

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ОБ'ЄКТА КООРДИНАЦІЙНОГО ВПЛИВУ

Методологічні, правові та організаційні питання правоохоронної діяльності були предметом наукових досліджень О. М. Бандурки, В. Т. Білоуса, І. П. Голосніченка, Р. А. Каложного, В. С. Ковальського, А. Т. Комзюка, А. М. Куліша, І. Є. Марочкина, Н. В. Сибільової, Г. О. Пономаренко, В. М. Плішкіна, О. М. Толочка, Х. П. Ярмачі та інших учених. Проте питання правоохоронної діяльності як об'єкта координаційного впливу в наукових працях зазначених та інших авторів досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої правової проблематики, без комплексного підходу. Як наслідок, щодо поняття правоохоронної діяльності, її видів, напрямів, суб'єктів здійснення існують різні думки.

Відсутність чіткого визначення правоохоронної діяльності обумовлює низку проблем, однією з яких є некоординованість (неузгодженість) правоохоронної діяльності, що має як зовнішній, так і внутрішній характер. Про її недосконалість неодноразово наголошувалося у загальнодержавних та відомчих нормативно-правових актах [1–3 та ін.]. Так, у Концепції реформування кримінальної юстиції, затвердженій Указом Президента України 8 квітня 2008 р. № 311 зазначено, що «діяльність суб'єктів кримінальної юстиції характеризується дублюванням повноважень, відсутністю чіткого визначення та розмежування їх компетенції, наданням пріоритету завданням, що насправді є другорядними, застосуванням невиправдано ускладнених формальних процедур» [1]. На неузгодженості правоохоронних заходів, які здійснюються ОВС, дублюванні правоохоронних функцій, відсутності чітко налагодженої взаємодії наголошено в Указі Президента України від 20 березня 2008 р. № 245 «Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України» [2].

Отже, дублювання повноважень, неузгодженість правоохоронних заходів, розбалансованість у використанні сил та засобів правоохоронної діяльності – це ті характеристики, які сьогодні притаманні діяльності правоохоронних органів (правоохоронній діяльності).

Метою даної статті є визначення поняття

та особливостей правоохоронної діяльності як об'єкта координаційного впливу. Для досягнення поставленої мети планується: схарактеризувати перелік методологічних та правових проблем у сфері правоохоронної діяльності, а також запропонувати шляхи їх вирішення; уточнити поняття «координація діяльності»; «взаємодія», «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи».

Методологічні та правові проблеми у сфері правоохоронної діяльності насамперед пов'язані з відсутністю однакового розуміння та тлумачення, а також законодавчого визначення вищезазначених категорій. Відразу ж відзначимо, що жодна з вищенаведених категорій не отримала чіткого законодавчого визначення. Що стосується наукової літератури, то вчені висловлюють різні, зокрема й протилежні думки про їх сутність. Так, аналіз словникових джерел та нормативних актів, у яких використовуються категорії «взаємодія» та «координація», відповідної спеціальної літератури дозволяє зробити такі висновки. По-перше, категорії «взаємодія» та «координація» співвідносяться як загальне та часткове, де взаємодія є загальним, а координація частковим, оскільки у переважній більшості випадків координація розглядається як організація взаємодії (за часом, суб'єктами, територією тощо). По-друге, на відміну від взаємодії, під час якої суб'єкти рівні, тобто не мають владних повноважень один стосовно одного, під час координації один із суб'єктів, яких, як правило, не менше трьох, є координатором (організатором) спільної діяльності, у зв'язку з чим має право давати обов'язкові для виконання вказівки іншим її учасникам.

Що стосується поняття правоохоронної діяльності, то, незважаючи на те, що в чинному законодавстві, правничій та публіцистичній літературі воно застосовується досить широко, серед науковців триває активна дискусія, висловлюються різні думки про мету, завдання та функції правоохоронної діяльності, про те, які органи слід вважати правоохоронними тощо. Те ж саме стосується і відповідної навчальної літератури [4–7 та ін.]. Досить поширеним є ототожнення правоохоронної діяльності

із судовою та правозахисною діяльністю, а також правоохоронною діяльністю громадськості. Зокрема, дискусійним є віднесення до правоохоронних органів громадських організацій, наприклад громадських формувань правоохоронної спрямованості [8], які, з одного боку, не є державними органами, а з іншого – наділені правом вживати примусові заходи під час виконання покладених на них завдань щодо охорони громадського порядку та протидії правопорушенням.

Для одних авторів правоохоронна діяльність – це лише діяльність компетентних державних органів у сфері боротьби зі злочинами; для других – це боротьба зі злочинами та з іншими правопорушеннями (в основному тими, що прийнято називати адміністративними проступками); для третіх – це діяльність з охорони громадського порядку. Крім того, поширеною є точка зору про те, що сфера охорони права значно ширша за сферу боротьби зі злочинністю або порушеннями громадського порядку. Наприклад, І. Є. Марочкін, Н. В. Сібільова та О. М. Толочко наголошують, що «право повинно охоронятися не тільки від явно недопустимих актів порушення законів або антигромадських явищ. Не меншою мірою недопустимими є також будь-які інші прояви порушення права ... Всі ці порушення повинні припинятися не менш рішуче, ніж злочин або порушення порядку в громадських місцях, а їх негативні наслідки – усуватися або виправлятися. Тому і потрібна діяльність, яка іменується правоохоронною діяльністю в широкому розумінні цього слова» [5, с. 6–7].

Наслідком такої різноманітності думок науковців є різні підходи до визначення поняття та ознак правоохоронної діяльності, які пропонуємо стисло схарактеризувати. Так, А. П. Гель, Г. С. Семаков та С. П. Кондракова до ознак правоохоронної діяльності відносять: те, що вона може здійснюватися тільки із застосуванням юридичних заходів впливу; юридичні заходи впливу, які застосовуються при здійсненні такої діяльності, повинні суворо відповідати вимогам законів, що регламентують їх застосування; правоохоронна діяльність реалізується у встановленому законом порядку з дотриманням певної процедури; здійснення цього виду діяльності покладено на органи, які, як правило, спеціально створюються державою з цією метою і комплектуються спеціалістами [6, с. 5–6].

В. С. Ковальський визначає три головні особливості правоохоронної діяльності, перша з яких полягає в її соціальній цінності охороняти

права фізичної або юридичної особи певними юридичними процедурами; друга – у процедуризації правоохоронної діяльності; третя – у професійній діяльності уповноважених державою суб'єктів на здійснення правоохоронної діяльності [7, с. 10–12].

І. Є. Марочкін, Н. В. Сібільова та О. М. Толочко до істотних ознак правоохоронної діяльності відносять те, що: 1) ця діяльність спрямована на охорону права від будь-яких порушень; 2) вона може здійснюватися не будь-яким способом, а лише шляхом: а) розгляду юридично значущих справ і в деяких випадках застосування до правопорушників примусових заходів і стягнень; б) виявлення правопорушень і осіб, винних у їх учиненні; в) обвинувачення у вчиненні правопорушення; г) представництва і захисту порушених прав і законних інтересів; р) нагляду за додержанням законів; 3) ця діяльність повинна відповідати приписам правового нормативного акта; 4) вона реалізується з додержанням певних, встановлених у законі або іншому нормативному акті процедур; 5) вона реалізується спеціально уповноваженими на те органами, що комплектуються відповідним чином підготовленими службовцями [5, с. 6–9].

На нашу думку, вищезазначений перелік ознак (рис, особливостей) правоохоронної діяльності більш характерний для її розуміння у широкому значенні – як діяльності з охорони та захисту прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин. Вважаємо, що таке (широке) розуміння правоохоронної діяльності не має практичного значення, є нікчемним, оскільки діяльність з охорони та захисту прав здійснює надзвичайно велике коло державних, самоврядних та громадських суб'єктів. Легше, мабуть, визначити перелік органів, які не виконують завдання з охорони та захисту прав, свобод та законних інтересів суб'єктів суспільних відносин. У зв'язку з цим вважаємо, що основним у визначенні поняття правоохоронної діяльності має бути те, що її здійснюють державні правоохоронні органи. Проте саме визначення поняття «правоохоронні органи», яке подане сьогодні в законодавчих актах потребує суттєвого удосконалення, оскільки є надто широким. Крім того, у законодавчих актах відсутній вичерпний перелік правоохоронних органів, оскільки законодавчі та підзаконні акти називають різну їх кількість. Досить часто при визначенні переліку правоохоронних органів законодавець використовує словосполучення «інші правоохоронні органи». Наприклад, згідно зі ст. 10

Закону України «Про прокуратуру» органи прокуратури координують боротьбу зі злочинністю, яку здійснюють органи внутрішніх справ, органи служби безпеки, органи податкової міліції, органи митної служби, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та інші правоохоронні органи [9]. У ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» правоохоронні органи визначено як «органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій» [10]. У Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» правоохоронні органи визначені як «державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [11]. У ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» правоохоронні органи визначено як «органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [12].

Крім того, необхідно відзначити й те, що деякі законодавчі акти прямо називають окремі органи правоохоронними. Це стосується законів України «Про службу безпеки України», «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», «Про Державну прикордонну службу України». Деякі органи, що здійснюють правоохоронні функції, наприклад Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, названа у законодавчому акті «спеціальним правоохоронним формуванням». І навпаки: деякі із органів, які є правоохоронними, окремі законодавчі акти, що визначають їх правовий статус, такими не називають. Це стосується міліції України, прокуратури, митних органів, органів державної податкової служби, органів та установ виконання покарань тощо.

Вищенаведене дає підстави для висновку, що основою у визначенні поняття правоохоронних органів є здійснення ними правозастосовних або правоохоронних функцій. У зв'язку з цим варто підтримати висновок В. Т. Білоуса про те, що поняття «правоохоронні органи» необхідно відрізнити від поняття «правозастосовні

органи», яке є більш широким, а правоохоронні органи – це тільки частина правозастосовних органів [13, с. 30–31].

