

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.5

Д. І. Бородин,
здобувач

ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ ТА ФУНКЦІЇ

В статті здійснена спроба вказати на проблематику визначення понять «правоохоронні органи», «функції правоохоронних органів». В ній звертається увага на їх теоретичну та практичну значимість в контексті правотворчого процесу та організації роботи правоохоронних структур в Україні.

Ключові слова: правоохоронні органи, функції правоохоронних органів, правовий статус, система органів, законність, правопорядок, державний орган, державний примус.

Постановка проблеми та її актуальність. В Україні триває реформування життєдіяльності суспільства та державних інституцій. Одним із його завдань є удосконалення системи правоохоронних органів держави. Але усталених критеріїв, за якими той чи інший державний орган можна визнати як правоохоронний, в адміністративно-правовій доктрині сьогодні не існує. Отже, визначення таких критеріїв, встановлення та розуміння функцій правоохоронних органів України, визначення їх місця і ролі в механізмі забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб в правовідносинах є нагальною потребою.

Метою статті є визначення поняття правоохоронних органів, їх функцій, особливостей організації та оптимізації діяльності правоохоронних органів; пошук основоположних критеріїв реформування даних державних установ.

Аналіз досліджень і публікацій. Інформаційна та теоретична бази дослідження складаються із національного законодавства, праць провідних вчених. В процесі підготовки статті автором було використано праці провідних вчених-правознавців України, зокрема: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, Р. А. Калюжного, О. В. Кузьменко, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюк, О. П. Рябченко та інших.

Виклад основного матеріалу. Аналіз діючого в Україні законодавства дає можливість дійти до висновку, що у питаннях щодо визначення правоохоронних органів, їх функцій та ознак існують неточності, протиріччя. Як наслідок, виникають проблеми теоретичного та практичного характеру.

У Конституції України [1] поняття «правоохоронні органи» вживається один раз, у ч. 3 ст. 17, де завдання щодо забезпечення державної

безпеки і захисту державного кордону покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Нездозрозуміло та непослідовно поняття «правоохоронний орган» використовується і в законах України, які так чи інакше стосуються діяльності цих установ. Така ситуація негативно впливає на діяльність правоохоронних органів, оскільки безпосередньо стосується правового регулювання компетенції таких органів, правового і соціального статусу їх працівників.

У законах України прямо названі правоохоронними лише окремі державні органи. Це Служба безпеки України (ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України») [2], Управління державної охорони України (ст. 11 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб») [3], Військова служба правопорядку у Збройних Силах України (ст. 1 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України») [4], Державна прикордонна служба України (ст. 6 Закону України «Про Державну прикордонну службу України») [5].

Що стосується інших органів, у тому числі міліції [6] і прокуратури [7], то вони в законах, які визначають їх правовий статус, прямо не називаються правоохоронними. Наприклад, стаття 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [8] встановлює, що правоохоронними органами є підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Але ж відповідно до змісту ст. 17 чинного Митного кодексу України і митні органи є правоохоронними [9].

Питання щодо визначення поняття «правоохоронні органи» є дискусійним і в юридичній науці. Так, одні вчені-правознавці вважають, що цим по-

няттям охоплюються всі державні органи і громадські організації, яким так або інакше законодавством надані правоохоронні функції [10, с. 74-76; 11, с. 71-72]. Інші пропонують розглядати це поняття у широкому (всі державні органи, які наділені певними повноваженнями в галузі контролю за додержанням законності і правопорядку) і вузькому (державні органи, спеціально створені для забезпечення законності і правопорядку, боротьби із злочинністю і яким з цією метою надані повноваження застосовувати передбачені законами заходи примусу та перевиховання правопорушників – суд, органи юстиції, прокуратури, внутрішніх справ, безпеки) розумінні [12, с. 53]. О. М. Бандурка вважає, що правоохоронними органами прийнято називати функціонуючі у суспільстві і державі установи й організації, основним завданням діяльності яких є забезпечення законності, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями [13, с. 6-8, 333].

Вирішення проблеми визначення поняття «правоохоронні органи» залежить від вирішення питання про те, які саме функції державних органів слід визнавати правоохоронними. Однак, аналіз відповідних нормативно-правових актів свідчить, що питання про визначення понять «функція» та «правоохоронні функції» у законодавстві України є не менш суперечливим, ніж питання про визначення переліку правоохоронних органів.

Вони показують, наскільки чисельними, складними та різноманітними є завдання державного управління, дають можливість встановити обсяги робіт за кожною із функцій, визначити об'єктивні потреби суб'єктів управління і як результат сформувати оптимальну структуру і організацію системи управління [14, с. 128].

