

УДК 342.1

ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОНЯТТЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE CONCEPT OF LAW ENFORCEMENT BODY

Гриценко В.Г.,

*доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України, завідувач кафедри галузевого права
Кіровоградського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка*

Статтю присвячено дослідженню сутності поняття правоохоронних органів України. Визначено характерні риси правового регулювання правоохоронних органів. Виведено власне визначення поняття «правоохоронний орган».

Ключові слова: правоохоронні органи, правоохоронна система, правоохоронна діяльність, правове регулювання, ознаки.

Сьогодні ефективність правового регулювання у тій чи іншій сфері передбачає не тільки наявність законодавства, а й систему заходів для неухильного, точного виконання справедливих юридичних положень, які забезпечують реалізацію прав та свобод людини і громадянина. Необхідною умовою забезпечення конституційних прав людини і громадянина є засоби переконання і примусу, які застосовуються правоохоронними органами у своїй діяльності. Для вжиття відповідних цим засобам заходів правоохоронні органи наділяються визначеною нормативно-правовими актами компетенцією.

Протягом останніх років в Україні та світі здійснюється поступове реформування системи правоохоронних органів, що зумовлено низкою проблем в організації й ефективності їхньої діяльності. Враховуючи

стрімкий розвиток адміністративного права в Україні, становлення адміністративно-судових інститутів, передусім адміністративного судочинства, реформування системи правоохоронних органів, зокрема поняття структури, форм і методів правоохоронної діяльності, набуває як теоретичного, так і практичного значення.

Дослідженням поняття правоохоронного органу займалися такі науковці: В.Б. Авер'янов, М.І. Апуфрієв, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, І.П. Голосніченко, І.А. Григоренко, В.Л. Грохольський, В.П. Діхтієвський, А.П. Жалінський, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, В.Ю. Кобринський, В.С. Ковальський, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.С. Лукомський, О.Р. Михайленко, Н.Р. Нижник та ін. Значний внесок у розвиток досліджень у сфері проблематики правоохоронної діяльності здійснили також такі зарубіжні вчені: Е. Аннерс,

Конституційно-правові засади організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування

Б. Бланкенбург, Р. Давид, К. Хессе, К. Цвайгерт.

Завдання цієї статті: дослідити сутність правоохоронних органів у житті суспільства та держави, визначити характерні ознаки і сформулювати авторське визначення поняття «правоохоронний орган».

В Українській радянській енциклопедії визначено правоохоронні органи як державні органи, спеціально уповноважені здійснювати контроль за точним і неухильним додержанням законів, забезпечувати правопорядок, застосовувати заходи державного примусу та перевиховання до правопорушників [1, с. 354].

Однак, вимушені констатувати, що наведене визначення станом на сьогодні вже не вписується у якісне переформатування системи правоохоронних органів і потребує уточнення з огляду на наявність сучасного наукового обґрунтування, більш удосконаленого визначення правоохоронних органів не лише як державних органів, які, незважаючи на обмеження ними основних конституційних прав людини і громадянина, вимагають «точного і неухильного» виконання законів.

Аналізуючи досліджуване поняття, О.С. Захарова вказує, що правоохоронний орган – це державна установа (або державна юридична особа), яка виконує на основі закону особливі державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольні, охоронні), що реалізуються у різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності Української держави [2, с. 10]. У свою чергу, В.В. Городовенко вказує, що правоохоронний орган – це уповноважений орган держави, що здійснює правоохоронну функцію відповідно до чинного зако-

нодавства і можливості застосування засобів державного примусу [3, с. 7].

Однак і в першому, і у другому визначенні помітні суттєві змістовні недоліки. Так, перше визначення є занадто широким, оскільки доволі загально трактує власне правоохоронну функцію, яка властива державі загалом. Законодавча функція теж є владною, однак зі значним сумнівом її можна визначити як правоохоронну. А у другому визначенні відображена типова адміністративно-командна позиція, за якою правоохоронним органам властиве застосування виключно засобів державного примусу (не згадуючи про засоби переконання).

Р.І. Тевлін у широкому розумінні розглядає поняття правоохоронних органів як усієї системи державних органів, які мають повноваження у сфері контролю за дотриманням законодавства. У вузькому ж розумінні вчений розглядає досліджуване поняття як сукупність певних спеціально уповноважених органів (органи внутрішніх справ, служби безпеки, суду, прокуратури, виконавчі служби та ін.), основною метою діяльності яких є припинення правопорушень, застосування заходів примусу і перевиховання (ресоціалізації) порушників [4, с. 52–53]. Однак, видається, що це визначення є неповним через категоричне варіювання до загального найширшого підходу, який не можна вважати достатнім для розрізнення такого органу від інших, і занадто вузьким, за яким застосування примусу є надбанням радянської доктрини адміністративного права.

