

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 351.743(477)

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

WAYS TO IMPROVE LEGISLATIVE SUPPORT IMPLEMENTATION OF STATE LAW ENFORCEMENT

Безпалова О.І.,

*доктор юридичних наук, доцент, начальник кафедри
адміністративної діяльності ОВС факультету з підготовки
фахівців для підрозділів міліції громадської безпеки
та кримінальної міліції у справах дітей
Харківського національного університету внутрішніх справ*

У статті показано, що саме на законодавчому рівні визначаються суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави, закріплюються форми та методи їх діяльності тощо. Підкреслено, що ефективність реалізації правоохоронної функції держави може забезпечити оновлена за своїм змістом система законодавства України. Окреслено перспективні напрями посилення ролі законодавчого забезпечення в адміністративно-правовому механізмі реалізації правоохоронної функції держави.

Ключові слова: законодавство, правоохоронна функція держави, реалізація, суб'єкти, адміністративно-правовий механізм.

В статье показано, что именно на законодательном уровне определяются субъекты реализации правоохранительной функции государства, закрепляются формы и методы их деятельности и т. д. Подчеркнуто, что эффективность реализации правоохранительной функции государства может обеспечить обновленная по своему содержанию система законодательства Украины. Наведены перспективные направления усиления роли законодательного обеспечения в административно-правовом механизме реализации правоохранительной функции государства.

Ключевые слова: законодательство, правоохранительная функция государства, реализация, субъекты, административно-правовой механизм.

It is shown that at the legislative level determined by the implementation of the law enforcement agents of the state functions, fixed forms and methods of their activities, etc. It was stressed that the effectiveness of the implementation of the law enforcement functions of the state can provide an update in its content system legislation of Ukraine. However promising areas to strengthen the role of legislative support in the administrative and legal mechanism for the implementation of the law enforcement functions of the state.

Key words: legislation, law enforcement function of the state, implementation, subjects of the administrative and legal mechanism.

Актуальність теми. Важливою передумовою ефективності державної політики у правоохоронній сфері є розроблення відповідної нормативно-правової бази, оскільки саме на рівні нормативно-правових актів мають створюватися пріоритетні напрямки реалізації правоохоронної функції держави, окреслюватися коло суб'єктів, відповідальних за її реалізацію, закріплюватися шляхи взаємодії зазначених суб'єктів, визначатися проблемні питання, пов'язані із забезпеченням реалізації правоохоронної функції, та пропонуватися шляхи їх вирішення. Особливу увагу слід звернути на вирішальне значення законодавчого забезпечення, яке відіграє ключову роль у системі адміністративно-правового забезпечення реалізації правоохоронної функції держави, тому що саме на рівні законів регулюються найбільш значущі питання забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери.

Закони України регулюють найбільш значущі та принципові для належного функціонування публічного адміністрування питання, пов'язані насамперед з утвердженням та забезпеченням реалізації прав та свобод приватних осіб у цій сфері [1, с. 92]. Отже, закони України відіграють провідну роль у формуванні правової бази реалізації правоохоронної функції держави.

Закони в демократичній державі повинні становити головну за значущістю частину нормативно-правових актів, оскільки вони призначені для регулювання найважливіших питань суспільного життя [2, с. 114]. Саме на законодавчому рівні визначаються суб'єкти, до компетенції яких належить вжиття заходів щодо реалізації правоохоронної функції держави, закріплюються форми та методи діяльності таких суб'єктів, з'ясовується специфіка здійснення відповідними суб'єктами примусових заходів тощо.

Особливістю законів є невизначене коло їх адресатів та можливість неодноразового застосування їх приписів.

Виклад основного матеріалу. Як зазначає А.П. Заєць, правова держава не може існувати без правового закону, оскільки обмеженість держави правами та свободами людини неминуче тягне за собою потребу в наявності певної сукупності суб'єктивних прав, необхідність існування правових механізмів та інституцій, які давали б можливість людині захистити свої права перед державою, її органами та посадовими і службовими особами, пред'явити правові вимоги до держави з метою примусити її слідувати Конституції та законам [3, с. 106–131]. Таким чином, необхідно розмежовувати такі поняття, як «закон» і «правовий закон»; ці поняття не є тотожними, поняття «закон» є більш загальним поняттям, оскільки закон може бути і правовим, і неправовим.

Характерною ознакою правового закону, тобто закону, який має правову природу, є те, що в ньому знаходяться своє відображення такі ключові принципи, як справедливість і гуманізм, захист прав і свобод людини і громадянина. Як зазначає А.В. Грищенко, для подолання суб'єктивізму вираження сутності права в законі, тобто для перетворення закону в закон правовий, законодавець покликаний творити адекватно об'єктивній волі суверена [4, с. 28]. Інакше кажучи, законодавець повинен реалізовувати гуманістичні принципи права в суб'єктивну форму його вираження, що адекватна суверенній волі всього народу та є результатом усвідомлення загальнолюдських цінностей [4, с. 28].