Чинне законодавство не містить визначення поняття «правоохоронних функцій». Слід зазначити також, що немає жодного державного і недержавного органу, який би у своїй діяльності не виконував правозастосовних функцій. Можна сказати, що такі функції виконують усі державні органи.

У законах, які визначають правовий статус тих чи інших правоохоронних органів, відсутній єдиний підхід щодо розуміння суті і такого поняття як «функція». Функції таких органів визначаються за різними критеріями, вони плутаються із повноваженнями, завданнями, компетенцією цих органів, а в окремих випадках взагалі не визначаються.

Так, відповідно до ст. 7 Закону України «Про міліцію» вона виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну функції [6].

У Законі України «Про Службу безпеки України» функції цього державного органу взагалі не визначені. Лише у ст. 10 згадується про існування у системі Служби безпеки України функціональних підрозділів: розвідки, контррозвідки, військової контррозвідки, захисту національної державності, боротьби з корупцією і організованою злочинною діяльністю, інформаційно-аналітичного, оперативно-технічного, оперативного документування, слідчого, урядового зв'язку, по роботі з особовим складом, адміністративно-господарського, фінансового, військово-медичного та інших. Зважаючи на те, що певна частина цих підрозділів є допоміжними і виконує суто внутрішні функції, а інша частина виконує специфічні і не властиві для правоохоронного органу функції (розвідувальна, забезпечення урядового зв'язку), а також з огляду на завдання Служби безпеки України, визначені у ст. 2 Закону, до правоохоронних функцій цього органу можна віднести лише кримінально-процесуальну, оперативно-розшукову, профілактичну та деякі інші [2].

Тобто в одному разі законодавець під функціями пропонує розуміти призначення державного органу, його роль, місце в структурі державного апарату, коло проблем, за вирішення яких він відповідає. В іншому – функції розуміються як певне коло дій, які має виконувати державний орган.

У ст. 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [15] говориться вже не про функції і не про обов'язки, а про компетенцію спеціально уповноважених органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, хоча по суті у цій статті визначаються саме обов'язки цих органів.

Проте, наявність у того чи іншого державного органу однієї чи навіть двох із перелічених функцій ще не говорить про те, що цей орган має визнаватися правоохоронним. Про правоохоронні функції можна говорити, на нашу думку, лише у множині.

У науковій літературі зустрічається різноманітний підхід до питання про зміст правоохоронних функцій та поняття «правоохоронної діяльності». Наприклад, на думку І. Лавринчук, правоохоронна функція передбачає охорону кожного члена суспільства від несправедливого поводження з боку інших осіб [16, с. 99]. В. І. Осадчий вважає, що правоохоронна функція – це гарантування функціонування суспільних відносин, врегульованих правом [11, с. 71].

Функціональний критерій, на нашу думку, треба визнати головним при визначенні того чи іншого державного органу як правоохоронного. Але при цьому, враховуючи багатоманітність правоохоронних функцій, необхідно провести їх класифікацію. Так, за їх значенням усі правоохоронні функції слід поділити на першочергові і допоміжні.

До головних правоохоронних функцій відносяться ті, що безпосередньо пов'язані з боротьбою зі злочинністю та правопорушеннями, які тягнуть за собою юридичну відповідальність. Правоохоронною діяльністю займаються тільки спеціально створені для цього державою органи. Правоохоронна діяльність у сфері боротьби зі злочинністю включає застосування передбачених законодавством заходів примусу до осіб, які вчиняють суспільно-небезпечні діяння, і заходів по відновленню порушених прав і законних інтересів юридичних і фізичних осіб. Примус належить до найбільш жорстких засобів впливу, в діяльності публічної адміністрації [17, с. 218].

Тут можна виділити дії по виявленню, припиненню, розкриттю злочинів, притягнення до кримінальної відповідальності і покарання до осіб, які їх скоїли, застосуванню інших заходів до осіб, що вчинили суспільно-небезпечне діяння, діяльність з відновлення порушених злочином прав і законних інтересів юридичних і фізичних осіб

Такі самі дії характерні і по боротьбі з правопорушеннями, що передбачають адміністративну відповідальність. Спеціальні державні органи у межах своєї компетенції здійснюють профілактику цих правопорушень. Правоохоронна діяльність у сфері боротьби з ними також включає застосування передбачених законодавством примусових заходів до осіб, які вчиняють суспільно-шкідливі діяння, і заходів з відновлення порушених прав і законних інтересів юридичних і фізичних осіб.

