

*викладач кафедри права Сумського державного університету,
здобувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів та природокористування України*

УДК 347.511

**ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ СИСТЕМИ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ, ЇХ МІСЦЕ В СИСТЕМІ
ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.**

Ільченко О.В. Правові аспекти визначення системи правоохоронних органів України, їх місце в системі органів державної влади.

У статті розглядаються проблеми визначення системи правоохоронних органів України. Проаналізовані різні наукові погляди щодо місця правоохоронних органів в системі органів державної влади, ефективності їх діяльності та сталості їх функціонування.

Ключові слова: правоохоронні органи, громадська безпека, діяльність, правопорядок, сутність, поняття.

Ільченко А.В. Правовые аспекты определения системы правоохранительных органов Украины, их место в системе органов государственной власти.

В статье рассматриваются проблемы определения системы правоохранительных органов Украины. Проанализированы разные научные взгляды по поводу места правоохранительных органов в системе органов государственной власти, эффективности их деятельности и постоянства их функционирования.

Ключевые слова: правоохранительные органы, общественная безопасность, деятельность, правопорядок, сущность, понятия.

Ilchenko A. the Legal aspects of determination of the system of law enforcement authorities of Ukraine, their role in the system of public authorities.

In the article The problems of determination of the system of law enforcement authorities of Ukraine are examined in the article. Different scientific looks are analysed in relation to the place of law enforcement

authorities in the system of public authorities, to efficiency of their activity and constancy of their functioning.

Key words: *law enforcement authorities, public safety, activity, law and order, essence, concept.*

Діяльність держави в напрямі формування дієвого механізму забезпечення суспільної безпеки та правопорядку є складним і багатовимірним процесом, що базується на удосконаленні національного законодавства щодо організації, засобів, інструментів та механізмів діяльності правоохоронних органів. Водночас, актуалізується завдання реформування функцій, структури та повноважень таких органів з метою підвищення ефективності та сталості їх функціонування.

Історія розвитку конституційно-правових засад організації та діяльності правоохоронних органів від Основного Закону 1919 р. до Конституції УРСР 1978 р. свідчить про те, що останні були провідною силовою структурою, яка стояла на варті інтересів держави та забезпечувала стабільність правлячого авторитарного режиму. Так, характерними особливостями правової основи їх діяльності були: незначна кількість законів; гіпертрофована роль відомчих нормативно-правових актів; ідеологічне нашарування; прогалини в законодавстві у регулюванні важливих питань розвитку суспільства і держави; практика розширеного тлумачення закону [1, с. 24].

Грунтовні положення про сутність і значення правоохоронних органів розроблено в курсі адміністративного права [2, с. 489 – 507;].

На теоретичному рівні ряд проблемних питань щодо функціонування правоохоронних органів досліджувалися у працях Е. Григоніса, Ю. Кідрука, А. Колодія, Я. Кондратьєва, Б. Кондрашова, В. Копейчикова, Ю. Кравченка, В. Лазарєва, А. Малигіна, П. Михайленка, Р. Мулукаєва, А. Олійника, В. Опришка, Н. Пелиха, В. Погорілка, І. Ростовщикова, Л. Сидорчука, Ю. Тодики, К. Толкачева, О. Фрицького, А. Хабібুলіна, Н. Хижнякова, О. Цельєва тощо. Вочевидь,

на місце теорії практичного управління, де розгляд управлінських аспектів залежав від конкретних ситуацій, спостерігається поступовий перехід до прогностичного типу управління в системі правоохоронних органів.

Метою цієї статті є визначення в науковій літературі поняття системи правоохоронних органів в Україні, та охарактеризувати їх місце в системі органів державної влади.

Серед державних органів правоохоронні мають певні юрисдикційні та організаційні відмінності. Юрисдикція правоохоронних органів полягає в повноваженнях, які надано державою та які встановлюють обсяг їхньої компетенції, способи розгляду й прийняття рішень, порядок їх оскарження. Під правоохоронним органом розуміють державну установу (або державну юридичну особу), яка виконує на основі закону особливі державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольно-перевірочні, охоронні), що реалізуються в різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності Української держави [3, с. 10].

На сучасному етапі розвитку української держави питання про правову природу правоохоронних органів належить до числа дискусійних. Розбіжності в основному зводяться до того, що окремі фахівці розглядають правоохоронні органи поза системою органів виконавчої влади, виділяючи їх в окремий блок забезпечення функціонування органів державної влади, в той час як прихильники чітких юридичних конструкцій здебільшого вважають ці органи належними до сфери виконавчої влади або, в основному, до виконавчої і частково до судової влади.

