

*Безпалова О. І.,
доктор юридичних наук, доцент,
начальник кафедри адміністративної діяльності ОВС
факультету з підготовки фахівців для підрозділів міліції громадської безпеки
та кримінальної міліції у справах дітей
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ОСОБЛИВОСТІ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

Анотація. З'ясовано, що загальними суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави є ті суб'єкти, які визначають державну політику України в правоохоронній сфері: Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України. Досліджено сутність і зміст їх діяльності. Визначено специфічні ознаки, які характеризують загальних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави.

Ключові слова: суб'єкт, загальний суб'єкт, реалізація, правоохоронна функція держави, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України.

Постановка проблеми. Механізм реалізації правоохоронної функції держави буде визнано таким, що функціонує на належному рівні, за умови наявності дієвої системи суб'єктів, основні повноваження яких щодо реалізації правоохоронної функції держави мають чітко закріплюватися на рівні відповідних нормативно-правових актів. Запорукою ефективного функціонування системи суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави є поділ єдиного процесу діяльності на окремі взаємопов'язані функціональні операції та їх розподіл між усіма суб'єктами відповідно до компетенції, визначеної в адміністративно-правових актах.

Стан наукового дослідження. З огляду на характер завдань, поставлених перед суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави, на походження конкретного суб'єкта та його адміністративно-правовий статус зазначених суб'єктів доцільно поділити на державні й недержавні. За характером компетенції державні суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави поділяються на загальні та спеціальні. Загальними суб'єктами є ті суб'єкти, які визначають державну політику України в правоохоронній сфері. Слід відзначити, що для вказаних суб'єктів реалізація правоохоронної діяльності не є основним завданням, проте під час виконання покладених на них обов'язків вони здійснюють вплив на забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери шляхом вироблення державної політики в цій сфері та визначення комплексних шляхів її втілення в життя. Що ж стосується спеціальних суб'єктів, то для них здійснення правоохоронної діяльності є основним призначенням. У такому випадку мова йде про суб'єктів, наділених спеціальною компетенцією.

Метою статті є вивчення особливостей вищих органів державної влади як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави.

Виклад основного матеріалу. Неможливо переоцінити значущість загальних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави, оскільки саме від них залежить формування державної політики в правоохоронній сфері та забезпечення її реалізації в межах наданих повноважень. Отже, перейдемо до з'ясування особливостей загальних суб'єктів у системі суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави.

Особливе місце Президента України в системі вищих органів державної влади як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави зумовлюється тим, що він не належить до жодної з гілок влади (звісно, за колом наданих йому повноважень його діяльність знаходиться в тісному зв'язку з функціонуванням органів виконавчої влади), а його діяльність здійснюється переважно в індивідуальній формі. Глава держави функціонально тісно пов'язується з діяльністю всіх гілок влади, тому за допомогою наявних у нього засобів може реально забезпечувати взаємодію владних структур [1].

До прийняття Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21.02.2014 р. № 742 [2] Президент України мав право затверджувати положення про окремі центральні органи виконавчої влади, що є суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави, здійснювати координацію й контроль за діяльністю органів виконавчої влади. Проте в результаті прийняття Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21.02.2014 р. № 742 [2] та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 742 [3] спрямування й координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю належить до завдань вищого органу в системі органів виконавчої влади.

На главу держави чинним законодавством покладається обов'язок розроблення та прийняття нормативно-правових актів (указів і розпоряджень), які мають підзаконний характер та є обов'язковими для виконання на всій території України [4]. Також у межах реалізації правоохоронної функції держави Президент України затверджує й контролює виконання комплексних цільових програм боротьби зі злочинністю, програм профілактики злочинності, видає укази щодо організації охорони громадського порядку [5, с. 43].

Крім нормотворчої діяльності, Президент України в ході реалізації правоохоронної функції держави уповноважений здійснювати відповідні дії організаційного характеру, тобто здійснювати управлінський вплив. У результаті аналізу повноважень Президента України можна дійти висновку, що на главу держави покладено суттєві повноваження у сфері реалізації правоохоронної функції держави, основними з яких є такі:

– нормотворча діяльність, результатом якої є прийняття нормативно-правових актів у сфері реалізації правоохоронної функції держави;

– призначення на посади (звільнення з посад) керівників окремих суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави, як загальних, так і спеціальних (зокрема, Прем'єр-міністра України, голів Служби безпеки України та Генеральної прокуратури України). Це повноваження Президент України може здійснюватися як самостійно, так і у взаємодії з іншими суб'єктами;

– здійснення керівництва, спрямування діяльності окремих суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави (зокрема, Служби безпеки України);

– участь у формуванні судової гілки влади, у тому числі призначення на посади третини складу суддів Конституційного Суду України як провідного суб'єкта реалізації правоохоронної функції держави (правозахисної та суто правоохоронної).