Визначальною рисою адміністративно-правового регулювання поняття «правоохоронні органи» в Україні є його нормативне закрі-

плення у відповідних законодавчих і підзаконних правових актах. Так, у законодавчих актах переважно дається визначення цих органів через їх розширений перелік. У ст. 1 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [5] визначено, що правоохоронні органи – це органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. В інших законодавчих актах ідеться або тільки про правоохоронні функції [6], або і про правозастосовні, і про правоохоронні, так як у наведеному законодавчому визначенні [7].

Вважаємо позитивним наведення переліку таких органів, але у зв'язку із прийняттям нових Законів України «Про прокуратуру» [8], «Про Національне антикорупційне бюро України» [9] (яким запроваджується новий суб'єкт – Антикорупційне бюро України), «Про Національну поліцію» [10], а також «Про Державне бюро розслідувань» [11] цей перелік повинен розширитись.

З урахуванням вищевикладеного пропонується власне визначення правоохоронного органу як організаційно та структурно відокремленого спеціально уповноваженого органу державної влади, громадського органу, який наділений правоохоронними і правозастосовними функціями (владною, організаційно-розпорядчою, контрольно-наглядовою та іншими) з метою забезпечення прав і свобод

людини і громадянина, підтримання режиму законності, охорони правопорядку в державі, підвищення авторитету українського народу та держави на національному і міжнародному рівнях, збалансування взаємодії усіх гілок державної влади в Україні.

Розглянувши поняття правоохоронного органу, перейдемо до виокремлення його ознак. Так, на думку В.П. Філонова, правоохоронні органи, з одного боку, покликані виконувати вимоги законів, що закріплюють права і свободи людини, з іншого – вони наділені відповідними розпорядчими повноваженнями, зокрема і правом розробляти і приймати підзаконні акти нормативного характеру, націлені на регулювання «технологій» реалізації прав та свобод громадян [12, с. 3]. У свою чергу, В.С. Ковальський зазначає, що правоохоронний орган функціонує з метою виконання функцій або завдань з охорони права, охорони правопорядку, розслідування або запобігання порушенням права, відновлення порушеного права, захисту національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності [2, с. 12].

Отже, можна вважати, що першою ознакою, яку слід виокремити з цього твердження, є мета функціонування правоохоронного органу – для реалізації вимог законності і правопорядку, підвищення авторитету українського народу і держави, забезпечення охорони громадського порядку, національної безпеки, припинення і запобігання порушенням права.

Серед інших ознак учені-правники, зокрема, розрізняють юрисдикційність таких органів [2, с. 12]. С.М. Гусаров на обґрунтування цього твердження вказує, що у процесі здій-

снення адміністративно-юрисдикційної діяльності відповідні органи державної влади та інші уповноважені суб'єкти забезпечують захист суспільних відносин, що мають місце у сфері державного управління, ведуть боротьбу з найбільш численними порушеннями права, якими є адміністративні правопорушення. Адміністративна юрисдикція як процесуальна категорія служить цілям правоохорони, забезпеченню стабільного правопорядку у сфері державного управління [13, с. 12–13]. Погоджуючись із виокремленням такої ознаки, можна зауважити, що ця юрисдикційність передбачає особливий порядок призначення особи на посаду, її звільнення, порядок здійснення нею своїх повноважень, притягнення нею інших осіб до різних видів юридичної відповідальності, а особливо адміністративної.

На думку О.О. Ганзенка, до характерних ознак правоохоронного органу також належить виконання ним правозастосовних і правоохоронних функцій [3, с. 7]. Звичайно, правоохоронні органи фактично виконують у своїй діяльності і правоохоронні, і правозастосовні функції, оскільки забезпечують реальне виконання вимог нормативно-правових актів, які спрямовані на підтримання правопорядку у державі. Крім цього, правоохоронні функції як такі не здатні існувати без правозастосовних в умовах сучасного суспільства, адже умовою існування правопорядку є законність, що фактично є аксіомою у межах правової науки.

Наступною ознакою визначається така, як наявність адміністративної правосуб'єктності. Науковці розглядають це поняття як потенційну здатність правоохоронного органу вступати у правовідносини [14, с. 111].

Також М.В. Костів розглядає це поняття як здатність особи мати і реалізовувати (здійснювати) безпосередньо або через представника надані їй нормами права суб'єктивні права й обов'язки [15, с. 32]. Аналізуючи викладене, зазначимо, що в межах правоохоронних органів така адміністративна правосуб'єктність реалізується у межах нормативно закріпленої за ними компетенції як колективного суб'єкта адміністративних правовідносин (закріплена законом сукупність його владних повноважень, юридичної відповідальності і предмета відання, а її реалізація забезпечується заходами переконання і державного примусу).

