



Валерій Юсупов,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правознавства
Криворізького економічного інституту
Київського національного економічного
університету імені Вадима Гетьмана

УДК 342.9

Процедурні основи діяльності правоохоронних органів України

Діяльність правоохоронних органів є запорукою забезпечення правопорядку і законності в державі. Високий рівень правопорядку і законності визначають стабільний розвиток суспільства і держави, стан гарантованості та непорушності прав і свобод громадян. При цьому одним із найбільш важливих напрямів реформування національних правоохоронних органів є підвищення ефективності основ їхньої процедурної діяльності, визначення науково обґрунтованих способів, форм і методів правового регулювання окресленої діяльності.

На сьогодні основи діяльності правоохоронних органів вже стали предметом дослідження багатьох учених, з-поміж яких варто відзначити С. С. Алексєєва, В. Д. Бабкіна, В. М. Горшенєва, О. В. Зайчука, А. М. Колодія, В. В. Копейчикова, О. Л. Копиленка, В. М. Кудрявцева, О. Г. Мурашина, В. С. Нерсєсянца, П. М. Рабіновича, О. Ф. Скакун, О. Д. Тихомирова, М. В. Цвіка, Ю. С. Шемшученка.

Однак, незважаючи на значний науковий інтерес до окресленої проблеми, багато її аспектів іще залишаються дослідженими фрагментарно та потребують істотного наукового опрацювання.

Метою статті є визначення ознак і поняття процедурних основ діяльності правоохоронних органів, розкриття їхньої правової природи.

Варто відзначити, що в дослідженні феномена діяльності правоохоронних органів у науковій літературі неодноразово зверталася увага на проблематику вдосконалення їхньої діяльності та вироблення єдиних принципів її реалізації з метою побудови універсальної, науково обґрунтованої та практично витребуваної системи правоохоронної діяльності. Крім того, аналізуючи погляди тих або тих науковців, обґрунтовуючи власні висновки, В. М. Дубінчак неодноразово акцентує на сутності діяльності правоохоронних органів, що є певною інтелектуальною, волевою, право-

мірною поведінкою суб'єктів, яка реалізується способом виконання чітко встановленої послідовності дій [1, с. 142]. Саме така чіткість дій правоохоронних органів становить процедурну основу правоохоронної діяльності з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Крім того, на нашу думку, процедурні основи діяльності правоохоронних органів варто розглядати у двох аспектах: по-перше, як засіб реалізації їхніх завдань і повноважень, що здійснюються в чітко визначених процесуальних формах; по-друге, як засіб забезпечення послідовності дій в організації та провадженні правоохоронної діяльності.

Переходячи безпосередньо до розгляду предмета нашого дослідження, варто зауважити, що на сьогодні в юридичній літературі не вироблено єдиних підходів щодо феноменології процедурних основ діяльності того чи того органу, зокрема і щодо питань природи та поняття зазначеного явища. Так, термін «процедура» означає: по-перше, будь-яку тривалу, послідовну справу, порядок, обряд [2, с. 526]; по-друге, особливу закріплену, прийняту послідовність дій для здійснення чи оформлення якої-небудь справи [3, с. 543]. В юридичній літературі під процедурною діяльністю розуміється особливий нормативно встановлений порядок провадження юридичної діяльності, що забезпечує реалізацію норм матеріального права й матеріальних правовідносин, який охороняється від порушення правовими санкціями [4, с. 22]. Серед науковців є також думка, що процедурна діяльність – це система правових відносин, утворюваних у певній послідовності та спрямованих на досягнення правового результату, який може виражатись у формуванні юридичних норм або припиненні певних правовідносин (головних для процедури), запобіганні правопорушенням [5, с. 19].

На думку В. І. Теремецького, таке визначення процедурної діяльності не відповідає її сутності. Адже автор виходить із того, що процедура становить певні правовідносини, тоді як вона є радше формою, що опосередковує процес реалізації тих чи тих правовідносин. Форма виражає внутрішній зв'язок і спосіб організації взаємодії елементів і процесів явища як між собою, так і з зовнішніми умовами; зовнішній вигляд, зовнішній обрис; будову, структуру чого-небудь; систему організації чого-небудь; встановлюваний зразок чого-небудь, шаблон. Тобто сама по собі юридична процедура не є правовідносинами, вона становить систему норм, вимог, правил, за якими мають відбуватися певні правовідносини та завдяки яким вони набувають упорядкованого й цілеспрямованого вигляду [6, с. 101].