У правовому аспекті даної проблеми відсутнє конституційне закріплення поняття та системи „правоохоронних органів”. У чинній Конституції України поняття „правоохоронні органи” вживається лише раз – у частині 3 статті 17, де спеціальне завдання щодо забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на „відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом” [4, с.6,7]. У коментарі до цієї статті, підготовленому Інститутом законодавства ВРУ, до

„правоохоронних органів” автори відносять: СБУ, внутрішні війська МВС України, міліцію та деякі інші державні структури, статус яких нині визначається підзаконними актами [5, с. 58-61].

Згідно з Законом України „Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів”, до переліку останніх увійшли „органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції” [6, с.419]. У Законі України „Про основи національної безпеки України” „правоохоронні органи” – це „органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій. Останні ведуть боротьбу із злочинністю, забезпечують захист і врятування населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характерів” [7]. А відповідно до Закону України „Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” під такими органами розуміють „державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції” [8].

З огляду на викладене, потрібно зазначити, що, по-перше, виходячи з конституційного принципу поділу влади, згадані державні органи належать до різних її „гілок”. При цьому досить часто суди як органи правосуддя згадуються в нормативних документах окремо, наприклад у словосполученні „судові і правоохоронні органи”. По-друге, діяльність цих органів за своїм змістом та характером є принципово неоднорідною.

Вищеприведена невизначеність не сприяє встановленню параметрів як системи правоохоронних органів України в цілому, так і окремого органу зокрема, а також ефективній реалізації положень Законів України та інших підзаконних нормативно-правових актів держави [9, с. 20]. Тому,

заповнення законодавчої прогалини насамперед вимагає розкриття сутності поняття „правоохоронні органи”, оскільки вивчення цього явища має не лише суто теоретичне, а й практичне значення, обумовлене, зокрема відсутністю сильних та авторитетних правоохоронних органів, глибоких правових традицій у суспільстві тощо.

У науковій та навчальній літературі ставлення фахівців до переліку даних органів неоднозначне. Деякі з них вважають, що окрім вищеназваних, необхідно віднести органи та установи юстиції, а саме: Міністерство юстиції, нотаріат, відділи реєстрації актів громадянського стану, Координаційний комітет по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, РНБО, адвокатуру тощо [10, с. 13]. Доцільно зазначити, що перелічені органи, зокрема органи юстиції та прокуратури, відповідно до законодавства наділені значними повноваженнями у сфері правоохоронної діяльності, хоча в цілому їхні функції не зводяться до останньої, а також не забезпечуються можливістю застосування державного примусу. Щодо цього науковці неодноразово наголошували на необхідності розроблення та прийняття Закону „Про правоохоронні органи України” з метою нормативно-правового закріплення єдиного визначення правоохоронних органів, їх переліку, порядку взаємодії тощо.

Поняття правоохоронної діяльності широко використовують у правовій і соціально-політичній літературі. Проте воно не обґрунтовано, хоч законодавство про статус правоохоронних органів, функції, завдання та конкретні напрями їх діяльності, повноваження окремих органів і службових осіб є досить розвиненим. В навчальній літературі нечітко визначено ознаки правоохоронної діяльності, не розмежовано поняття правоохоронної діяльності та спеціальної правоохоронної діяльності, іноді правоохоронну діяльність не відрізняють від судової та правозахисної.

За кількістю суб'єктів і значущістю в державі правоохоронна діяльність посідає значне місце й постійно привертає увагу органів влади, політичних партій, засобів масової інформації, громадськості. Правоохоронна діяльність - багатоаспектна. Вона включає прийняття

рішень, виконання певних дій та їх правові наслідки. Політичними, управлінськими та правовими рішеннями її спрямовано на блокування соціальних відхилень, локалізацію соціальної напруги або правових конфліктів [11, с. 13].