Аналіз наведених вище повноважень свідчить, що Президент України під час реалізації правоохоронної функції держави здійснює управлінський вплив на інших суб'єктів. Це дозволяє йому за допомогою юридичних та організаційних засобів забезпечити узгодженість і цілеспрямованість їх діяльності, налагодити взаємодію між суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави на засадах субординації й координації.

З метою сприяння своїй діяльності Президент України має право створювати консультативні, допоміжні та дорадчі органи й служби, з якими в межах покладених на них завдань можуть взаємодіяти окремі суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави. Доцільність створення консультативних, дорадчих і допоміжних органів при Президенті України зумовлюється великою кількістю значущих суспільних процесів в українському суспільстві, які потребують управлінського впливу. Консультативні, дорадчі й допоміжні органи при Президенті України можна класифікувати за часовим критерієм на два види: ті, що функціонують постійно, та тимчасові, тобто такі, що створюються для вирішення конкретних питань, після чого приймається рішення про їх ліквідацію.

Основними консультативно-дорадчими органами, на які покладається обов'язок щодо забезпечення діяльності Президента України як суб'єкта реалізації правоохоронної функції держави, є Адміністрація Президента України, Рада національної безпеки і оборони України, Національна рада з питань антикорупційної політики (донедавна функціонував інший орган – Національний антикорупційний комітет), Комітет з питань розвідки.

Адміністрація Президента України є постійно діючим допоміжним органом, утвореним Президентом України. Основними завданнями Адміністрації є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень [6]. У межах реалізації правоохоронної функції держави Адміністрація Президента України виконує такі завдання:

– аналіз політичних, економічних, соціальних та інших процесів, що відбуваються в Україні та світі, підготовка за його результатами пропозицій із питань формування й реалізації державної політики в правоохоронній сфері;

– забезпечення взаємодії Президента України з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, правоохоронними, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян тощо (тобто всіма суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави);

– забезпечення підготовки проектів законів, які вносяться Президентом України на розгляд до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи;

– опрацювання й подання на підпис Президенті України проектів указів, розпоряджень Президента України, інших документів;

– опрацювання внесених в установленому порядку пропозицій щодо створення й ліквідації судів, першого призначення на посаду професійного судді, переведення суддів, звільнення суддів із посад;

– здійснення підготовки проектів конституційних подань Президента України до Конституційного Суду України та пропозицій щодо позиції Президента України в справах, які розглядаються Конституційним Судом України, тощо.

Також до пріоритетних напрямів діяльності цього допоміжного органу при Президенті України належить здійснення координаційних і контрольних заходів щодо інших суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави (зокрема, контроль за діяльністю Служби безпеки України), забезпечення взаємодії з відповідними суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави (Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України), забезпечення представництва Президента України в інших суб'єктах реалізації правоохоронної функції держави (зокрема, у судах).

Координаційним органом із питань національної безпеки й оборони, створеним при Президенті України, є Рада національної безпеки і оборони. Основними функціями Ради національної безпеки і оборони України є такі: внесення пропозицій Президенті України щодо реалізації засад внутрішньої та зовнішньої політики у сфері національної безпеки й оборони; координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони в мирний час; координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та під час виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України [7].

У результаті аналізу основних завдань, покладених на Раду національної безпеки і оборони України, які набули особливої актуальності останнім часом, можна дійти висновку, що завдяки цьому координаційному органу вчиняються такі дії: а) розробляється необхідний механізм удосконалення системи забезпечення національної безпеки, зокрема, вживаються заходи щодо утворення, реорганізації й ліквідації органів виконавчої влади в цій сфері; б) формується необхідна нормативно-правова база з питань національної безпеки, узагальнюється практика застосування відповідних нормативно-правових актів; в) здійснюється ефективне управління у сфері забезпечення національної безпеки; г) забезпечується координація та контроль діяльності всіх суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави у сфері протидії корупції, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю з питань національної безпеки й оборони; г) вживаються заходи щодо своєчасного виявлення й оцінювання потенційних загроз національній безпеці, усвідомлюється ступінь їх небезпеки для національних інтересів держави.

