

*М.М. Бурбика,
доктор юридичних наук,
доцент, завідувач кафедри права
Сумського державного університету*

ЩЕ РАЗ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ»

Статтю присвячено визначенню поняття «правоохоронні органи». В процесі дослідження обґрунтована необхідність прийняття спеціалізованого законодавчого акта «Про правоохоронні органи».

Ключові слова: правоохоронні органи, законодавчий акт, перелік.

Останнім часом у зв'язку з конституційним реформуванням, реформуванням судової системи, органів прокуратури, податкової, митної служб, інших державних інституцій в науковій літературі знову загострилось питання щодо чіткого визначення поняття «правоохоронні органи».

Насамперед, зазначимо, що незважаючи на досить численний перелік наукових праць з цієї проблематики однозначної відповіді на те, що таке правоохоронний орган в науці на сьогодні немає, як немає її і в законодавстві.

Зазначеним питанням приділяли увагу в наукових працях Р.М. Білокінь, В.Т. Білоус, Т.В. Корнякова, К.Ю. Мельник, О.М. Музичук, В.І. Осадчий, О.Ф. Скакун, В.С. Стефанік, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій, М.О. Шилін.

Якщо стисло викласти зміст наукових досліджень з цього питання, то він полягає в аналізі норм діючого законодавства, починаючи з Конституції України, а також законів і підзаконних актів, де згадується поняття «правоохоронні органи», і, зважаючи на те, що законодавство містить цілий ряд суперечностей, то, відповідно, і думки вчених носять суперечний, а подекуди і прямо протилежний характер. Найбільше дискусій викликають питання про віднесення до правоохоронних судових органів, про співвідношення правоохоронних і правозахисних органів, про роль і місце прокуратури в системі державних органів та ряд інших. В одному позиція науковців збігається – це в тому, що ситуація, що склалася на рівні закону із визначенням понятійного апарату системи правоохоронних органів, а також їх функціонального призначення, не може сприяти подальшому їх реформуванню, спрямованому на забезпечення ефективної та узгодженої діяльності цих органів [1, С.3-5].

Метою цієї статті є обґрунтування необхідності прийняття спеціалізованого законодавчого акта «Про правоохоронні органи», а завданнями уточнення поняття та переліку правоохоронних органів.

Такій ситуації, що склалася, цілком відповідає і те, що шляхи вирішення цієї проблеми пропонуються різні.

Ряд науковців надають перелік правоохоронних органів, а також формулюють відповідне поняття.

Так, О. Скакун називає правоохоронними органами органи прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки, митні органи, органи державного кордону, органи державної податкової служби, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи [2, С.243], тим самим, фактично повторює перелік правоохоронних органів, який подається у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [3, Ст.50].

Подібний підхід наданий у навчальному посібнику «Суд, правоохоронні та правозахисні органи України», де перелік правоохоронних органів викладений у тому порядку, який передбачений ст.2 зазначеного закону [4, С. 78].

О. Литвинов до правоохоронних органів відносить : органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, податкової міліції, прикордонної охорони, митні органи [5, С.113].

М. Шилін правоохоронними органами називає : прокуратуру, органи внутрішніх справ, податкові органи, митні органи, органи попереднього розслідування, органи юстиції, нотаріат [6, С.138-145].

Таким же чином надають перелік правоохоронних органів у своїх працях О. Музичук, В. Стефанік та ін.

Зазначений підхід заслуговує на увагу, але він не вирішує питання в цілому, адже різні науковці надають різний перелік правоохоронних органів, і до того ж на теперішній час такі органи, як митні і державної податкової служби реорганізовані в міністерство доходів і зборів, контрольно-ревізійна служба реорганізована в державну фінансову інспекцію, а державний департамент з питань виконання покарань – в державну пенітенціарну службу.

Інші автори пропонують розглядати поняття правоохоронних органів в вузькому та широкому розумінні [7,С.71-72], або ж використовувати його лише як узагальнююче поняття і здійснити поділ цих органів залежно від їх конкретних функцій та призначення в механізмі охорони права на: 1) органи охорони правопорядку; 2) контрольні (юрисдикційні органи виконавчої влади; 3) органи охорони Конституції та державного контролю [1,С.6].

Такий підхід теж вбачається не досить вдалим, адже поняття «правоохоронні органи» прописане в Конституції України, де в ч. 3 ст. 17 визначено, що організація і порядок діяльності цих органів визначаються законом (виділено мною).

Також існує твердження, що правоохоронні органи існують у всіх гілках влади.

Так, В. Півненко вважає, що правоохоронними органами законодавчої гілки влади є Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, тимчасові слідчі комісії. До правоохоронних органів виконавчої гілки влади належать МВС, СБУ, Державна митна служба, Державна податкова адміністрація, Державна прикордонна служба тощо. Право-

охоронними органами судової гілки влади є загальні та спеціалізовані суди. Прокуратура займає особливе місце і створена, як спеціальний конституційний орган [8, С.216].

