

ПРИРОДА ТА СУТНІСТЬ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

ШАЙ Роман Ярославович - кандидат юридичних наук, асистент кафедри теорії та філософії права Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

УДК 342.1:351.74(477)

Стаття посвячена необхідності теоретичного осмислення сучасних проблем організації та здійснення державної влади та її місця в ній правоохоронної діяльності, оскільки ці аспекти приймають важливе значення на етапі поступового розвитку правового державства в Україні.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, законність, правопорядок, державотворення, державна діяльність, державні органи.

Постановка проблеми

Одним із головних завдань держави та її органів Конституція України визначає забезпечення законності та правопорядку в суспільстві, захист прав і свобод людини, охорону прав і законних інтересів державних та недержавних організацій, трудових колективів і громадських об'єднань, боротьбу зі злочинами та іншими правопорушеннями.

Діяльність більшості державних органів не обмежується розв'язанням зазначених, але обмежених завдань – завдань безпосередньої охорони законності та правопорядку, захисту прав і свобод людини й громадянина, боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями. Разом із тим їхніми основними завданнями є вирішення економічних питань, питань культури, науки, освіти, обороноздатності та державної безпеки, зовнішньої політики, економічного співробітництва з іншими країнами тощо. Деякі функції щодо охорони законності та

правапорядку вони здійснюють як другорядні поряд з виконанням своїх основних завдань [3].

Метою дослідження є виявлення основних напрямків суттєвого вдосконалення діяльності державного апарату в напрямі реалізації принципів верховенства права та закону, оскільки цього вимагає процес державотворення.

Стан дослідження

Дослідженню проблем правоохоронної діяльності присвятили свої праці такі вчені-науковці як: Ю. Шемшученко, М. Матузов, П. Рабінович, В. Гаращук, Р. Лівшиць, С. Лихова, В. Осадчий, А. Тевлін, В. Бож'єв, К. Гуценко, М. Ковальов, О. Бандурка, В. Молдован, В. Дяченко та ін.

Виклад основних положень

Державна діяльність охоплює найбільш важливі сфери життя громадянського суспільства, його взаємовідносин з державними органами. Розв'язання проблем, пов'язаних із забезпеченням нормального функціонування економіки, здійснення зовнішньої політики, створення умов для розвитку культури, науки та освіти, підтримка обороноздатності та забезпечення національної безпеки держави, а також виконання інших важливих функцій є змістом цієї багатогранної діяльності. Як складне системне явище, державна діяльність включає цілу низку підсистем, а саме: господарську,

зовнішньополітичну, законотворчу діяльність тощо.

Спеціально забезпеченням законності та правопорядку, захисту прав і свобод людини і громадянина, боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями займається значно менше коло органів, які спеціально створені для виконання функцій правоохоронної діяльності й, відповідно, іменуються правоохоронними.

Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [14] до правоохоронних органів віднесені: органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи державної контрольно-ревізійної служби, органи рибоохорони, органи державної лісової охорони, інші органи, що здійснюють правозастосовчі або правоохоронні функції.

Такий досить умовний перелік правоохоронних органів пояснюється насамперед тим, що законодавчо чітко не визначено поняття правоохоронної діяльності. На нашу думку, законодавцю слід, по-перше, визначитись з терміном «правоохоронна діяльність», по-друге чітко окреслити коло правоохоронних органів. Не можна погодитись з тим, що в законі ототожнюються поняття правозастосовчої й правоохоронної функцій стосовно правоохоронних органів. Більше того, якщо правоохоронна функція державних органів визнається в праві, то у формі правозастосування можуть здійснюватись різноманітні функції, а тому термін «правозастосування» слід використовувати як форму здійснення функцій. Звідси цілком логічно було б стверджувати, що правоохоронні органи здійснюють шляхом правозастосування правоохоронну функцію.

Щоб виділити критерії, за якими ті чи інші органи можуть бути віднесені до правоохоронних, слід усвідомити природу та ознаки правоохоронної діяльності держави. Цей термін і поняття введені в юридичний обіг на початку 60-х рр. ХХ ст. Чинне законодавство чітко не закріплює поняття правоохоронної діяльності, отже, досі

йдуть активні суперечки, висловлюються різні думки про те, які органи слід вважати правоохоронними [4].