Одним із кроків у напрямку усвідомлення можливих шляхів перетворення закону на правовий закон є з'ясування ознак правового закону та критеріїв, за якими цей закон належить до правового. До числа основних ознак правового закону А.В. Грищенко відносить такі: толерантність; формальна визначеність; нормативність; походження від верховної влади народу; загальнообов'язковість; принцип інтересу верховної влади народу, повновладдя суб'єктів законотворчості; вища юридична сила; конституційність законодавчого процесу; державне забезпечення реалізації [4, с. 11].

Віднесення закону до числа правових має відбуватися за певними чітко окресленими критеріями. Так, Р.З. Лівшиць, розглядаючи проблему правового чи неправового закону, виділяє такі критерії визнання закону правовим: урахування в законі інтересів людини; дієвість закону; ставлення суспільства до закону; рівень загальної та правової культури суспільства; наукова оцінка закону тощо [5, с. 16]. М.І. Козюбра ключовим критерієм віднесення закону до числа правових визначає ступінь відображення у ньому прав людини, оскільки саме права людини є найбільш предметним, «відчутним» критерієм правового характеру законів та інших нормативних актів, правової організації і діяльності держави. Права людини становлять основу стримувань і протидій державній владі, яка завжди має тенденцію до виходу з-під контролю суспільства [6, с. 48].

На нашу думку, до числа основних критеріїв, за яким здійснюється віднесення закону до числа правових, також слід включити недопущення виключно суб'єктивного підходу до відображення права, обов'язкове врахування об'єктивних ознак правового закону. Ефективність застосування зазначеного критерію зумовлена у першу чергу належним рівнем правової культури тих осіб, які безпосередньо приймають закони. Закон, у разі віднесення його до числа правових, під час застосування його положень на практиці членами суспільства може та повинен формувати правову культуру народу, впливати на рівень правосвідомості населення. Як наслідок, рівень правової культури населення та правосвідомості окремих громадян також здійснюють вплив на оцінку закону як дійсно правового, адекватного потребам, що існують на даний момент у суспільстві та державі.

Слід звернути увагу на значну кількість різноманітних законодавчих актів, норми яких визначають основні засади реалізації правоохоронної функції держави; закріплюють механізм реалізації державної політики у правоохоронній сфері; визначають шляхи і способи захисту прав та свобод людини і громадянина, інтересів юридичних осіб від противоправних посягань. Але необхідно зазначити, що окремі закони прийняті ще на початку 90-х років ХХ ст. У зв'язку з цим можна дійти висновку про необхідність оновлення частини законодавчого забезпечення реалізації правоохоронної функції держави шляхом прийняття відповідних законів у новій редакції з урахуванням сучасних вимог (зокрема, появи нових видів правопорушень, загроз належному існуванню правопорядку як на внутрішньодержавному, так і на міжнародному рівні), сучасного етапу реформування правоохоронних органів.

Одним із кроків у даному напрямку є прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697. Доцільність прийняття Закону України «Про прокуратуру» у новій редакції викликана низкою факторів, серед яких, зокрема, необхідність виконання рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи та Венеціанської комісії щодо створення прокуратури європейського зразка. Актуальність прийняття даного Закону обумовлена також змінами, що відбулися у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України, у процедурі кримінального провадження, в якому прокурор посідає важливе місце, та необхідністю узгодження положень цих нормативно-правових актів. Серед основних новацій, які будуть втілені у життя в результаті реалізації положень даного Закону, слід виділити такі: а) позбавлення прокуратури права здійснювати загальний нагляд; б) встановлення для прокурорів заборони брати участь у роботі парламенту, колегій міністерств, центральних органів виконавчої влади, місцевих рад і адміністративних органів; в) поява чітких положень про права і обов'язки прокурорів; г) ліквідація слідчих органів прокуратури; д) впровадження чіткіших критеріїв та процедур призначення прокурорів; е) деталізація положень, пов'язаних зі звільненням прокурорів і застосуванням до них дисциплінарних заходів.

Наразі також триває робота над проектами законів «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо засад кадрової політики в органах законодавчої, виконавчої влади та правоохоронних органах України)» (реєстраційний номер 2004), «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо врегулювання питання відповідальності за вчинення насильства в сім'ї» (реєстраційний номер 0920), «Про пробацію» (реєстраційний номер 0921), «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності у сфері дозвільної системи» (реєстраційний номер 0923), «Про внесення змін до окремих законів України (щодо скасування надмірної кількості підстав для зупинення транспортних засобів та здійснення громадського контролю за правоохоронними органами)» (реєстраційний номер 1037) та ін. Врахування положень, що містяться у зазначених законопроектах, сприятиме посиленню правоохоронної складової в діяльності відповідних органів державної влади, підвищенню ефективності протидії окремим видам правопорушень, забезпеченню належного рівня захисту прав і свобод громадян, наданню населенню більш широкої можливості брати участь в управлінні державними справами, у тому числі у сфері реалізації правоохоронної функції держави.

Також особливої уваги потребує вирішення на законодавчому рівні питань щодо: вироблення ефективної антикорупційної політики; гуманізації кримінального законодавства щодо неповнолітніх, які перебувають у конфлікті із законом, та сфери виконання кримінальних покарань, реформування процедури досудового розслідування, забезпечення ефективності кримінального судочинства та розвитку інституту пробації [7]; реформування системи правоохоронних органів України, орієнтованої на задоволення таких вимог населення, як служіння потребам як окремих громадян, так і окремих суспільних груп; прозорість діяльності; першочергова орієнтація на захист прав людини; обрання оптимальної моделі охорони громадського порядку, зокрема, шляхом удосконалення системи заходів безпеки під час проведення масових заходів спортивного характеру з урахуванням європейських стандартів [8]; удосконалення діяльності правоохоронних органів за окремими напрямками (як один із перспективних напрямів можна навести, наприклад, забезпечення максимальної прозорості та дієвості процесу боротьби з рейдерськими атаками; вироблення дієвих механізмів для вирішення проблеми насильницьких відносин у сім'ї; розроблення, затвердження і впровадження мінімальних стандартів послуг потерпілим від насильства тощо).

З метою підвищення ефективності діяльності відповідних органів державної влади щодо реалізації правоохоронної функції держави відповідними законами мають регламентуватися ще такі питання: якість та своєчасність послуг, що надаються правоохоронними органами; формування нового позитивного іміджу правоохоронних органів та на-

лагодження партнерських відносин з населенням; розроблення критеріїв оцінювання ефективності діяльності органів державної влади щодо реалізації правоохоронної функції держави; впровадження нетрадиційних форм і методів боротьби зі злочинністю, які довели свою ефективність; впровадження міжнародних стандартів забезпечення прав людини в діяльності правоохоронних органів [9, с. 182–183].

У зв'язку з підвищенням останнім часом рівня активності інституцій громадянського суспільства особливого значення набуває удосконалення законодавчої регламентації діяльності органів самоорганізації населення. Здатність населення до самоорганізації та спроможність самостійно брати участь у прийнятті рішень як місцевого, так і загальнодержавного значення є однією із ключових ознак становлення та розвитку громадянського суспільства в державі. Потенціал впливу органів самоорганізації населення є достатнім для того, щоб активізувати окремих членів громадянського суспільства до вирішення питань, пов'язаних із сумісним проживанням на певній території, та реагування на неналежне виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень [10, с. 205]. У зв'язку з цим до числа питань, які мають бути вирішені на рівні відповідних законів, слід віднести, зокрема, принципи діяльності органів самоорганізації населення (у першу чергу, такі як підзвітність, підконтрольність та прозорість діяльності).

Також слід звернути увагу на необхідність приведення чинних законодавчих актів, що регламентують процедуру реалізації правоохоронної функції держави, у відповідність до Конституції України. Зважаючи на значну кількість законів у цій сфері також необхідно узгодити положення деяких із них між собою з метою розмежування функцій окремих органів державної влади, що сприятиме уникненню дублювання повноважень.

Закріплення на рівні відповідних законів наведених вище питань сприятиме оптимізації діяльності органів державної влади щодо реалізації правоохоронної функції держави, своєчасному виявленню проблем, що виникають під час здійснення такої діяльності, та виробленню комплексних заходів щодо їх вирішення. Таким чином, ефективність реалізації правоохоронної функції держави може забезпечити лише оновлена за своїм змістом система законодавства України, основу якої мають становити дійсно правові за своєю суттю та змістом закони.

До числа перспективних напрямів посилення ролі законодавчого забезпечення в адміністративно-правовому механізмі реалізації правоохоронної функції держави можна віднести:

- адаптацію національного адміністративного законодавства, норми якого регулюють особливості реалізації правоохоронної функції держави, до норм та стандартів Європейського Союзу в цій сфері;
- усунення колізій та системних невідповідностей між окремими законами;
- забезпечення обов'язкового дотримання конституційних норм та положень кодифікованих актів;

– прийняття дійсно правових законів, положення яких орієнтовані на забезпечення прав і свобод людини та громадянина, вироблення конструктивного механізму реалізації норм, що містяться в таких законах;

– розроблення пропозицій щодо створення необхідних передумов для ефективної взаємодії державних інституцій з громадськістю, зокрема, покращення доступу громадян до інформації та забезпечення належних стандартів відкритості діяльності суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави;

– посилення участі громадськості в розробленні проектів законів, забезпечення максимального залучення широких кіл громадськості до обговорення законопроектів, закріплення базових принципів залучення населення до розроблення державної політики у правоохоронній сфері.