Правоохоронна діяльність є різновидом державної діяльності, що здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу, що проявляються у протидії виникненню та розвитку протиправних вчинків, нейтралізації та ліквідації шкідливих наслідків, правовій оцінці вчиненого, забезпеченні відповідного соціального результату, який базується на примусі [11, с. 18 – 19]. Звідси випливає, що правоохоронним органам властиві такі особливості, завдяки яким можливе виділення ряду державних органів в окрему групу. Зазвичай, в юридичній науці характерними рисами правоохоронних органів є:

- здійснення ними певних функцій – забезпечення законності та охорони правопорядку в суспільстві, боротьбу з правопорушеннями, охорона законних прав та інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства і держави в цілому, які в сукупності називають „правоохоронною діяльністю”;

- наявність у них для виконання зазначених функцій відповідних державно-владних повноважень, зокрема можливості видавати нормативно-правові акти регулятивного характеру, обов’язкові для виконання тими, кому вони адресовані;

- можливість безпосередньо застосовувати різні заходи примусу;

- здійснення їх діяльності під особливим державним контролем і наглядом на основі закону й у встановленому порядку.

Зазначені риси правоохоронних органів дозволяють окремим науковцям розглядати останні окремою ланкою механізму держави, „винесеною за дужки” вже звичного поділу на законодавчу, виконавчу і судову влади. Наприклад, Н. Пелих пропонує поряд з існуючими гілками влади закріпити в статті 6 Конституції України президентську гілку, що

повинна належати Президентові України та його представникові в АРК; контрольно-наглядову – прокуратурі, контрольно-ревізійній службі, Рахунковій палаті, уповноваженому ВРУ з прав людини та правоохоронну – органам, основне професійне завдання яких має правоохоронне спрямування [12, с. 69].

Досить цікавою є позиція В. Лазарева, який серед інших гілок влади виділяє „матеріалізовану владу”, яка втілена в так званих “матеріальних придатках держави”, серед яких армія, поліція, тюрми .

Авторський колектив підручника загальної теорії держави та права за редакцією М. Кельмана, О. Мурашина та Н. Хоми, здійснюючи класифікацію державного апарату, поряд з органами законодавчої, виконавчої та судової влади, виділяє „правоохоронні органи” як „такі органи, які забезпечують і підтримують стабільність, недоторканість впливу держави і права щодо охорони громадських відносин, включаючи організаційний та матеріальний апарат примусу (збройні сили, міліція, служба безпеки, установи пенітенціарної системи,)”. [12, с. 122].

Висновки:

Безумовно, наведені точки зору окремих фахівців на дану проблему мають право на існування та заслуговують на відповідну увагу. Проте, вважаю, що виділення правоохоронних органів у самостійну структурну ланку в державному механізмі було б доречним в антидемократичній державі, про що яскраво свідчить минуле нашої держави. Якщо ж говорити про рух України в напрямі її становлення як високорозвиненої європейської держави, головним пріоритетом діяльності якої повинно стати слугування народу та національним інтересам, то правоохоронні органи як складова частина державної виконавчої влади набувають принципово нового призначення.

Список використаних джерел

1. Кулага Е. Органи внутрішніх справ України в системі поділу державної влади // Право України. – 2004. – № 9. – с. 23 – 27.
2. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Адміністративне право України: Підручник.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
3. Захарова О.С., Ковальський В.С. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України – К.: Юрінком Інтер, 2007.- 352 с.
4. Конституція України – Х.: Одиссей, 2011.-56 с.
5. Коментар до Конституції України / Під ред. А.І. Осауленка. – К.: Інститут законодавства Верховної ради України, 1996. – 367 с.
6. Терещук О.В. Судові та правоохоронні органи України. Збірник законодавчих та нормативних актів. – К.: ПАЛИВОДА А.В., – 2003. 472 с.
7. Про основи національної безпеки України: Закон Верховної Ради України від 19.06.2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – 351 с.
8. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон Верховної Ради України від 19.06.2003 р. № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – 366 с.
9. Бондаренко І. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи: поняття та ознаки // Право України. – 2003. – № 4. – с. 18 – 21.
10. Лукашевич В.Г., Негодченко О.В. Місце і роль правоохоронних органів у системі державної влади та місцевого самоврядування // Вісник Одеського університету внутрішніх справ. – 1997. – № 1. – с. 17 – 22.
11. Пелих Н.А. Конституційні засади діяльності міліції України: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.02/ Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2002. – 194 с.
12. Кельман М.С., Мурашин О.Г., Холма Н.М. Загальна теорія держави і права: Підручник. – Львів: Новий Світ – 2000, 2004. – 584 с.

Ільченко, О.В. Правові аспекти визначення системи правоохоронних органів України, їх місце в системі органів державної влади [Текст] / О.В. Ільченко // Митна справа. - 2012. - №1(49). - С.92-96

*Рекомендовано до друку кафедрою права
Сумського державного університету
(протокол № _____ від _____ 2011 року)*

Статтю виконано 10.11. 2011

Надійшла до редакції __.11. 2011