Деякі вчені-юристи вважають, що терміном «правоохоронні органи» охоплюються всі державні органи й громадські організації, певною мірою наділені правоохоронними функціями [5, с. 74–76]. Інші пропонують розглядати це поняття у широкому (всі державні органи, які наділені певними повноваженнями в галузі контролю за дотриманням законності й правопорядку) і вузькому (державні органи, спеціально створені для забезпечення законності й правопорядку, боротьби зі злочинністю і яким з цією метою надані повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу та перевиховання правопорушників, – суд, органи юстиції, прокуратури, внутрішніх справ, безпеки) розумінні [6, с. 33]. Немає однозначності в розумінні цього поняття й серед практичних працівників самих правоохоронних органів [15, с. 71–72].

Тому, на нашу думку, найбільш раціонально розглядати поняття правоохоронної діяльності через призму основних завдань тих органів, які здійснюють таку діяльність, їх функцій та наданих законодавством повноважень для виконання покладених на них обов'язків.

У Конституції України термін «правоохоронні органи» зустрічається лише у ст. 17, яка вимагає видання закону відносно їх організації й порядку діяльності. В Законі України «Про міліцію» зазначено, що цей орган захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Виходячи з цих завдань, міліція, безумовно, є правоохоронним органом, хоча у ст. 1 цього закону вона визначена як «озброєний орган виконавчої влади» [7].

Серед правоохоронних органів виконавчої влади органи внутрішніх справ посідають найважливіше місце, тому що, по-перше, боротьба з правопорушеннями є їх основним завданням, по-друге, понад 80% зареєстрованих злочинів виявляються й розслідуються саме органами внутрішніх справ [8, с. 32], по-третє, органи внутріш-

ніх справ здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання й досудове слідство.

У ст. 2 Закону України «Про Державну податкову службу в Україні» [9] визначаються завдання органів Державної податкової служби, основним напрямом діяльності яких є правоохоронна діяльність, а саме: здійснення контролю за дотриманням податкового законодавства, внесення у встановленому порядку пропозицій щодо вдосконалення податкового законодавства, прийняття нормативно-правових актів та методичних рекомендацій з питань оподаткування, роз'яснення законодавства з питань оподаткування серед платників податків, запобігання злочинам та іншим правопорушенням, віднесенням законом до компетенції податкової міліції, їх розкриття, припинення, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Щодо Служби безпеки України та Управління державної охорони України, то ці органи у відповідних законах прямо названі правоохоронними. Так, у ч. 1 ст. 1 - Закону України «Про Службу безпеки України» [2, ст. 1] зазначається: Служба безпеки України – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України. А згідно зі ст. 11 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [10, ст. 11] Управління державної охорони України є державним правоохоронним органом спеціального призначення.

У ч. 3 ст. 20 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» Служба безпеки України разом з Міністерством внутрішніх справ України прямо визнаються правоохоронними органами [11].

Виходячи з Закону України «Про митну справу в Україні», серед одинадцяти функцій лише три можна віднести до правоохоронних (захист економічних інтересів, контроль за валютними операціями, боротьба з контрабандою та іншими порушеннями митних правил).

Перелік правоохоронних органів Укра-

їни дає спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Державної митної служби України, Державної податкової адміністрації України за № 54/18561 від 26.02.97 р., у якому до правоохоронних органів віднесено:

- Міністерство внутрішніх справ України;
- Генеральна прокуратура України;
- Служба безпеки України;
- Державний комітет у справах охорони державного кордону України;
- Державна митна служба України;
- Державна податкова адміністрація України.

Дискусійним до цього часу залишається питання про те, чи є суди правоохоронними органами. На підставі ряду ознак суд не відносять до правоохоронних органів держави, зазначаючи при цьому, що суд є особливою гілкою влади і здійснює особливу функцію – правосуддя, яку за Конституцією іншим органам виконувати заборонено. Втім, виходячи з іншого твердження про те, що суд є правовою гарантією законності й забезпечує охорону прав та свобод людини й громадянина, можна зробити висновок, що саме суд є головним правоохоронним органом. І навпаки, виключення суду з числа правоохоронних органів заперечує тезу про здійснення ним охорони права.