Особливу увагу звернемо на необхідність вироблення дієвого механізму реалізації тих приписів, що містяться в законах, які визначають особливості реалізації правоохоронної функції держави. Саме наявність зазначеного механізму, яке вже зазначалося у підрозділі, є однією з ключових ознак правового закону. Підвищення якості процесу правореалізації дозволить не допустити на практиці випадків, коли закон на папері існує, але він (його норми) не втілений у життя з тих або інших причин. Як зазначає М. Кравченко, підвищення якості процесу правореалізації допоможе подолати негативні явища, до яких призводить нереалізація законів, зокрема: правовий нігілізм, негативні процеси та явища в суспільстві та економіці України, кризу державної влади тощо. Крім того, знання про загальні закономірності реалізації закону можуть бути корисними при виробленні методів подолання надмірної бюрократизації процесу реалізації законів, корупції та інших явищ, які негативно впливають на даний процес [11, с. 54].

На ступінь реалізації законів, норми яких регулюють різноманітні аспекти реалізації правоохоронної функції держави, здійснюють вплив такі чинники: а) політичні, економічні, соціальні та інші чинники, які мають місце під час реалізації закону, а також інтереси та прагнення більшості населення відносно законодавчого регулювання конкретного питання; б) якість самого закону, від якої безпосередньо залежить результат його реалізації; в) ступінь регламентованості самого механізму реалізації норм закону; г) наявність відповідних підзаконних нормативно-правових актів, норми яких конкретизують приписи відповідних законів; д) використання у разі необхідності відповідних економічних, інформаційних та організаційних заходів; е) мінімізація випадків виникнення колізій при застосуванні законів; є) рівень професіоналізму посадових осіб, які беруть участь у розробленні законів або їх безпосередній реалізації; ж) рівень правосвідомості та правової культури людини, яка застосовує норми конкретного закону або на яку дія цих норм спрямована. Не можна забувати, що закон є цікавим не лише з юридичної точки зору, він є тим необхідним засобом (інструментом), завдяки якому регулюються суспільні відносини, що виникають в процесі реалізації правоохоронної функції держави уповноваженими на те суб'єктами.

Висновки. Отже, законодавче забезпечення не може та й не повинно повною мірою впорядкувати всі відносини, які виникають під час реалізації правоохоронної функції держави, оскільки є значна кількість питань, що можуть потребувати локального підзаконного правового регулювання. Саме на рівні підзаконних нормативно-правових актів оперативно та динамічно повинні вирішуватися конкретні проблеми організації діяльності суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навч. посіб.] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – Київ : Ваіте, 2014. – 376 с.
2. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підручник] / За заг. ред. О.М. Бандурки. – Харків : Золота миля, 2011. – 584 с.
3. Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду / А.П. Заєць. – Київ : Парлам. вид-во, 1999. – 248 с.
4. Грищенко А.В. Правовий закон: питання теорії та практики в Україні : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.01 / А.В. Грищенко. – Київ, 2002. – 227 с.
5. Лившиц Р.З. Право и закон в социалистическом правовом государстве / Р.З. Лившиц // Советское государство и право. – 1989. – № 3. – С. 15–23.
6. Козюбра М.І. Принцип верховенства права і права людини / М.І. Козюбра // Права людини і правова держава (до 50-ї річниці Загальної декларації прав людини) : тези доп. та наук. повідомл. (10–11 груд. 1998 р.). – Харків, 1998. – С. 47–48.
7. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Законодавче забезпечення та реальний стан дотримання прав дитини в Україні» : Постанова Верховної Ради України від 05.04.2011 р. № 3189-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 28. – С. 268.
8. Проценко Т.О. Державна політика у галузі протидії расизму, ксенофобії, злочинам на ґрунті ненависті: прогалини законодавства / Т.О. Проценко // Наука і правоохорона. – 2010. – № 4. – С. 11–15.
9. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : [монографія] / О.І. Безпалова. – Х. : НікаНова, 2014. – 544 с.
10. Пеліванова Н.І. Напрями удосконалення законодавчої регламентації діяльності органів самоорганізації населення / Н.І. Пеліванова // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1(10). – С. 205–210.
11. Кравченко М. Значення закономірностей реалізації закону для покращення процесу реалізації законів в Україні / М. Кравченко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки». – 2012. – Вип. 94. – С. 54–59.