

УДК 342.951:351.74

О. Л. Соколенко

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Виконано аналіз законодавчих норм і теоретичних положень, концепцій і поглядів щодо розуміння поняття та сутності системи правоохоронних органів, встановлено її основні ознаки і властивості, а також визначено місце системи правоохоронних органів у правоохоронній системі.

Правоохоронна функція держави спрямовується на охорону й захист основ конституційного ладу, в тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, законності та правопорядку. Правоохоронна діяльність покликана рівною мірою забезпечувати інтереси усього суспільства, всіх фізичних і юридичних осіб, держави і територіальних громад у правоохоронній сфері, здійснюючи попередження, припинення і усунення порушень у врегульованих правом суспільних відносинах. Необхідність реалізації таких завдань безпосередньо й зумовлює формування та діяльність розгалуженої мережі суб'єктів правоохоронної діяльності і зокрема правоохоронних органів, що спеціально уповноважуються на професійне і постійне здійснення правоохорони на всіх рівнях суспільного життя.

Таким чином, динамізм суспільного розвитку, подальша розбудова державності й інституалізація економічної системи, інтенсифікація соціальних, економічних і політичних відносин цілком логічно вимагають побудови й функціонування розвиненої системи правоохоронних органів, спроможної у взаємодії з іншими суб'єктами правоохоронної діяльності своєчасно вживати достатні заходи щодо охорони загальносоціальних цінностей і врегульованих правом суспільних відносин. З огляду на це і вбачаються актуальними питання поняття і засад системи правоохоронних органів.

Зазначимо, що проблематика розуміння системи правоохоронних органів раніше вже розглядалась такими вченими, як О. М. Бандурка, І. В. Зозуля, О. Ф. Климюк, А. Т. Комзюк, А. М. Куліш, О. М. Музичук, О. В. Тюріна та інші. Однак дослідження вказаних учених по суті відображують різні методологічні підходи щодо розуміння інституту правоохоронних органів і їхньої системи, у той же час не враховуючи абсолютно усіх закономірностей формування й функціонування системи правоохоронних органів і не визначаючи її узгоджене консолідоване бачення. Саме тому метою нашої роботи є аналіз теоретичних положень, концепцій і поглядів, а також законодавчих норм щодо розуміння поняття та сутності системи правоохоронних органів, встановлення її основних ознак і властивостей, а також визначення місця системи правоохоронних органів у правоохоронній системі.

Передусім відмітимо, що система правоохоронних органів так само, як і правоохоронна система, є достатньо складним соціально-правовим явищем, що зумовлюється специфікою її системоутворення

© Соколенко О. Л., 2012

й основних засад, видів правоохоронних органів. Тому правова характеристика системи правоохоронних органів України безпосередньо вимагає встановлення сутності та змісту даної категорії.

У науці [1] наразі виділяється два критерії побудови системи органів державної влади – організаційний критерій, що виявляється у визначенні чіткої ієрархії й структури системи, та функціональний критерій, що передбачає формування системи не на основі структурної вертикалі, а згідно зі здійснюваним видом діяльності. При цьому слід зважати, що зазначені критерії у практиці державного врядування часто поєднуються, але на різних рівнях організації такої системи.

Так, наприклад, організаційний критерій виявляється у побудові правоохоронних органів одного виду, що забезпечує їхню територіальну й ієрархічну впорядкованість у рамках певної підсистеми таких одноманітних правоохоронних органів. При цьому, як за О. В. Тюріною [2, с. 23], правоохоронні органи одного виду як складові системи правоохоронних органів являють собою певні підсистеми, що характеризуються цілісністю, якісною своєрідністю і відносною самостійністю. Відтак, структура системи правоохоронних органів також є досить неоднорідною і складається з різних підсистем правоохоронних органів одного виду, наділених відповідною організаційно-правовою самостійністю у межах даної системи.

Разом із тим, щодо правоохоронних органів усе ж як основний критерій побудови їхньої системи слід вказати, безперечно, правоохоронну діяльність, з метою професійного здійснення якої й утворюються спеціальні правоохоронні органи. Подібної точки зору дотримується й В. П. Бож'єв [3, с. 17], зокрема, що правоохоронні органи утворюють певним чином відособлену за ознакою професійної діяльності самостійну групу органів держави, що мають свої чітко визначені завдання. З цього приводу також зауважимо, що дана відособленість правоохоронних органів від інших органів державної влади виявляється лише у професійній реалізації правоохоронних повноважень, за рештою своїх ознак відповідні правоохоронні органи можуть бути віднесені до інших систем, наприклад, до системи органів виконавчої влади, судової системи тощо.