При визначенні діяльності того чи іншого органу як правоохоронної необхідно враховувати функціональний критерій, але правоохоронні функції передусім необхідно певним чином класифікувати. На наш погляд, слід погодитись з деякими авторами, що всі правоохоронні функції поділяють на:

- 1) головні;
- 2) другорядні або допоміжні [12, с. 12].

До головних правоохоронних функцій належать ті, що безпосередньо пов'язані з боротьбою зі злочинністю та правопорушеннями, які тягнуть за собою адміністративну відповідальність (у т. ч. фінансові та адміністративно-господарські санкції). Іншими словами, функції, пов'язані з бороть-

бою з порушеннями, які тягнуть за собою юридичну відповідальність у сфері публічного права. Боротьба зі злочинністю передбачає три основні напрями: 1) загальна організація боротьби; 2) профілактика злочинності; 3) власне правоохоронна діяльність.

Отже, до головних правоохоронних функцій слід віднести: 1) профілактичну (профілактика правопорушень, які тягнуть за собою юридичну відповідальність у сфері публічного права); 2) захисну (захист життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб); 3) охорону громадського порядку, громадської безпеки й власності; 4) ресоціалізаційну (ця функція є найбільш характерною для органів і служб у справах неповнолітніх; служб, що здійснюють адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі); 5) оперативно-розшукову; 6) розслідування злочинів; 7) судового розгляду справ; 8) розгляду справ про адміністративні правопорушення; 9) розгляду справ про фінансові та адміністративно-господарські правопорушення (тобто розгляд справ про адміністративні правопорушення, вчинені юридичними особами або громадянами-підприємцями); 10) виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання й досудового слідства та прокурорів.

Виконання саме цих функцій потребує специфічного правового, організаційного, кадрового, інформаційного, матеріально-технічного, фінансового, наукового та іншого забезпечення, що зумовлює необхідність створення спеціальних служб забезпечення.

До другорядних та допоміжних правоохоронних функцій слід віднести: 1) контрольну (наглядову); 2) дозвільну (надання дозволів на здійснення певної діяльності, в т. ч. підприємницької, або вчинення певних дій); 3) правороз'яснювальну (в т. ч. надання правової допомоги); 4) аналітичну або методичну; 5) інформаційну (інформування інших державних органів, у т. ч. правоохоронних); 6) нормотворчу (з правом видання актів міжвідомчого характеру); 7) координаційну.

Правоохоронні органи виконують й

інші функції, які взагалі не можна віднести до правоохоронних: розвідувальну, забезпечення урядового зв'язку, надання соціальної допомоги (крім власне ресоціалізації громадян) тощо.

Розглядаючи повноваження органів, які здійснюють правоохоронну діяльність, слід зазначити, що працівникам усіх цих органів надане право пред'являти обов'язкові вимоги щодо припинення правопорушень, входити у відповідні приміщення, право мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, безперешкодно і безоплатно отримувати їх або вилучати примусово. Лише іноді ці права обмежуються певними умовами. Право вимагати від уповноважених осіб проведення перевірок, ревізій, інвентаризацій надається лише суддям, працівникам органів прокуратури, міліції, податкових органів та органів контролю-ревізійної служби. Працівникам інших правоохоронних органів закон такого права не надає. Право вимагати виділення спеціалістів для проведення перевірок мають тільки судді, працівники органів прокуратури та контролю-ревізійної служби. Зрозуміло, що такими правами доцільно наділити б і працівників інших правоохоронних органів.

Працівники Служби безпеки України, митних органів, а також органів контролю-ревізійної служби й державної виконавчої служби не мають права вимагати для перевірки документи, що посвідчують особу або надають певні права. Працівники Служби безпеки, Управління державної охорони не мають права викликати службових осіб та громадян і вимагати від них пояснень. Право невідкладного прийому посадовими особами інших державних органів, підприємств, установ та організацій мають лише керівники органів прокуратури. Право виявляти осіб, які підлягають профілактичному впливу, і виносити їм офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки надане лише органам прокуратури, міліції та податкової міліції.