З метою сприяння Президенті України у визначенні правових та організаційних засад функціонування системи запобігання корупції в Україні, змісту й порядку застосування превентивних антикорупційних механізмів створено Національну раду з питань антикорупційної політики як консультативно-дорадчий орган при Президенті України.

Основними завданнями Національної ради з питань антикорупційної політики є такі: підготовка й подання Президенті України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії; здійснення системного аналізу стану запобігання та протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання й протидії корупції; підготовка та надання Президенті України узгоджених пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання й протидії корупції; сприяння науково-методичному забезпеченню з питань запобігання та протидії корупції [8].

Проведений аналіз діяльності Національної ради з питань антикорупційної політики дозволяє дійти висновку, що завдяки створенню й функціонуванню цього консультативно-дорадчого

органу забезпечується взаємодія Президента України з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави, які уповноважені вживати заходи, визначені державною антикорупційною стратегією; забезпечується налагодження міжнародного співробітництва України у сфері запобігання й протидії корупції; забезпечується постійний діалог з інституціями громадянського суспільства.

Ще одним державним суб'єктом реалізації правоохоронної функції держави є Кабінет Міністрів України. До загальних питань компетенції Кабінету Міністрів України щодо реалізації правоохоронної функції держави віднесено вирішення питань державного управління у сфері законності, правової політики, забезпечення прав і свобод людини й громадянина, запобігання та протидії корупції. До основних завдань Кабінету Міністрів України належать також спрямування й координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю. Звісно, до зазначених органів належать також ті, що є суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави. З огляду на те, що об'єктом правоохоронної функції держави є правоохоронна сфера, а метою реалізації цієї функції є належний рівень правопорядку, було б доцільно до переліку загальних питань компетенції Кабінету Міністрів України додати завдання з підтримання правопорядку, забезпечення законності в державі.

У Законі України «Про Кабінет Міністрів України» вищому органу в системі органів виконавчої влади надано низку повноважень, у результаті аналізу яких можна виокремити повноваження у сфері реалізації правоохоронної функції держави, а саме: вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина; розроблення та виконання загальнодержавних програм, у тому числі таких, що стосуються забезпечення законності й правопорядку в державі, та інших державних цільових програм; здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності й національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, які є суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави [3].

Важливого значення в межах реалізації Кабінетом Міністрів України правоохоронної функції держави набуває здійснення певних організаційних заходів, а саме: а) створення й ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які є суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави; б) координація діяльності органів виконавчої влади, які є суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави, та здійснення неупередженого контролю за якістю й своєчасністю виконання ними покладених на них обов'язків; в) створення тимчасових дорадчих органів.

Діяльність Кабінету Міністрів України як одного з провідних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави забезпечується за допомогою функціонування спеціальних робочих колегіальних органів – урядових комітетів. У межах реалізації правоохоронної функції держави на урядові комітети покладається обов'язок щодо створення необхідних умов для виконання урядових повноважень, координації дій органів виконавчої влади, які є суб'єктами реалізації зазначеної функції, попереднього розгляду проектів нормативно-правових актів, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу» від 19.03.2014 р. № 75 урядовим комітетом, уповноваженим сприяти Кабінету Міністрів України щодо реалізації правоохоронної функції держави, є Комітет з питань оборони, оборон-

но-промислового комплексу та правоохоронної діяльності. До складу цього комітету входять керівники всіх державних спеціальних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави, що дозволяє найбільш повно й ефективно виконувати покладений на Кабінет Міністрів України обов'язок щодо формування та реалізації державної політики в правоохоронній сфері.

Особливу увагу слід звернути на необхідність налагодження конструктивної взаємодії між Президентом України та Кабінетом Міністрів України. Основними напрямками такого співробітництва є взаємодія у сфері нормотворчої діяльності, організаційно-інформаційна взаємодія, взаємодія у сфері суміжних повноважень тощо. Вироблення дієвого механізму взаємодії цих двох вищих органів державної влади як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави має допомогти вирішити найбільш суперечливі питання політичного життя нашої держави та забезпечити належне формування й реалізацію державної політики в правоохоронній сфері.