У публічно-правовій сфері наявність правосуб'єктності у правоохоронного органу – це питання субординації і координації, підпорядкування одного органу іншому, питання компетенції правоохоронних органів і посадових осіб, з одного боку, а з другого – пасивної, як правило, правосуб'єктності підпорядкованих і підвладних осіб, їхніх прав, обов'язків та відповідальності, що впливають із владних актів державних органів і посадових осіб.

Ще однією ознакою правоохоронного органу є його публічність та офіційність. Ця ознака пов'язується з тим, що діяльність таких органів є підзаконною, ґрунтується на чіткому дотриманні чинного законодавства, здійснюється від імені держави та спрямована на реалізацію публічного інтересу [13]. Компетентні посадові особи правоохоронного органу, які реалізують надані їм адміністративно-юрисдикційні повноваження, зобов'язані діяти в рамках законів та інших нормативних положень. Відступ від цих положень є відступом від принципу законності і, як наслідок,

приводять до скасування рішення правоохоронного органу у справі. Але найгірший наслідок – це зниження авторитету держави перед людиною і громадянином.

З урахуванням вищевикладеного пропонується визначити такі ознаки правоохоронного органу: 1) наявність конкретної мети функціонування – реалізація вимог законності та правопорядку, підвищення авторитету українського народу і держави, забезпечення охорони громадського порядку, національної безпеки, припинення і запобігання порушенням права; 2) юрисдикційність такого органу, що передбачає особливий порядок призначення особи на посаду, її звільнення, порядок здійснення

нею своїх повноважень, притягнення нею інших осіб до різних видів юридичної відповідальності, а особливо адміністративної; 3) виконання таким органом правозастосовних і правоохоронних функцій; 4) наявність адміністративної правосуб'єктності; 5) публічність і офіційність.

Отже, понятійна характеристика правоохоронного органу в сучасних умовах не повинна зводитись до визначення його виключно як суб'єкта застосування запобіжних і примусових заходів. Такий учасник адміністративно-юрисдикційних правовідносин наділений широким спектром прав і обов'язків, реалізація яких впливає на стан законності та правопорядку в суспільстві і державі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Українська радянська енциклопедія : в 16-ти т. / гол. ред. М.П. Бажан. – К. : Голов. ред. УРЕ. – Т. 11: Патріотизм – Прянощі. – 1963. – 592 с.
2. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : [підруч.] / О. Захарова, В. Ковальський, В. Лукомський та ін. ; відп. ред. В. Маляренко. – 3-є вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.
3. Городовенко В.В. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України : [навч.-метод. посіб.] / В.В. Городовенко, О.О. Ганзенко, О.Л. Макаренков. – Запоріжжя : Запорізький нац. ун-т, 2012. – 182 с.
4. Тевлін Р.І. Про поняття правоохоронних органів у широкому і вузькому розумінні / Р.І. Тевлін // Радянське право. – 1985. – № 7. – С. 51–54.
5. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України № 378 І-ХІІ від 23.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11.
6. Про основи національної безпеки України : Закон України № 964-IV від 19.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
7. Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України № 975-IV від 19.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
8. Про прокуратуру : Закон України № 3541 від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
9. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
10. Про Національну поліцію : Закон України № 580-IV від 02.07.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
11. Про Державне бюро розслідувань : Закон України № 794-VIII від 12.11.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-19>.
12. Діхтієвський В.П. Захист прав, свобод та законних інтересів громадян України у процесі здійснення правоохоронної діяльності : [монографія] // В.П. Діхтієвський, В.М. Безчасний, В.П. Філонов, О.В. Філонов, М.В. Коваль, І.В. Кременовська, В.М. Субботін ; за заг. ред. В.П. Діхтієвського. – Донецьк : Пулідж, 2009. – 219 с.

13. Гусаров С.М. Організаційно-правові засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ України / С.М. Гусаров. – Харків : ТД «Золота миля», 2009. – 408 с.

14. Барановський М.В. Учасники адміністративного пронесу: класифікація та правосуб'єктність / М.В. Барановський, В.М. Бевзенко // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 6. – С. 110–115.

15. Костів М.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекти : [монографія] / М.В. Костів ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Львів : Лукашук, 2006. – 152 с.

Статья посвящена исследованию сущности понятия правоохранительных органов Украины. Определены характерные черты правового регулирования правоохранительных органов. Выведено собственное определение понятия «правоохранительный орган».

Ключевые слова: правоохранительные органы, правоохранительная система, правоохранительная деятельность, правовое регулирование, признаки.

The article studies the essence of the law enforcement bodies of Ukraine. Also, the article views characteristic features of legal regulation of enforcement bodies. The author gives the specific definition of the law enforcement bodies.

Key words: police, law enforcement system, law enforcement activity, regulation, signs.