Здійснювати конфіденційне співробітництво з громадянами за законом мають право всі працівники Служби безпеки, на-

віть ті, які не беруть участі в оперативно-розшуковій діяльності. Відповідні посадові особи Служби безпеки та Управління державної охорони мають також право на час виконання певних завдань, знову ж, як випливає з закону, не обов'язково пов'язаних зі здійсненням оперативно-розшукової діяльності, направляти працівників для роботи на штатних посадах в інші установи, підприємства, організації. Право використовувати форму одягу та документи, які конспірують особу чи відомчу належність працівників і транспортних засобів, надається лише працівникам Управління державної охорони. Ніхто, крім останніх, а також військовослужбовців Прикордонних військ не має права вимагати від громадян залишатися у певних місцях.

Право доставляти осіб в органи міліції надано лише працівникам органів охорони навколишнього природного середовища, а працівники органів прокуратури, міліції, Управління державної охорони, Прикордонних військ, митних органів і податкової міліції (крім слідчих та працівників органів дізнання інших органів) мають право затримувати певні категорії осіб. Працівники інших державних органів подібних прав не мають.

Застосовувати фізичну силу до правопорушників мають право тільки працівники міліції й податкової міліції, а працівники органів Служби безпеки, Управління державної охорони, Прикордонних військ такого права не мають. Окрім того, військовослужбовці Прикордонних військ, маючи право носити і застосовувати вогнепальну зброю, не мають права зберігати її, тобто, виходить, повинні постійно носити її при собі, а прокурори і слідчі прокуратури, а також працівники служби охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду, інспектори спеціальних підрозділів органів, що здійснюють охорону тваринного світу, за законом мають право тільки на носіння вогнепальної зброї, а про умови її зберігання й застосування у законі не йдеться.

Право матеріально й морально заохочувати громадян, які надають допомогу в охороні правопорядку та боротьбі зі злочинністю, надано тільки працівникам мілі-

ції, Служби безпеки й податкових органів.

Вищезазначене підтверджує, що існує нагальна потреба й можливість створення закону про правоохоронну діяльність і правоохоронні органи, який би не тільки дав поняття, визначення й основні ознаки правоохоронної діяльності, а й закріпив би принципи побудови й діяльності системи правоохоронних органів.

Про характер завдань правоохоронної діяльності можна судити, виходячи зі змісту деяких законодавчих актів, у яких певною мірою вирішуються питання організації й діяльності різних правоохоронних органів. Аналіз цих актів свідчить, що основними об'єктами, які повинні захищатися системою правоохоронних органів, є врегульовані правом суспільні відносини. Одним із суб'єктів таких правовідносин обов'язково виступає правоохоронний орган [13, с. 62].

Отже, ці положення слід вважати основними орієнтирами при розкритті змісту завдань правоохоронної діяльності, оскільки в них чітко позначені ті цінності, які повинні охоронятися.

Завданнями правоохоронної діяльності є гарантування захисту й поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів особи, матеріальних і духовних інтересів суспільства, захисту конституційного ладу, суверенітету й територіальної цілісності держави.

За змістом правоохоронна діяльність є різноманітною, що виявляється у відносній різноманітності виконуваних нею функцій, зміст яких визначається основними напрямками цього виду діяльності. До таких функцій належать:

- правосуддя;
- судовий контроль;
- прокурорський нагляд;
- розслідування злочинів;
- надання правової допомоги;
- організаційне забезпечення діяльності судів та інших органів.

Кожний з цих напрямків має на меті досягнення конкретних результатів, а саме:

- 1) усунення порушень норм Конституції України;
- 2) справедливий розгляд цивільних

і кримінальних справ, справ про адміністративні правопорушення, арбітражних справ;

3) виявлення й усунення порушень законом засобами прокурорського реагування;

4) розкриття злочинів і викриття осіб, винних у їх скоєнні;

5) підготовка матеріалів до судового розгляду конкретних справ;

6) надання всім, кому це необхідно, кваліфікованої юридичної допомоги, особливо особам, які притягуються до юридичної відповідальності, а також надання інших юридичних послуг;

7) створення умов для нормальної діяльності судів та інших органів.