Верховною Радою України сьогодні створено відповідне законодавче забезпечення реалізації правоохоронної функції держави, на основі якого розроблено належну нормативно-правову базу діяльності суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави, як державних, так і недержавних.

Крім законодавчої функції, Верховна Рада України здійснює функцію контролю за владою, тобто парламентський контроль за діяльністю державних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави (у тому числі шляхом проведення спеціальних парламентських розслідувань з особливо резонансних справ). Основним видом парламентського контролю є контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України. Верховна Рада України здійснює свої контрольні повноваження як безпосередньо (шляхом заслуховування звітів Кабінету Міністрів України, парламентських слухань), так і через свої органи (комітети, тимчасові слідчі комісії), а також органи зі спеціальною компетенцією (Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Рахункову палату) [9, с. 3]. Наприклад, у межах здійснення парламентського контролю Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокурору України, що має наслідком його відставку з посади [10].

Таким чином, визначальна роль Верховної Ради України як одного з провідних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави зумовлюється необхідністю вироблення дієвої системи законодавства, норми якого мають визначати таку ключову складову внутрішньої політики держави, як державна політика в правоохоронній сфері.

Висновки. Таким чином, Президент України, Кабінет Міністрів України та Верховна Рада України є загальними суб'єктами, які безпосередньо визначають державну політику України в правоохоронній сфері. Особливою ознакою цих суб'єктів є їх належність до вищих органів державної влади, у зв'язку із чим вони наділяються відповідним адміністративно-правовим статусом.

До специфічних ознак, які характеризують загальних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави, належать такі:

– відносна самостійність суб'єктів за одночасної наявності прямих і зворотних зв'язків між ними, що зумовлюється функціонуванням системи стримувань і противаг. Усі повноваження, якими наділені Президент України, Кабінет Міністрів України та Верховна Рада України, у тому числі у сфері реалізації правоохоронної функції держави, перебувають у безпосередньому взаємозв'язку;

– спільна головна мета суб'єктів, спрямована на формування державної політики в правоохоронній сфері;

– системна форма організації елементів (суб'єктів);
 – існування прямих і зворотних зв'язків між елементами системи, які є необхідною умовою створення механізму взаємодії зазначених суб'єктів;
 – діяльність загальних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави є одним із системоутворюючих елементів адміністративно-правового механізму реалізації правоохоронної функції держави.

Література:

1. Мартинюк Р. Президент України в системі стримувань і противаг на сучасному етапі / Р. Мартинюк // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 9. – С. 28–31.
2. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21.02.2014 р. № 742-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 11. – Ст. 143.
3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
5. Подоляка А. Адміністративно-правове регулювання охорони громадського порядку в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А. Подоляка. – К., 2009. – 381 с.
6. Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 02.04.2010 р. № 504/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/2010>.
7. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>.
8. Про Національну раду з питань антикорупційної політики : Указ Президента України від 14.10.2014 р. № 808/2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 84. – Ст. 2370.
9. Парламентський контроль: проблеми та шляхи підвищення ефективності / Лабораторія законодавчих ініціатив у межах проекту «Підвищення ефективності українського парламентаризму» («Developing Recommendations for the Improvement of Ukrainian Parliamentarism»). – К., 2009. – 20 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://parliament.org.ua/upload/docs/Parliamentaryoversightfunctions.pdf>.
10. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

Безпалова А. И. Особенности высших органов государственной власти как субъектов реализации правоохранительной функции государства

Аннотация. Выяснено, что общими субъектами реализации правоохранительной функции государства являются те субъекты, которые определяют государственную политику Украины в правоохранительной сфере: Верховный Совет Украины, Президент Украины и Кабинет Министров Украины. Исследованы сущность и содержание их деятельности. Определены специфические признаки, которые характеризуют общих субъектов реализации правоохранительной функции государства.

Ключевые слова: субъект, общий субъект, реализация, правоохранительная функция государства, Верховный Совет Украины, Президент Украины, Кабинет Министров Украины.

Bezpalova A. Features of the supreme bodies of state power of subjects as the implementation of the law enforcement functions of the state

Summary. It was found that the implementation of the general subjects of law enforcement functions of the state are those entities that define the state policy of Ukraine in the field of law enforcement: the Supreme Council of Ukraine, President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine. The essence and content of their activities. Identify the specific features that characterize the implementation of the general subjects of law enforcement functions of the state.

Key words: subject, subject of a general, implementation, law enforcement function of the State, Supreme Council of Ukraine, President of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine.