

В. М. СКРИПНЮК. ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ПРОЦЕСІ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Аналізується специфіка правоохоронної діяльності, окреслюються основні теоретико-методологічні підходи до її наукового тлумачення, окреслюється система органів державної влади, які реалізують правоохоронну функцію. Автор вказує на існуючі в Україні проблеми правового забезпечення правоохоронної діяльності, пропонує шляхи удосконалення чинного законодавства в частині забезпечення і регулювання правоохоронної діяльності.

Ключові слова: правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, законодавство України, правоохоронна функція держави, система органів державної влади, права людини.

Анализируется специфика правоохранительной деятельности, исследуются основные теоретико-методологические подходы ее научной интерпретации, характеризуются система органов государственной власти, которые реализуют правоохранительные функции. Автор указывает на существующие в Украине проблемы правового обеспечения правоохранительной деятельности, предлагает пути усовершенствования действующего законодательства в части обеспечения и регулирования правоохранительной деятельности.

Ключевые слова: правоохранительные органы, правоохранительная деятельность, законодательство Украины, правоохранительная функция государства, система органов государственной власти, права человека.

The article analyzes the specificity of law-enforcement activity, investigates the basic theoretical and methodological approaches of its scientific interpretation, characterizes the system of state authority bodies that realize law-enforcement functions. The author specifies existing in Ukraine problems of legal maintenance of law-enforcement activity, offers ways of improvement of the current legislation in a part of maintenance and regulation of law-enforcement activity.

Key words: law-enforcement bodies, law-enforcement activity, legislation, law-enforcement function of the state, system of bodies of the state authority, human rights.

Структурно-функціональний аналіз системи органів державної влади завдяки яким здійснюється процес державного управління найрізноманітнішими сферами суспільного життя (починаючи від економічних відносин і закінчуючи такими галузями як культура та освіта) дозволяє виділити серед них ті, що виконують такі функції як забезпечення законності і правопорядку, захист прав і свобод людини й громадянина, охорона прав і законних інтересів державних та недержавних організацій, трудових колективів та суспільних об'єднань, боротьба зі злочинами та іншими правопорушеннями. Більшість із щойно перелічених функцій тією чи іншою мірою реалізуються всіма без виключення органами державної влади, оскільки це впливає зі змісту цілого ряду конституційних положень. Так у статті 3 Конституції України чітко і однозначно зафіксовано, що «Людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає

перед людиною за свою діяльність», а у частині 2 статті 22 сказано: «Конституційні права й свободи гарантуються і не можуть бути скасовані». Отже, як ми бачимо, юридичне тлумачення цих конституційних приписів зобов'язує всі без виключення органи в системі державної влади реалізовувати зазначені цілі.

Однак, при цьому, що випливає вже із самої ідеї системи, для цілого ряду органів державної влади правоохоронні задачі (боротьба зі злочинністю, безпосередня охорона законності, підтримання правопорядку тощо) є основними чи «пріоритетними»¹ і складають, так би мовити, правовий зміст їхнього функціонування. На відміну від них, для інших органів, які покликані забезпечувати, скажімо, вирішення тактичних та стратегічних проблем в управлінні економічними, фінансовими, господарськими відносинами, сприяти розвитку освіти, культури, науки, мистецтва тощо, функції охорони правопорядку носять лише факультативний характер.

Тому визначаючи коло правоохоронних органів в системі державної влади ми можемо цілковито погодитися з тезою К. Гуценко про те, що до них слід відносити лише ті, які існують «тільки чи головним чином для вирішення проблем охорони права й закону»². Отже з метою здійснення правоохоронної діяльності держава створює такі органи в загальній системі органів державної влади, які в юридичній науці визначаються поняттям «правоохоронних органів». При цьому, якщо під правоохоронною діяльністю, як доводить О. Бандурка, розуміти специфічний тип державної діяльності, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних мір впливу у суворій відповідності до закону та неухильному дотриманні встановленого ним порядку, то правоохоронні органи слід визначати як органи державної влади, основною метою діяльності яких є забезпечення законності, боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Цієї ж думки дотримуються М. Мельник та М. Хавронюк, для яких правоохоронний орган – це державний орган, виконання яким однієї чи кількох правоохоронних функцій є визначальним у його діяльності, до працівників якого законом ставляться спеціальні вимоги, і які з метою ефективного виконання своїх службових обов'язків згідно із законом наділяються різноманітними специфічними правами, користуються підвищеним правовим захистом, мають відповідні пільги³.

Але, щойно ввівши поняття правоохоронних органів ми, по суті, стикаємося з надзвичайно важливою методологічною проблемою відмежування правоохоронних органів від решти структурних одиниць державного механізму. Так, зокрема, доволі часто доводиться зустрічати факт ототожнення понять правоохоронні органи державної влади та правозастосовні органи. У цьому сенсі ми схильні підтримати аргументи, що висуває А. Ухаль, обґрунтовуючи те, що поняття правозастосовні органи є більш широким за колом своїх суб'єктів, а ніж поняття правоохоронні органи⁴. До речі, про це ж саме пише і М. Козюбра, наголошуючи на тому, що правозастосовча практика властива для всіх форм державної діяльності – законодавчої, виконавчої і судової⁵. Однак очевидно, що питання визначення правоохоронних органів і, відповідно правоохоронної діяльності, в загальній системі органів державної влади далеко не вичерпується лише цією проблемою. Справа у тому, що більш ретельний аналіз змісту поняття «правоохоронні органи» дозволяє зафіксувати відсутність в науковій сфері єдиної й визнаної всіма правознавцями дефініції цього поняття. По суті, мова йде про «широке» та «вузьке» тлумачення правоохоронних органів. Так, наприклад С. Ліхова та Р.

Тевлін вважають, що правоохоронними органами мають бути визначені всі державні органи, які наділені певними повноваженнями в галузі контролю за додержанням законності й правопорядку. На відміну від цього, В. Осадчий наводить цілий ряд переконливих аргументів на користь того, що подібне визначення правоохоронних органів є надто широким і тому його було б доречно конкретизувати наступним чином: «правоохоронні органи – це державні органи, спеціально створені для забезпечення законності і правопорядку, боротьби зі злочинністю, яким надані повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу й перешкоди правопорушників»⁶.

Таким чином визначаючи місце правоохоронних органів в системі державної влади ми маємо сформулювати насамперед основні ознаки, які відрізняють цей вид діяльності органів державної влади від усіх інших. На нашу думку, до них слід віднести наступні властивості. По-перше, вся правоохоронна діяльність, яка здійснюється правоохоронними органами, відбувається лише відповідно до норм діючого законодавства, тільки у встановленому ним порядку і з дотриманням цілого ряду спеціальних процедур. Процедурні норми правоохоронної діяльності встановлюються чи законами, що регламентують порядок функціонування тих чи інших правоохоронних органів, чи спеціальними кодексами (наприклад, Цивільний процесуальний кодекс, Кримінально-процесуальний кодекс), якщо йдеться про дії судової влади у кримінальному чи цивільному судочинстві. Ця вимога дотримання процесуальних норм може бути проілюстрована шляхом звернення до процесу здійснення кримінального судочинства, коли будь-яке порушення процесуальних норм тягне за собою те, що рішення того чи іншого правоохоронного органу втрачають юридичну силу. По-друге, правоохоронна діяльність є завжди владною діяльністю, тобто такою, яка здійснюється за допомогою правового впливу і носить загальнообов'язковий характер. З чого випливає те, що будь-які інші органи, крім спеціально уповноважених не мають права перебирати на себе функції нагляду за дотриманням законності, правосуддя тощо. По-третє, правоохоронні органи наділені повноваженнями застосування заходів державного примусу.

Відповідно до класифікації В. Фокіна, такими специфічними ознаками діяльності правоохоронних органів в системі державної влади є: а) здійснення правоохоронної діяльності в суворій відповідності до приписів закону чи інших правових актів, б) дії та рішення цих органів завжди реалізуються у певній процесуальній формі, в) рішення та дії правоохоронних органів у всіх випадках є мірами правового впливу, г) всі рішення чи дії правоохоронних органів можуть бути оскаржені в порядку підлеглості чи в судовому порядку, д) реалізація рішень та дій правоохоронних органів здійснюється спеціально підготовленими службовцями⁷. Дещо інший підхід запропонували В. Іванов та В. Макушенко. Для них основними ознаками діяльності правоохоронних органів в системі державної влади є: визначений законом порядок діяльності правоохоронних органів, визначений законом порядок формування правоохоронних органів, законодавче розмежування компетенції правоохоронних органів, наділення правоохоронних органів правом застосовувати міри правового впливу, обов'язковість виконання рішень правоохоронних органів⁸.

Але, разом з тим, аналізуючи специфіку правоохоронної діяльності, доволі часто деякі автори (В. Галков, С. Шумілін, М. Ковальов) спочатку виокремлюють її основні види, і вже відповідно до цього визначають властивості того чи іншого

органу в системі державної влади. Згідно зазначеного методологічного підходу ми можемо виділити наступні види правоохоронної діяльності здійснювані в Україні:

1. Конституційний контроль, який полягає у встановленні: а) конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; б) відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість; в) додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених статтями 111 та 151 Конституції України.

2. Діяльність органів прокуратури. Відповідно до чинного законодавства, прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами. При цьому прокуратура України становить єдину систему, на яку відповідно до Конституції України та закону покладаються такі функції як: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

3. Охорона суспільного порядку та суспільної безпеки, які передбачають: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень; участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків.

4. Забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави, тобто захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

5. Розкриття та розслідування злочинів (таких суспільно небезпечних діянь,

які посягають на суспільний лад України, її політичну і економічну системи, власність, особу, політичні, трудові, майнові та інші права і свободи громадян, а так само інші передбачені кримінальним законом суспільно небезпечні діяння, яке посягають на правопорядок), що передбачає викриття ознак злочину та встановлення всіх обставин, які мають значення для застосування до винних мір кримінального покарання, усунення причин та умов, які сприяли здійсненню злочину, прийняття мір щодо відшкодування завданих злочином збитків.

6. Правове забезпечення діяльності правоохоронних органів, яке має своїм змістом проведення юридичних експертиз правових актів, їх реєстрації, а також в регулюванні сфери правового обслуговування. Цю діяльність виконують органи юстиції, сприяючи тим самим законній діяльності правоохоронних органів.

7. Надання юридичної допомоги, що хоча і здійснюється адвокатурою, яка не є державним органом, однак безумовно сприяє правоохоронній діяльності держави. Так, відповідно до закону, адвокати дають консультації та роз'яснення з юридичних питань, усні і письмові довідки щодо законодавства; складають заяви, скарги та інші документи правового характеру; посвідчують копії документів у справах, які вони ведуть; здійснюють представництво в суді, інших державних органах перед громадянами та юридичними особами; подають юридичну допомогу підприємствам, установам, організаціям; здійснюють правове забезпечення підприємницької та зовнішньоекономічної діяльності громадян і юридичних осіб, виконують свої обов'язки відповідно до кримінально-процесуального законодавства у процесі дізнання та попереднього слідства. При цьому, здійснюючи свою професійну діяльність, адвокат має право: представляти і захищати права та інтереси громадян і юридичних осіб за їх дорученням у всіх органах, підприємствах, установах і організаціях, до компетенції яких входить вирішення відповідних питань; збирати відомості про факти, які можуть бути використані як докази в цивільних, господарських, кримінальних справах і справах про адміністративні правопорушення, зокрема: запитувати і отримувати документи або їх копії від підприємств, установ, організацій, об'єднань, а від громадян – за їх згодою; ознайомлюватися на підприємствах, в установах і організаціях з необхідними для виконання доручення документами і матеріалами, за винятком тих, таємниця яких охороняється законом; отримувати письмові висновки фахівців з питань, що потребують спеціальних знань; застосовувати науково-технічні засоби відповідно до чинного законодавства; доповідати клопотання і скарги на прийомі у посадових осіб та відповідно до закону одержувати від них письмові мотивовані відповіді на ці клопотання і скарги; бути присутнім при розгляді своїх клопотань і скарг на засіданнях колегіальних органів і давати пояснення по суті клопотань і скарг; виконувати інші дії, передбачені законодавством.

8. Вчинення нотаріальних дій, що також сприяє реалізації правоохоронної діяльності держави, оскільки здійснюючи нотаріальні дії, органи нотаріату захищають права та охоронювані законом інтереси громадян та юридичних осіб. Органи нотаріату посвідчують різні документи, угоди, видають свідоцтва про право власності тощо. Наприклад, у державних нотаріальних конторах посвідчуються угоди (договори, заповіти, доручення, шлюбні контракти та ін.); вживаються заходи до охорони спадкового майна; видаються свідоцтва про право на спадщину; видаються свідоцтва про право власності на частку в спільному майні подружжя; видаються свідоцтва про придбання жилих будинків з прилюдних торгів; видаються дублікати документів, що зберігаються у справах нотаріальної

контори; накладається заборона відчуження жилого будинку, квартири, дачі, садового будинку, гаража, земельної ділянки, іншого нерухомого майна; засвідчується вірність копій документів і виписок з них; засвідчується справжність підпису на документах; засвідчується вірність перекладу документів з однієї мови на іншу; посвідчується факт, що громадянин є живим; посвідчується факт перебування громадянина в певному місці; посвідчується тотожність громадянина з особою, зображеною на фотокартці; посвідчується час пред'явлення документів; передаються заяви фізичних і юридичних осіб іншим фізичним і юридичним особам; приймаються у депозит грошові суми та цінні папери; вчиняються виконавчі написи; вчиняються протести векселів; пред'являються чеки до платежу і посвідчується несплата чеків; вчиняються морські протести; приймаються на зберігання документи.

Однак, не вдаючись до подальшого розгляду проблеми аналізу властивостей і видів правоохоронної діяльності та її порівняння з іншими напрямками реалізації державної влади, констатуємо лише те, що виконання правоохоронних функцій, по-перше, складає невід'ємну частину діяльності цілого ряду органів в системі державної влади – правоохоронних органів, а, по-друге, сама функція охорони права та підтримання правопорядку є однією з обов'язкових умов існування будь-якої сучасної правової держави. А тому система правоохоронних органів є необхідним елементом становлення й розвитку демократичної правової держави⁹.

Разом з тим, репрезентуючи специфічну сферу загального функціонування державної влади, правоохоронні органи утворюють власну систему, що дозволяє координувати та узгоджувати різні напрями правоохоронної діяльності. Основними елементами цієї системи виступають: органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, державної контрольно-ревізійної служби та інші органи, що в процесі своєї діяльності реалізують правозастосовчі або правоохоронні функції.

Хоча не можна не відзначити й того, що, незважаючи на цілий ряд прийнятих законів (це, з одного боку – Конституція України як Основний Закон держави і суспільства, а з іншого – закони України «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України», «Про міліцію», «Про адвокатуру», «Про оперативно-розшукову діяльність» тощо), які стали правовою основою діяльності щойно перелічених правоохоронних органів, на нашу думку, було б надзвичайно корисно повернутись до пропозиції щодо необхідності розробки загальної концепції правоохоронної діяльності та концепції розвитку системи правоохоронних органів, які б чітко встановили, по-перше, основні критерії правоохоронної діяльності, а, по-друге, визначили структуру і основні складові системи правоохоронних органів. Подібні дії в напрямі розробки загальнодержавної концепції правоохоронної діяльності набувають своєї актуальності, з одного боку, за причини загального підвищення уваги до діяльності правоохоронних органів як однієї з умов розбудови ефективної системи державної влади, а, з іншого боку, оскільки лише таку державу, в якій сформовано чітко діючу систему правоохоронних органів, можна вважати правовою у справжньому сенсі цього поняття. Тому подальші теоретичні дослідження в цій галузі функціонування державної влади видаються однією з найважливіших задач, що об'єктивно постали на сьогоднішній день перед сучасним правознавством і вимагають на свого розв'язання. Від чого, на думку автора, залежатиме як

майбутній розвиток української юридичної науки, так і загальний характер державотворчих і правотворчих процесів в Україні.

1. *Свон Р.Д.* Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России. – СПб.: Алетейя, 2000. – С. 50. 2. *Гуценко К.Ф., Ковалев М.А.* Правоохранительные органы. – М.: Зерцало, 2000. – С. 6. 3. *Мельник М.І., Хавронюк М.І.* Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність. Закони і коментарі. – К.: Атіка, 2000. – С. 22. 4. *Ухаль А.* Поняття «правоохоронні органи» у законодавстві України // Конституційне будівництво в Україні. – Ужгород: «Закарпаття», 2000. – С. 247. 5. *Козюбра М.І.* Принцип верховенства права і верховенства Конституції України: співвідношення // Конституційне будівництво в Україні. – Ужгород: «Закарпаття», 2000. – С. 32. 6. *Осадчий В.* Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту // Право України. – 1997. – № 11. – С. 71-72. 7. *Фокин В.М.* Правоохранительные органы Российской Федерации. – М.: Былина, 2000. – С. 9-10. 8. *Правоохранительные органы и судебная система в Российской Федерации.* – М.: «Изд-во ПРИОР», 1999. – С. 9. 9. *Беркович Е.Ф.* Прокурорский надзор за исполнением законов. – М.: «Экспертное боро-М», 1998. – С. 4.