Правоохоронна діяльність виявляється в її основних функціях, які, у свою чергу, визначають відповідно функціональний розподіл відповідних спеціалізацій у системі правоохоронних органів. Зокрема, до основних функцій правоохоронної діяльності відносяться досудове слідство по кримінальних справах, захист у кримінальних та цивільних справах та надання іншої юридичної допомоги, охорона громадського порядку і безпеки громадян, боротьба із злочинністю, а також правосуддя. Відповідно до основних напрямків державою створені правоохоронні органи, що їх здійснюють, а саме суди, прокуратура, органи, які виявляють та розслідують правопорушення,

органи і установи юстиції, адвокатури та деякі інші органи, що здійснюють правоохоронні функції або конституційний контроль, організаційне забезпечення діяльності судів, виявлення і розслідування злочинів, надання юридичної допомоги.

Правоохоронна діяльність виходить за межі діяльності лише правоохоронних органів. Окремі її функції виконують законодавча та виконавча гілки влади, президентські органи, інститути громадянського суспільства, громадські організації та об'єднання; окремі громадяни, яким державою делеговано певні повноваження з урахуванням відповідного розподілу поміж них компетенції, форм і засобів здійснення.

До першочергових правоохоронних функцій відносяться:

- 1) профілактична (профілактика правопорушень, що тягнуть за собою юридичну відповідальність);
- 2) захисна (захист життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб);
- 3) охоронна (охорона громадського порядку, громадської безпеки і власності);
- 4) ресоціалізаційна (найбільш характерна для органів і служб у справах неповнолітніх, служб, що здійснюють адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі);
- 5) оперативно-розшукова;
- 6) розслідування злочинів;
- 7) судовий розгляд справ про злочини;
- 8) розгляд справ про адміністративні правопорушення;
- 9) розгляд справ про фінансові та адміністративно-господарські правопорушення (розгляд справ про адміністративні правопорушення, вчинені юридичними особами або громадянами-підприємцями);
- 10) виконавча (виконання вироків, рішень, ухвал та постанов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів).

До допоміжних правоохоронних функцій відносяться:

- 1) контрольна (наглядова);
- 2) дозвільна (надання дозволів на здійснення певної діяльності, у тому числі підприємницької, або вчинення певних дій);
- 3) правороз'яснювальна (у тому числі функція подання правової допомоги);
- 4) аналітична та/або методична;
- 5) інформаційна (інформування інших державних органів, у тому числі правоохоронних);
- 6) нормотворча (з правом видання актів міжвідомчого характеру);

7) координаційна.

Правоохоронні органи можуть виконувати також й інші функції, які взагалі не можна віднести до правоохоронних: розвідувальна, забезпечення урядового зв'язку, подання соціальної допомоги (крім власне ресоціалізації громадян), антидиверсійна, конвойна тощо.

Тому, на нашу думку, до правоохоронних органів може бути віднесено лише такий державний орган, виконання яким однієї чи кількох головних правоохоронних функцій є визначальним у його діяльності. При цьому виконання другорядних (допоміжних) правоохоронних функцій не має великого значення, хоча їх виконують майже усі правоохоронні органи.

Ускладнює проблему і відсутність законодавчого визначення ознак, за яких той чи інший орган міг би відноситися до правоохоронних.

Разом з тим, аналіз чинного законодавства дає змогу визначити такі основні ознаки правоохоронного органу:

1) визначальним у його діяльності є виконання принаймні однієї, а, як правило, кількох головних правоохоронних функцій;

2) виконання ним вказаних функцій потребує специфічного організаційного, правового, кадрового, матеріально-технічного, військового та тилового (зокрема, забезпечення озброєнням, боєприпасами, спеціальними засобами, криміналістичною і спеціальною технікою, речовим та іншими видами майна), фінансового, інформаційного, наукового та іншого забезпечення;

3) до працівників цього органу законодавством пред'являються спеціальні вимоги щодо ділових і моральних якостей, стану здоров'я, рівня освіти, відсутності судимості тощо;

4) з метою ефективного виконання своїх обов'язків працівники цього органу:

а) наділяються згідно із законами різноманітними специфічними правами;

б) мають за законами пільги, покликані компенсувати додаткові навантаження і необхідність ризикувати життям та здоров'ям як своїм, так і членів сім'ї, а також підлягають підвищеному правовому захисту;

в) мають встановлені законами зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів (форму, знаки розрізнення, посвідчення, зброю, що може носитися відкрито).