Досягнення цих результатів у підсумку забезпечує виконання завдань правоохоронної діяльності, незважаючи на своєрідність і специфічність методів, що використовуються в процесі реалізації конкретних її функцій.

Проведений аналіз дає змогу так схарактеризувати правоохоронну діяльність:

по-перше, ця діяльність спрямована на охорону права від будь-яких порушень;

по-друге, вона може здійснюватись не в будь-який спосіб, а лише через застосування нормативно-правових актів;

по-третє, ця діяльність повинна відповідати приписам матеріального закону. Відхилення від припису закону під будь-яким приводом вважається актом незаконним, несумісним з охороною прав і свобод людини;

по-четверте, вона реалізується з додержанням певних, встановлених у процесуальному законі процедур, наслідком їх порушення може бути визнання рішення незаконним, тобто таким, що не має юридичної сили тощо;

по-п'яте, правоохоронна діяльність безпосередньо пов'язана із застосуванням примусу стосовно осіб, які порушують право;

по-шосте, вона реалізується спеціально уповноваженими на те органами, переважно це відповідно підготовлені службовці, в основному – юристи. Вони мають особливі повноваження (застосування зброї та спецзасобів, право позбавлення волі, обмеження дієздатності). У їх розпорядженні є не-

обхідні матеріальні й технічні засоби.

Висновки

Під правоохоронною діяльністю слід розуміти правозастосовчу діяльність з охорони права спеціально уповноважених на те органів за встановленою в законі процедурою і полягає в розгляді юридично значущих справ, виявленні правопорушень та обвинуваченні осіб, винних у їх вчиненні, у застосуванні до правопорушників примусових заходів, регламентованих законом, а також у представництві й захисті прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Література

1. Конституція України : прийнята 28 червня 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 // Закони України / Верховна Рада України, Ін-т законодавства. – К. : Право, 1997. – Т. 3. – 870 с.

3. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О. М. Бандурка. – Х. : Основа, 1996. – 440 с.

4. Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы : учебник / К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалев ; под ред. К. Ф. Гуценко ; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. – Изд. 5, пер. и доп. – М. : Зерцало, 2000. – 382, XVIII с.

5. Лихова С. Про визначення поняття «правоохоронні органи» / С. Лихова // Рад. право. – 1984. – № 11. – С. 74–76.

6. Тевлін Р. Про поняття «правоохоронні органи» у вузькому та широкому розумінні / Р. Тевлін // Рад. право. – 1985. – № 7. – С. 52–54.

7. Про міліцію : Закон України // Відом. Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

8. Лукашевич В. Г. Правоохоронна діяльність органів внутрішніх справ: вступ до спеціальності : навч. посіб. / В. Г. Лукашевич. – Запоріжжя : Юрид. ін-т МВС України, 1998. – 276 с.

9. Про Державну податкову службу в Україні : Закон України : ред. від 06.08.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена необхідності теоретичного осмислення сучасних проблем організації і здійснення державної влади та місця в ній правоохоронної діяльності, оскільки ці аспекти набувають важливого значення на етапі поступової розбудови правової держави в Україні.

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/509-12>.

10. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України : остання ред. від 16.11.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=160%2F98-%E2%F0>.

11. Про державну податкову службу в Україні : Закон України : станом на 01.10.2001 / [ред. В. М. Жилінков]. – Х. : Ксилон, 2001. – 24 с.

12. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі : навч. посіб. / авт. і упоряд. : М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – 2-ге вид., випр. і доп. – К. : Атіка, 2001. – 512 с.

SUMMARY

The article is devoted to the necessity of theoretical interpretation of modern problems of organization and implementation of state power and the law enforcement activity, as these aspects are important at the stage of the gradual development of the legal state in Ukraine.

13. Молдован В. В. Правоохоронні органи: опорні конспекти : курс лекцій / В. В. Молдован. – К. : Юмана, 1998. – 160 с.

14. Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів : Закон України від 04.02.94 № 3925-XII / Верховна Рада України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3781-12.

15. Осадчий В. І. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту / В. І. Осадчий // Право України. – 1997. – № 11. – С. 71–75.