Процедурна діяльність охоплює своїм змістом такі елементи:

- а) послідовний порядок;
- б) реалізація юридично значущих дій;
- в) охороняється від порушення правовими санкціями.

Також проблематика процедурних основ діяльності правоохоронних органів розглядається як невід'ємна властивість правоохоронної діяльності, що повинна відповідати певному порядку, який, з однієї сторони, забезпечує організований характер правоохорони, а з іншої – гарантує її ефективне здійснення. Тобто, процедурний характер діяльності (процесуальна ознака) проявляється через способи провадження правоохоронної діяльності, які складаються зі спеціально встановлених юридичних процедур, порушення яких є істотним порушенням процесуального законодавства [7, с. 11–12]. У деяких вітчизняних юридичних джерелах феномен діяльності правоохоронних органів визначається в аспекті реалізації певної послідовності дій (процедур), що надає змогу в результаті такої діяль-

ності врівноважити різновекторні соціальні відносини і встановити режим законності та правопорядку. Однак порушення встановлених процедур діяльності правоохоронного органу тягне скасування того чи того юридично владного рішення.

На думку В. Д. Басай, процедурна спрямованість діяльності правоохоронних органів полягає в тому, що провадження правоохоронної діяльності відбувається за допомоги спеціально встановлених юридичних процедур (складання протоколів, актів тощо) [8, с. 219]. Продовжуючи думку вченого, можна відзначити той факт, що процедурний характер діяльності правоохоронних органів полягає у здійсненні певних юридично значущих дій, кожна з яких має власний результативний характер – складений протокол, підготовлений акт тощо, що надає змогу продовжити виконання подальших процесуальних дій для досягнення загальної мети – охорони прав, свобод громадян, законних інтересів суб'єктів. Своєю чергою, порушення процедурного порядку провадження правоохоронної діяльності може виявитися визнанням вказаного результату – рішення (акта, протоколу тощо), незаконним або недійсним [9, с. 4]. Отже, вченим виокремлюються процесуальна спрямованість і процедурна реалізація діяльності правоохоронних органів, що визначають її процесуальне теоретичне підґрунтя та процедурне практичне провадження у чітко визначених процедурних формах, які мають відповідну націленість.

Подібний подвійний процесуальний характер діяльності правоохоронних органів обґрунтовують і Т. М. Ковалевська та С. В. Белан, які звертають увагу на такі процесуальні аспекти:

– властивістю діяльності правоохоронних органів є охорона прав фізичної або юридичної особи публічно встановленими процедурами, що є

охоронним інструментом держави та здійснюється за допомоги використання дозволів, приписів, заборон або реалізації юридичної відповідальності;

– діяльність правоохоронних органів має процедурний характер, що складається зі спеціально встановлених юридичних процедур, таких як подання позову, звернення, опитування, допиту тощо. Порушення посадовими особами правоохоронних органів установлених процедур можуть мати істотний характер порушення положень процесуального законодавства. Усі процедури правоохоронного призначення є формально визначеними та мають протокольну форму закріплення [10, с. 42–43].

Цікавим підходом щодо розуміння процедурності правоохорони є погляди О. А. Галустяна, який аналізує категорії змісту і форми правоохоронної діяльності, що мають прояв лише у процесуальності правоохорони, а саме:

– змістом правоохоронної діяльності є специфічні діяння уповноважених суб'єктів;

– формою правоохоронної діяльності є відповідний процесуальний акт, що є результатом прояву змісту правоохоронної діяльності.

Поєднання форми і змісту правоохоронної діяльності обумовлює процесуальний характер останньої та є одним із критеріїв віднесення того чи того органу держави до системи правоохоронних органів [11, с. 14].

Оскільки діяльність правоохоронних органів має офіційний характер, вона повинна відповідати вимогам норм як матеріального, так і процесуального права. Порушення будь-якої вказаної норми є підставою для поставлення під сумнів законності того чи того правоохоронного діяння. Так само і характеристика діяльності правоохоронних органів як певного напрямку дій, що провадиться відповідно та на підставі закону,

і «в деяких випадках, в певній процесуальній формі» [12, с. 827], на нашу думку, звужує загальний процесуальний зміст діяльності правоохоронних органів, що знаходить свій прояв як у певній послідовності процесуальних дій, так і у вигляді окремих процесуальних форм.

О. Л. Тарасенко звертає увагу на значення процедури правоохорони в тому, що тільки дотримання всіх процедур правоохорони дає змогу досягнути мети правоохоронної діяльності, а саме: забезпечити законність і правопорядок, захистити права і свободи громадян, державних і суспільних інтересів, провадити ефективну боротьбу зі злочинами та іншими правопорушеннями [13, с. 3]. Лише дотримання всіх передбачених законом процедур та їхньої послідовності дає змогу досягти мети правоохорони і гарантувати настання запланованого соціального ефекту.

Подібної думки дотримується і вітчизняний вчений А. М. Колодій, який зазначає, що юридичний процес – це нормативно встановлені форми упорядкування правової діяльності, спрямовані на оптимальне забезпечення і гарантування інтересів суб'єктів права. Цей процес властивий будь-якій юридично значущій діяльності, містить її програму і виступає суттєвою гарантією точного дотримання й результативного здійснення правових приписів. Це – система взаємопов'язаних правових форм діяльності уповноважених суб'єктів, що впливає на вирішення юридичних справ, урегульована процесуальними нормами, закріплена у процесуально-правових документах і забезпечена засобами юридичної техніки [14, с. 83].

Враховуючи проаналізовані підходи до розуміння процесу реалізації діяльності правоохоронних органів, що обґрунтовуються в юридичній літературі, можна зробити висновки про те, що природою діяльності правоохоронних органів є певний про-

цес (процедура) провадження певних юридичних дій з метою досягнення відповідного соціального ефекту. На нашу думку, процес правоохорони можна конкретизувати як сукупність нормативно регламентованих діянь уповноважених органів, що реалізуються у чітко визначеній послідовності та формі, результатом чого є досягнення відповідного юридично значущого соціального ефекту, націленого на забезпечення законності і правопорядку в суспільстві та державі.

На нашу думку, стадійність правоохорони має не лише теоретичне, а й практичне значення. Це пояснюється тим, що теоретичне дослідження послідовності правоохоронної діяльності дає змогу виробити практичну модель етапного процесу охорони права, прав і свобод громадян, законних інтересів осіб, попередження, протидії, розкриття правопорушень. Саме за допомоги моделювання черговості проведення тих або тих правоохоронних дій, а також специфіки їх проведення ми маємо змогу надати процесові правоохоронної діяльності рис наукової обґрунтованості та системного характеру. Моделюючи той або той порядок дій суб'єктів правоохорони, можна створити найбільш доцільні форми роботи суб'єктів правоохоронної діяльності.

Деякі вчені вважають, що «правомірна юридична діяльність взагалі не можлива поза процесуальними рамками» [15, с. 22], що вимагає розроблення, закріплення і вироблення ефективного механізму практичного втілення етапів процесуальної реалізації тієї чи тієї юридичної діяльності. Повністю погоджуючись із цим твердженням, можна відзначити той факт, що неналежне наукове і правове забезпечення послідовності провадження правоохоронної діяльності є причиною практичних помилок і порушення принципу законності в діяльності правоохоронних органів, а також підставою для поставлення

під сумнів правомірності діяльності суб'єктів правоохорони. Аналогічну думку обґрунтовує і С. С. Алексєєв, який вважає, що вся правозастосовна діяльність повинна бути заснована на владних повноваженнях тих чи тих органів, підпорядкована процедурним формам, які забезпечують законність, обґрунтованість і доцільність цієї діяльності [16, с. 286–287].

Ми вважаємо, що процедурний характер діяльності правоохоронних органів полягає у провадженні певних юридично значущих дій, кожна з яких має власний результативний характер – складений протокол, підготовлений акт тощо, що дає змогу продовжити виконання подальших процесуальних дій для досягнення загальної мети – охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Тобто, процедурна діяльність правоохоронних органів пов'язується з певними процедурними діями уповноважених органів, що мають внутрішній зміст (формальна визначеність, послідовність тощо) та зовнішню форму практичної реалізації за допомоги відповідних форм закріплення.