У межах одного виду правоохоронних органів домінуючим в їх побудові є організаційний критерій, який поєднується з принципом територіальності. Правоохоронні органи одного виду, як складові системи правоохоронних органів, явля-

ють собою певні підсистеми, які характеризуються цілісністю, якісною своєрідністю і відносною самостійністю.

Інакше кажучи, правоохоронні органи одного виду – це одна із підсистем системи правоохоронних органів, що має організаційно-правову самостійність, створюється у законодавчому порядку, здійснює за допомогою специфічних методів і форм свою профілюючу діяльність від імені держави, на основі та у межах закріпленої за нею компетенцією, обсяг і характер якої залежать від її місця у системі правоохоронних органів.

На відміну від інших систем державних органів система правоохоронних органів не має традиційної організаційної побудови, як, наприклад, органи виконавчої влади, а являє собою цілісну сукупність, системоутворюючим чинником якої є не структурний, а функціональний критерій – безпосередньо правоохоронна діяльність, що визначено їх спільним функціональним призначенням, яке полягає, головним чином, в охороні і захисті права фізичних та юридичних осіб..

Система правоохоронних органів характеризується певною ієрархічністю, зумовленою функціональним характером і підпорядкованості різних видів правоохоронних органів. Система правоохоронних органів містить в собі складові ланки, що мають відповідні завдання, повноваження і виконують правоохоронні функції для досягнення єдиної для всіх правоохоронних органів мети, а саме – охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, підприємств, установ, організацій.

Між правоохоронними органами існують субординаційні зв'язки, тобто правоохоронні органи одного виду будуються в ієрархічному порядку, у підпорядкуванні нижчестоящих правоохоронних органів вищестоящим.

При цьому правоохоронні органи одного виду організовані з урахуванням адміністративно-територіального поділу держави. Компетенція того чи іншого правоохоронного органу поширюється відповідно на певну територію держави.

Висновки. Таким чином, правоохоронний орган – це державний орган, виконання яким однієї чи кількох головних правоохоронних функцій є основним у його діяльності, який характеризується окремим матеріально-технічним забезпеченням співробітників і до якого діючим законодавством пред'являються спеціальні вимоги і співробітники якого з метою ефективного виконання своїх обов'язків законами та підзаконними нормативними актами наділяються специфічними правами та обов'язками.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
3. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 4 березня 1998 р. (із змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.
4. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 7 березня 2002 р. // Голос України. – 2002. – 9 квітня.
5. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 р. (із змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
6. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. (із змінами і доповненнями за станом на 1 жовтня 1999 року) // Офіційне видання Верховної Ради України. – К.: Парламентське видавництво, 1999.
7. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
8. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. (із змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
9. Митний кодекс України (із змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 16. – Ст. 203.
10. Лихова С. Про визначення поняття «правоохоронні органи» / С. Лихова // Радянське право. – 1984. – № 11.
11. Осадчий В. І. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту / В. І. Осадчий // Право України. – 1997. – № 11.
12. Тевлін Р. Про поняття «правоохоронні органи» у вузькому та широкому розумінні // Радянське право. – 1985. – № 7.
13. Бандурка А. Н. Судебные и правоохранительные органы Украины / А. Н. Бандурка. – Х.: Университет внутренних дел, 1999.
14. Матюхін Н. П. Адміністративне право: підручник / За заг. ред. Битяка Ю. П., Гаращука В. М., Зуй В. В. – Х.: Право, 2010. – 623 с.
15. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. (із змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
16. Лавринчук І. Обставини встановлення правового статусу державного службовця / І. Лавринчук // Право України. – 1999. – № 9.
17. Пастух І. Д. Курс адміністративного права України: підручник / За заг. ред. Коваленка В. В. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 805 с.

Д. И. Бородин

Правоохранительные органы Украины: понятие и функции

В статье осуществлена попытка указать на проблематику определения понятий «правоохранительные органы», «функции правоохранительных органов». В ней обращается внимание на их теоретическую и практическую значимость в контексте правотворческого процесса и организации работы правоохранительных структур в Украине.

Ключевые слова: правоохранительные органы, функции правоохранительных органов, правовой статус, система органов, законность, правопорядок, государственный орган, государственное принуждение.

D. Borodin

Law enforcement agencies of Ukraine: definition and functions

The article presented for publication is the attempt to point out the problems of defining the notions of «law enforcement bodies», «functions of law enforcement bodies». In the paper the attention is paid to their theoretical and practical significance in the context of law-making process and organization of work of law enforcement agencies in Ukraine.

Key words: bodies of internal affairs, functions of bodies of internal affairs, a legal status, the system of bodies of state power, legality, law order, a body of state power, state compulsion.