правових норм / П.М.Рабінович // Юридична енциклопедія. – Т.2. – К.: Укр. енциклопедія. – 1999. – С. 528.
7. Рабінович П.М. Застосування правових норм / П.М.Рабінович // Юридична енциклопедія. – Т.2. – К.: Укр. енциклопедія, 1999. – С. 528.
8. Степаненко Ю.В. Понятие и содержание правоохранительной деятельности / Ю.В.Степаненко / Российский следователь. – 2003. – № 8. – С. 21 – 23.
9. Про міліцію: Закон України від 25 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20 (зі змінами і доповненнями).
10. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року // Відомості Верховної

Ради України. – 1992. – №27. – Ст.372.

11. Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>

12. Проект Закону про прокуратуру. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/print/37035-proekt_zakonu_pro_prokuraturu_tekst.html

13. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства / М.В. Косюта. – Одеса: Юридична література, 2002. – 376 с.

14. Рекомендація R (2000) Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи «Про роль прокуратура в системі кримінального судочинства», прийнята Комітетом Міністрів 6 жовтня 2000 року // Вісник прокуратури. – 2001. – № 2. – С. 71 – 77.

УДК 347.963(477):342.7

Слабунова Ю.В., здобувач кафедри права
юридичного факультету Сумського державного університету

Поняття та функціональне призначення адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян органами прокуратури

В статті розглянуто та визначено поняття «адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадянина органами прокуратури», а також, на підставі аналізу різних наукових концепцій і підходів, охарактеризовано його функціональне значення.

Ключові слова: органи прокуратури, адміністративно-правовий механізм, права і свободи громадянина, адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод громадянина органами прокуратури.

В статье рассмотрено и определено понятие «административно-правового механізму обеспечения прав и свобод гражданина органами прокуратуры», а также, на основании анализа различных научных концепций и подходов, охарактеризовано его функциональное значение.

Ключевые слова: органы прокуратуры, административно-правовой механизм, права и свободы гражданина, административно-правовой механизм обеспечения прав и свобод гражданина органами прокуратуры.

In the article considered and defined the concept of «administrative and legal mechanism of ensuring the citizen's rights and freedoms by prosecutors», and based on the analysis of various scientific concepts and approaches characterized its functional value.

Keywords: prosecutors, administrative and legal framework, the rights and freedoms of citizens, administrative and legal mechanism to ensure the rights and freedoms of citizens prosecutors.

Постановка проблеми. В умовах корінних змін у політичній, економічній, соціальній та інших сферах життєдіяльності проблема адміністративно-правового забезпечення захисту прав і свобод громадянина набуває особливо актуального значення. Однак, зазначимо, що ще більшого значення, у зв'язку із вказаними перетвореннями набуває проблема адміністративно-правового забезпечення прав громадян органами прокуратури, адже корінні зміни в суспільстві супроводжуються порушеннями та недотриманням законодавчо встановлених норм і приписів. Удосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення органами прокуратури прав і свобод громадян можливо здійснити на основі комплексного дослідження та