Саме розподіл правоохоронних повноважень покладається в основу системи правоохоронних органів, сформованих задля реалізації відповідних напрямків правоохорони. Серед означених напрямків правоохоронної діяльності за суб'єктно-об'єктним поділом можна назвати такі: попередження правопорушень; охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки і власності; оперативно-розшукова та розвідувальна діяльність; контрольна-наглядова діяльність; досудове розслідування; правосуддя; виконання судових рішень і постанов органів розслідування; надання правової допомоги. Отже, необхідність компетентного виконання цих видів правоохоронної діяльності обумовлює формування пра-

воохоронних органів, а їхнє узгоджене виконання – системи правоохоронних органів. Вказане дає підстави переважній більшості вчених визначати правоохоронну діяльність системоутворюючим чинником системи правоохоронних органів [2, с. 7, 67; 4, с. 9; 5], реалізація якої й виступає передумовою правоохоронних органів та їхньої системи.

В аспекті основоположних засад системи правоохоронних органів Ю. М. Козлов називає принцип поєднання централізації і децентралізації та принцип законності [6, с. 113–116]. Зазначена централізація безпосередньо виражається в побудові окремих підсистем правоохоронних органів (зокрема системи органів внутрішніх справ) згідно з організаційним критерієм, а децентралізація – в побудові самої системи правоохоронних органів на основі функціонального критерію, що допускає певну автономність підсистем правоохоронних органів одного виду. Отже, найбільшою мірою субординаційний характер властивий взаємовідносинам не між підсистемами правоохоронних органів, а між правоохоронними органами в рамках конкретної підсистеми правоохоронних органів.

На рівні із цим до основних вихідних засад системи правоохоронних органів необхідно першочергово віднести сам принцип системності, що згідно з В. Н. Волковою та А. А. Денисовим [7], передусім, зумовлює екстраполяцію відносно правоохоронних органів таких властивостей, як ієрархічність, структурність, інтегративність, цілісність, синергетичність, неадитивність та емерджентність. При цьому А. М. Куліш системними характеристиками правоохоронної системи так само називає цілісність, структурність, взаємозалежність системи і середовища, ієрархічність й емерджентність [8, с. 6]. Відтак слід констатувати певну тотожність системних властивостей системи правоохоронних органів і всієї правоохоронної системи.

Так, ієрархічність, що деякими вченими часто помилково ототожнюється зі структурованістю, у системі правоохоронних органів, як вище вже відзначалось, виявляється, з одного боку, у поділі загальної системи правоохоронних органів на відповідні підсистеми правоохоронних органів одного виду та, з іншого боку, у входженні системи правоохоронних органів до складу систем вищого порядку – інституціональної системи правоохоронної діяльності, правоохоронної системи та правової системи. У свою чергу, структурованість системи правоохоронних органів передбачає її поділ на первинні компоненти (правоохоронні органи) й наявність між ними функціональних і організаційних зв'язків. Це виражається у поділі усього масиву правоохоронних повноважень між різними правоохоронними органами, спільності їх виконання, інших формах координації та взаємодії. Одним із подібних прикладів є залучення до виконання завдань міліції інших працівників органів внутрішніх справ, у тому числі військовослужбовців внутрішніх військ, згідно зі ст. 9 закону України від 20.12.1990 № 565-XII.

Інтегративність системи правоохоронних органів визначається наявністю в її основі певних системоутворюючих чинників. Як на нас, у ролі такого системоутворюючого елементу в переважній більшості інституціональних систем, зокрема систем органів державної влади, виступає певна центральна управлінська та/або координуюча інституція, а також єдина функціональна основа всіх складових системи. Щодо системи правоохоронних органів, що побудована, передусім, за функціональним критерієм, виділення якогось основного головного правоохоронного органу не видається можливим (хоча це не стосується підсистем правоохоронних органів), натомість, додатково підкреслимо, єдиним системоутворюючим елементом системи правоохоронних органів є правоохоронна діяльність та правоохоронна функція держави, а саме правоохоронні повноваження із охорони й захисту засад конституційного ладу, у тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, а також законності та правопорядку.

Невід'ємно від інтегративності необхідно розглядати робастність як критерій системності, що передбачає наявність у системі спеціальних системозберігаючих елементів, які зберігали би працездатність усієї системи навіть у разі відмови окремих її ланок [7]. Зазначене виявляється у наявності правоохоронних органів загальної компетенції, що забезпечують здійснення правоохоронної діяльності за основними її напрямками, зокрема, наприклад, міліції, що згідно зі ст. 2, 10, 11 закону України від 20.12.1990 № 565-ХІІ наділяється широкими повноваженнями щодо виявлення, запобігання, припинення та розкриття злочинів й інших правопорушень. Інтегративності також сприяє й широка територіальна розгалуженість правоохоронних органів, що передбачає функціонування значної кількості однопорядкових правоохоронних органів, які виконують тотожні за своєю суттю правоохоронні повноваження, що досить наочно представлено в організації діяльності судових органів, органів прокуратури й органів внутрішніх справ.

Ключового значення набуває й така ознака системності, як синергія, суть якої визначається тим, що спільна дія двох факторів сильніша за суму їхньої окремої дії [9]. Інтерпретуючи дане положення відносно правоохоронних органів, йдеться про більшу ефективність спільної діяльності різних самостійних правоохоронних органів порівняно з ізольованим виконанням ними суто лише наданих їм правоохоронних повноважень. Зокрема, це стосується спеціалізованих правоохоронних органів (наприклад Служби безпеки України), правоохоронна діяльність яких спрямована, передусім, щодо окремих категорій злочинів, які, у свою чергу, можуть виявлятися під час здійснення правоохорони міліцією як правоохоронним органом загальної компетенції. Те саме можна означити й відносно контрольно-наглядової діяльності органів прокуратури щодо інших правоохоронних органів, що дозволяє забезпечувати в їхній роботі законність і дотримання прав громадян, а отже, й

підвищувати ефективність здійснюваної правоохоронної діяльності. Підкреслимо, що саме синергетичність виявляє основну перевагу системності перед простою сукупністю правоохоронних органів. При цьому забезпечення вказаної синергетичності системи правоохоронних органів найбільшою мірою пов'язане з її структурованістю, а саме взаємообумовленістю і взаємодією усіх правоохоронних органів.

Близькими до цього є й такі характеристики системи правоохоронних органів, як її цілісність, неадитивність й емерджентність. Узагальнено сутність названих ознак означає появу у системи нової функції/якості, обумовленої властивостями її складових, але не властивих жодному з них окремо. Викладені положення в цілому відповідають і співвідношенню цілого й частки у теорії Гештальта, зокрема, як за Л. В. Петровою [10], ціле не є сумою своїх частин, а його властивості – це якісно нові утворення порівняно з властивостями окремих часток.

Відзначимо, що кожний правоохоронний орган сам по собі вирішує тільки конкретні завдання правоохорони (протидія митним чи податковим правопорушенням, нагляд за дотриманням законності тощо) і самостійно не реалізує загальну правоохоронну функцію держави із захисту й охорони права і врегульованих ним суспільних відносин, охоплюючи своєю діяльністю лише окремих сегмент такої функції. У цьому, до речі, й виявляється первинність цілого (системи правоохоронних органів) по відношенню до частин (окремих правоохоронних органів). Деяко подібну думку також висловлює і В. В. Ковальська [11, с. 121], а саме, що загальні функції держави у сфері правопорядку безпосередньо впливають на виникнення, розвиток і зміст діяльності конкретних правоохоронних органів.

Наголосимо, що виключно лише належне, повне і своєчасне виконання усіма правоохоронними органами наданих їм повноважень у правоохоронній сфері й забезпечує можливість організованої та ефективної протидії системи правоохоронних органів порушенням засад конституційного ладу, прав громадян, законності та правопорядку. Подібної позиції дотримується й О. В. Тюріна [2, с. 23], підсумовуючи, що складові ланки системи правоохоронних органів виконують свої функції для досягнення єдиної для всіх правоохоронних органів мети. Вказане безпосередньо актуалізує трансформацію існуючої практики організації правоохорони в Україні у напрямку не розрізненого реформування окремих правоохоронних органів, а вирішення, перш за все, вихідних питань побудови їхньої системи.

Крім цього, неприйнятним є окреме віднесення Б. П. Єлісеєвим [12, с. 29–30] до принципів організації та діяльності системи правоохоронних органів на рівні з принципом системності принципів ієрархії, диференціації повноважень, взаємодії й погодженого функціонування, що по-суті є елементами загального принципу системності. Крім цього, не можна беззаперечно погодитись із запропонованими вченим такими принципами, як професійність,

гласність, підконтрольність. З одного боку, вказане дійсно має пряме відношення до організації правоохорони, проте, з іншого боку, дані положення виступають принципами не стільки системи, як конкретних правоохоронних органів.