Таким чином, система правоохоронних органів, а саме їх вичерпний перелік, і досі залишається чітко не визначеною, а отже, відкритим. Проте існують як прихильники, так і опоненти такого законодавчого підходу. Зокрема прихильники обґрунтовують свою позицію тим, що немає потреби визначати вичерпний перелік правоохоронних органів. У свою чергу, опоненти такого підходу насамперед обґрунтовують свою позицію тим, що у правовій державі, обов'язковою складовою частиною якої є система правоохоронних органів, що виконують одну з її функцій, у зв'язку з чим наділені правом застосування примусу, невизначення чіткого переліку правоохоронних органів є причиною багатьох проблем: правового та соціального захисту персоналу правоохоронних органів; цивільного контролю за правоохоронними органами тощо.

Остання із наведених думок видається нам більш обґрунтованою, оскільки застосування законодавцем термінів «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи» без чіткого визначення їх понять і критеріїв може викликати серйозні юридичні колізії, неповноту виконання правоохоронними органами своїх завдань, функцій та обов'язків, некоординованість (неузгодженість) їх правоохоронних заходів тощо.

Беручи до уваги те, що основою визначення понять «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи» є правоохоронні функції, пропонуємо до таких віднести: запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням, їх припинення та розкриття, розшук осіб, які їх вчинили; охорона громадського порядку і громадської безпеки; розслідування кримінальних справ; оперативно-розшукова та розвідувальна діяльність. Виконання вищезазначених правоохоронних функцій державними органами повинно бути основним та повсякденним у їх правоохоронній діяльності. Державні органи, які виконують правоохоронні функції, для забезпечення виконання покладених на них завдань наділені правом застосування примусових заходів та засобів (фізичної сили, спеціальних засобів активної оборони та нападу, вогнепальної зброї).

Таким чином, *правоохоронну діяльність як об'єкт координаційного впливу* пропонуємо визначити як діяльність, що здійснюється державними правоохоронними органами, які постійно виконують хоча б одну із таких функцій,

як запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням, їх припинення та розкриття, розшук осіб, які їх вчинили, охорона громадського порядку і громадської безпеки, розслідування кримінальних справ, оперативно-розшукова та розвідувальна діяльність – і для забезпечення виконання яких вони наділені правом застосування примусових заходів та засобів.

Резюмуючи вищевикладене, вважаємо, що

одним із варіантів вирішення проблеми нечіткого законодавчого вирішення понять «правоохоронна діяльність» та «правоохоронний орган» може стати законодавчо закріплені критерії віднесення тих чи інших органів до правоохоронних, насамперед, виконання ними правоохоронних функцій, перелік яких ми визначили вище і який повинен отримати законодавче закріплення.

Література

1. Концепція реформування кримінальної юстиції : затверджена Указом Президента України від 8 квіт. 2008 р. № 311 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 27. – Ст. 838.
2. Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України : указ Президента України від 20 берез. 2008 р. № 245 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 8. – Ст. 405.
3. Комплексна програма профілактики правопорушень на 2007-2009 роки : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 20 груд. 2006 р. № 1767 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 51. – Ст. 3418.
4. Мельник М. І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі : навч. посіб. / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2000. – 512 с.
5. Організація судових та правоохоронних органів : [навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів освіти / І. Є. Марочкін, В. В. Афанасьєв, В. С. Бабкова та ін.] ; за ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сібільової, О. М. Толочко. – Х. : Право, 2000. – 272 с.
6. Гель А. П. Судові та правоохоронні органи України : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / А. П. Гель, Г. С. Семаков, С. П. Кондракова. – К. : МАУП, 2004. – 272 с.
7. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : навч. посіб. / [В. С. Ковальський (кер. авт. кол.), В. Т. Білоус, С. Е. Демський та ін. ; відп. ред. Я. Кондратьєв]. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 320 с.
8. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : закон України від 22 черв. 2000р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – Ст. 1–12.
9. Про прокуратуру : закон України від 5 листоп. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
10. Про основи національної безпеки України : закон України від 19 черв. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
11. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : закон України від 19 черв. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
12. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : закон України від 23 груд. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
13. Білоус В. Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Білоус Віктор Тарасович. – Ірпінь : Нац. акад. держ. податкової служби України, 2004. – 444 с.

Надійшла до редколегії 15.11.2009

Анотації

Схарактеризовано методологічні та правові проблеми у сфері правоохоронної діяльності. Уточнено поняття «координація», «взаємодія», «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи». Визначено поняття та особливості правоохоронної діяльності як об'єкта координаційного впливу.

Охарактеризованы методологические и правовые проблемы в сфере правоохранительной деятельности. Уточнены понятия «координация», «взаимодействие», «правоохранительная деятельность», «правоохранительные органы». Определены понятие и особенности правоохранительной деятельности как объекта координационного влияния.

Methodological and legal problems in the sphere of law enforcement activity are characterized. Notions «coordination», «cooperation», «law enforcement activity», «law enforcement agencies» are specified. The notion and peculiarities of law enforcement activity as an object of coordinating influence are determined.