Таке тлумачення про існування правоохоронних органів у всіх гілках влади, на мій погляд, є досить і широким, а також ставить питання, чи є тоді прокуратура правоохоронним органом, якщо вона створена, як спеціальний конституційний орган.

Визначаючи поняття правоохоронних органів різні науковці формулюють його як: існуючі в суспільстві і державі установи та організації, що здійснюють правозастосовну та правоохоронну функції, основне завдання яких полягає в забезпеченні законності, захисту прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями [9, С.164]; державні органи, які реалізують правоохоронну і правозахисну функцію держави, вживають заходи щодо виявлення і запобігання злочинам та іншим правопорушенням, а також причинам, що їм сприяли, і наділені законом правом у разі необхідності застосовувати державний примус і здійснювати притягнення винних до певної відповідальності [10, 25-27]; державні органи, які у встановленому законом порядку здійснюють правоохоронну функцію держави, спрямовану на охорону законності та забезпечення правопорядку в суспільстві, причому правоохоронна діяльність може бути як основною, так і не основною для таких органів [11, С. 13-15] та ін.

Як видно, науковці спільні в тому, що головною підставою віднесення того чи іншого органу до правоохоронного є здійснення ним правоохоронної функції, але як в такому разі бути з тими органами, які виконують тільки правозахисну функцію ?

Вихід із цієї ситуації пропонує В. Тацій через виокремлення з поняття «правоохоронні органи» : 1) органів охорони правопорядку; 2) контрольних (юрисдикційних) органів виконавчої влади; 3) органів охорони Конституції та державного контролю і вирішення питання про конституційний статус органів охорони правопорядку шляхом доповнення розділу VI Конституції України «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», а також запровадження в структурі Конституції України нового спеціального розділу «Охорона Конституції. Державний контроль» [1, С.9].

При цьому пропонується визначити, що в системі органів виконавчої влади діють органи охорони правопорядку, завданням яких є захист життя, здоров'я, прав і свобод людини, забезпечення її безпеки, охорона громадського порядку, запобігання та протидія злочинності, захист інтересів суспільства та держави, а також встановити, що система, завдання і повноваження цих органів мають визначатися виключно законом.

До розділу «Охорона Конституції. Державний контроль» пропонується включити питання функціонування державних органів, покликаних забезпечувати виконання конституційних норм, таких як : Конституційний Суд України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Рахункова палата; прокуратура України.

Такий підхід до вирішення зазначених питань, безумовно, заслуговує на увагу, особливо в контексті подальшого реформування правоохоронних органів, але, на мою думку, породжує ще більше питань ніж відповідей.

По-перше, шлях, який пропонується вбачається досить складним, адже для цього потрібно доповнювати діючі розділи Конституції та запроваджувати нові, що завжди було непростим питанням, а особливо в теперішній період.

По-друге, внесення таких змін до Конституції поставить питання про необхідність прийняття спеціального закону про систему, конкретні завдання, чисельність, повноваження посадових та службових осіб органів охорони правопорядку, а в подальшому і прийняття спеціальних законів про контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади та органи охорони Конституції та державного контролю.

По-третє, як відомо, наразі готується прийняття нового Закону України «Про прокуратуру», а внесення змін до Конституції, де органи прокуратури будуть віднесені до органів охорони Конституції поставить питання про відповідність спеціального закону основному.

І нарешті найголовнішим вбачається те, що діюча редакція Конституції зазначає, що організація і порядок діяльності правоохоронних органів визначається законом. Тобто сам собою напрашується висновок про те, що простіше прийняти один спеціальний Закон «Про правоохоронні органи», у якому визначити поняття та вичерпний перелік правоохоронних органів, їх загальну мету діяльності та завдання, функції та принципи їх правоохоронної діяльності, порядок взаємодії та координації між ними, а також правовий статус та соціально-правовий статус їх персоналу.

Прийняття такого закону призведе до суттєвого зменшення суперечностей, які існують на теперішній час в законодавстві та науковій літературі. При цьому цей шлях є цілком конституційний, оскільки повністю відповідає вимогам Конституції.

На моє переконання, труднощі із визначенням переліку, а відповідно і поняття правоохоронних органів насамперед пов'язані із тим, що загальною метою всіх без винятку судових органів, органів прокуратури, органів виконавчої влади (інспекцій, служб, що наділені контрольно-наглядовими повноваженнями), а також правозахисних органів (адвокатури, нотаріату, недержавних правозахисних організацій тощо) є охорона та захист прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, що лексично та семантично збігається із значенням терміна «правоохорона» (охорона права). Виконуючи покладені на них завдання і функції, вони охороняють, подекуди і захищають права, свободи й законні інтереси людини і громадянина.

Для того, щоб визначити поняття правоохоронних органів необхідно визначити їх специфічні ознаки (риси), які відрізняють їх від інших державних органів. До таких ми відносимо :

Вони виконують одну або декілька із таких функцій, як : запобігання кримінальними правопорушенням та проступкам, їх припинення та розкриття, розшук осіб, які їх вчинили; охорона особливо важливих державних

об'єктів та окремих, передбачених законодавством посадових осіб; оперативно-розшукова та розвідувальна діяльність; охорона громадського порядку і громадської безпеки; виконання кримінальних покарань; контроль за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України, протипожежний та цивільний захист населення, нагляд за виконанням законів.

Така функція (функції) є однією із основних (головних, пріоритетних) і виконується ними повсякденно. Правоохоронні функції насамперед залежать від завдань, які покладено на той чи інший правоохоронний орган, тобто від його місця та ролі в охороні (підтриманні) правопорядку.

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).

Як правило, для виконання покладених обов'язків правоохоронні органи наділені відповідними атрибутами, які дають підстави їх називати «силовими структурами».

Зазвичай з метою забезпечення належного рівня службової дисципліни працівникам правоохоронних органів присвоюються спеціальні звання, видаються формений одяг, зброя та інші засоби самозахисту; питання їх дисциплінарної відповідальності регламентуються спеціальними статутами про дисципліну.

Таким чином, правоохоронні органи пропонуємо визначати як державні органи, на які законодавчими актами покладене здійснення однієї або декількох правоохоронних функцій і для яких їх виконання є основним та повсякденним завданням.

Позитивним для удосконалення національного законодавства і до прийняття спеціального Закону «Про правоохоронні органи» було б передбачення (закріплення) в чинних статусних правових актах, які визначають завдання, функції та повноваження окремих правоохоронних органів, того, що вони є правоохоронними, як це, наприклад, зроблено у Законах України «Про Службу безпеки України», «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», «Про державну прикордонну службу України» та низці інших законодавчих актів.

Таким чином, вбачається, що позитивним для удосконалення національного законодавства, усунення суперечностей про визначення поняття «правоохоронні органи», а також віднесення того чи іншого органу до правоохоронного буде прийняття Закону України «Про правоохоронні органи». Цього потребує життя, цього потребує реформування правоохоронної системи.

Література:

1. Тацій В.Я. Прокуратура та органи правопорядку в системі правоохоронних органів // Вісник прокуратури. – 2013. – № 3. – С. 3-15.

2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручн. / О.Ф. Скакун. – Харків, 2001. – 656 с.
3. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 грудня 1993 р. //Відомості Верховної Ради України. – 1994. –№ 11. – Ст. 50.
4. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: Навч. посібн. / Відп. ред. Я.Ю. Кондратьєв. – К., 2002. – 320 с.
5. Литвинов О.М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб`єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні : дис. канд. юрид. Наук : 12.00.07 / О.М. Литвинов. – Харків, 2002. – 276с.
6. Шилін М.О. Проблеми визначення поняття «правоохоронні органи», назви і структури відповідної навчальної дисципліни у сфері юридичної освіти / М.О. Шилін // Проблеми законності. – 2007. – Вип. 92. – С. 138-145.
7. Осадчий В.І. Про поняття «правоохоронні органи» у вузькому та широкому розумінні / В.І. Осадчий // Право України. – 1999. – № 7. – С. 71-72.
8. Півненко В.П. Прокурорський нагляд в Україні: Навч. посібн. / В.П. Півненко. – Харків, 2008. – 304 с.
9. Гель А.П. Судові та правоохоронні органи України : Навч. посібн. / А.П. Гель, Г.С. Семаков, С.П. Кондракова. – К.: МАУП, 2004. – 272 с.
10. Сухонос В.В. Взаємодія прокуратури з правоохоронними органами в умовах розбудови Україною правової, незалежної, демократичної держави / В.В. Сухонос // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2008. – № 1. – С. 25-27.
11. Білокінь Р.М. Поняття правоохоронних органів / Р.М. Білокінь // Вісник прокуратури. – 2011. – № 11. – С. 13-15.

Бурбика М.М. Еще раз к определению понятия "правоохранительные органы". – Статья.

Статья посвящена определению понятия "правоохранительные органы". В процессе исследования обоснована необходимость принятия специализированного законодательного акта "О правоохранительных органах".

Ключевые слова: правоохранительные органы, законодательный акт, перечень.

Burbika .M.M. Again, to the definition of "law enforcement". - Article.

The article is devoted to the definition of "law enforcement." The study proved the need for a specialized statute "On the law enforcement agencies."

Keywords: law enforcement, legislation, a list.

Бурбика, М.М. Ще раз до визначення поняття "правоохоронні органи" [Текст] / М.М. Бурбика //Актуальні проблеми права: теорія і практика. - 2013. - №27. - С.23-29.