Зазначимо, що саме вищерозглянуті особливості розуміння системи правоохоронних органів і мають включатися до змісту поняття даної правової категорії. У той же час, наприклад, В. В. Ковальська визначає систему правоохоронних органів як сукупність публічних, легітимних державних органів та окремих недержавних організацій, що здійснюють законодавчо врегульовані повноваження у сфері правопорядку за допомогою передбачених законом засобів, способів і методів, що забезпечують їх постійну діяльність і взаємодію [11, с. 121]. Зауважимо, що наведена дефініція відображає, передусім, поняття саме правоохоронних органів та їх сукупності й майже не розкриває системний аспект побудови правоохоронних органів. Аналогічно І. В. Бондаренко [4, с. 5] та О. В. Тюріна [2, с. 164] у визначенні системи правоохоронних органів називають лише її цілісність, інші ж ознаки (спеціалізованість, основна мета діяльності, її здійснення правовими засобами) більше відносяться вже до характеристики одиничного правоохоронного органу.

Отже, система правоохоронних органів – це відносно самостійна підсистема інституціональної підсистеми правоохоронної системи, яку становить цілісна, ієрархічна, структурована сукупність взаємообумовлених і взаємодіючих правоохоронних органів, сформована за функціональним критерієм для спільного здійснення правоохоронної діяльності. Дана дефініція характеризує виключно лише системний характер організації правоохоронних органів і має розглядатися разом з поняттями правоохоронного органу та правоохоронної діяльності.

Список літератури: 1. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрид. думка, 2010. – 495 с. 2. Тюріна О. В. Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження) : дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Тюріна Оксана Володимирівна. – К., 2001. – 184 арк. 3. Божьев В. П. Правоохранительные органы Российской Федерации / В. П. Божьев. – М. : Спарк, 1996. – 414 с. 4. Бондаренко І. В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Бондаренко Ігор Володимирович. – К., 2004. – 24 с. 5. Баштаник В. Сутиність і зміст правоохоронної діяльності в системі публічного управління [Електронний ресурс] / Віталій Баштаник, Юрій Земляков // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 2 (13). – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2012_2/12bvvspsu.pdf. 6. Козлов Ю. М. Органы советского государственного управления (понятия и конституционная система) / Ю. М. Козлов. – М. : Госюриздат, 1960. – 151 с. 7. Волкова В. Н. Теория систем : учебное пособие / В. Н. Волкова, А. А. Денисов. – М. : Высш. шк., 2006. – 511 с.

8. Куліш А. М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Куліш Анатолій Миколайович. – Х., 2009. – 31 с. 9. Горбань О. М. Основи теорії систем та системного аналізу : навч. посіб. / О. М. Горбань, В. С. Бахрушин. – Запоріжжя : ГУ «ЗІДМУ», 2004. – 204 с. 10. Петрова Л. В. Якій філософії права навчають у вищих закладах освіти / Л. В. Петрова // Держава і право. – 2003. – Вип. 21. – С. 9–16. 11. Ковальська В. В. Поняття системи правоохоронних органів держави та конституційні принципи її організації і функціонування / В. В. Ковальська // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. Серія «Право». – Вип. 10. – 2008. – С. 118–124. 12. Елисеєв Б. П. Система органів государственной власти в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Елисеєв Борис Петрович. – М., 1998. – 323 с.

Надійшла до редколегії 25.08.2012

Выполнен анализ законодательных норм и теоретических положений, концепций и взглядов относительно понятия и сущности системы правоохранительных органов, установлены её основные признаки и свойства, а также определено место системы правоохранительных органов в правоохранительной системе.

The analysis of the legislative realities and theoretical principles, concepts and attitudes is executed relative to the concept and essence of the system of law enforcement authorities, its main features and properties are found, as well as the place of law enforcement authorities in the law enforcement system is determined.

УДК [351.95:351.811.122](477)

Л. І. Сопільник

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Розглянуто особливості адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху.

В теорії адміністративного права сформульовано поняття адміністративного провадження, під яким розуміється нормативно врегульований вид діяльності уповноважених суб'єктів з розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ [1, с. 312].

Як справедливо відзначає А. П. Шергін, провадження у справах про адміністративні правопорушення за обсягом вирішуваних справ, широтою і різноманітністю суспільних відносин, які охоплюються, кількістю суб'єктів, що здійснюють його, обґрунтовано вважається одним з найбільш значущих проваджень в адміністративному праві. В сукупності всі його специфічні ознаки виражають особливу природу і соціальне призначення цього виду

© Сопільник Л. І., 2012