Отже, процедурна спрямованість правоохоронної діяльності, насамперед, проявляється через функ-

ціонально-організаційне призначення такої діяльності, що ефективно може бути реалізована лише за допомоги створення дієвого механізму забезпечення покладених на правоохоронні органи завдань і повноважень.

Як підсумок слід зазначити, що під процедурними основами діяльності правоохоронних органів доречно розуміти сукупність законодавчо визначених дій правоохоронних органів, що реалізуються в чітко регламентованій послідовності та процедурній формі з метою досягнення найбільш ефективного юридично значущого результату, спрямованого на забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. До основних ознак процедурної діяльності правоохоронних органів віднесемо такі: (а) має послідовний характер і визначає спрямованість правоохоронних органів; (б) здійснюється за допомоги реалізації завдань і повноважень, покладених на уповноважені органи; (в) має зовнішню форму закріплення у вигляді відповідних процесуальних документів; (г) спрямована на забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дубінчак В. М. Правоохоронна діяльність: сутність, суб'єкти, засоби забезпечення (теоретико-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / В. М. Дубінчак. – Київ, 2010. – 229 с.
2. Даль В. И. Толковый словарь великорусского языка : [В 4 т.] / В. И. Даль. – М. : Русский язык, 1980. – Т. 3. – 555 с.
3. Евгенъева А. П. Словарь русского языка : [В 4 т.] – 2-е изд., испр. и доп. / А. П. Евгенъева. – М. : Русский язык, 1984. – 750 с.
4. Васильев А. М. О правоприменении в процессуальной сфере. Проблемы соотношения материального и процессуального права / А. М. Васильев. – М. : Юрид. лит., 1980. – 256 с.
5. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р. С. Алімов. – Донецьк, 2002. – 158 с.

6. Теремецький В. І. Адміністративні процедури в податкових правовідносинах / В. І. Теремецький // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2012. – № 2. – С. 100–104.
7. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : [підручник] / За ред. В. Т. Маляренка. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 376 с.
8. Басай В. Д. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України : [підруч.] / В. Д. Басай. – Коломия : Вік, 2006. – 972 с.
9. *Правоохранительные органы* : [учебник для вузов] / Под ред. К. Ф. Гуценко. – М. : БЕК, 1995. – 320 с.
10. *Організація роботи судових і правоохоронних органів* / [Уклад.: Т. М. Ковалевська, С. В. Білан]. – К. : АЦЗ України, 2005. – 96 с.
11. *Правоохранительные органы* : [учебник для вузов] / Под ред. О. А. Галустяна. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 318 с.
12. Нікітін А. Правоохоронні органи / А. Нікітін // Міжнародна поліцейська енциклопедія: В 10 т.; За ред. Ю. І. Римаренка, Я. І. Кондратьєва, В. Я. Тація, Ю. С. Шемшученка. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – Т. 1. – 2003. – 1232 с.
13. *Деятельность правоохранительных органов* / Под ред. О. Л. Тарасенка. – Витебск : УО «ВГПТК», 2005. – 40 с.
14. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01; 12.00.02 / А. М. Колодій. – К., 1998. – 391 с.
15. Комисаров К. Формы юридической деятельности: проблемы соотношения материального и процессуального права / К. Комисаров // Труды ВЮЗИ. – М., 1980. – С. 18–39.
16. Алексеев С. С. Общая теория права: Курс: В 2 т. / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 1981. – 359 с.

Юсупов В. А. Процедурні основи діяльності правоохоронних органів України

У статті наведено ознаки та авторське визначення поняття процедурних основ діяльності правоохоронних органів, розкрито їхню правову природу.

Ключові слова: процедурні основи, процесуальні форми, правоохоронні органи, правоохоронна діяльність.

Юсупов В. А. Процедурные основы деятельности правоохранительных органов Украины

В статье приведены признаки и авторское определение понятия процедурных основ деятельности правоохранительных органов, раскрыта их правовая природа.

Ключевые слова: процедурные основания, процессуальные формы, правоохранительные органы, правоохранительная деятельность.

Yusupov V. Procedural basis activity of law enforcement bodies in Ukraine

In this article the provided features and the author's definition of procedural basis activity of law enforcement bodiest, revealed their legal nature.

Key words: procedural basis, procedural forms, law enforcement bodies, law enforcement activity.