

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ»

Розглянуто підходи національного законодавця щодо визначення поняття «правоохоронні органи». Запропоновано авторське визначення даного поняття.

Рассмотрены подходы национального законодателя относительно определения понятия «правоохранительные органы». Предложено авторское определение указанного понятия.

National legislator's approaches to defining «law enforcement agencies» are researched. The author's definition to the mentioned notion is offered.

Дослідження національного законодавства, яке регламентує функціонування правоохоронних органів, свідчить, що існує чимало прогалин, неточностей, протиріч, які породжують проблеми теоретичного і практичного характеру. Так, в законодавстві однозначно не вирішено питання щодо поняття «правоохоронні органи».

Виходячи з цього, мета статті полягає в наданні рекомендацій щодо удосконалення національного законодавства, яке регламентує діяльність правоохоронних органів, в частині визначення поняття «правоохоронні органи». Для досягнення мети були поставлені наступні завдання: дослідити підходи національного законодавця до визначення поняття «правоохоронні органи»; виокремити ознаки, характерні для цих державних інституцій; сформулювати поняття «правоохоронні органи».

Більшість національних законів, які оперують терміном «правоохоронні органи», не містять його визначення. Серед них наступні: Конституція України, Митний кодекс України, Закони України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р., «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16 квітня 1991 р., «Про державну податкову службу в Україні» від 4 грудня 1990 р., «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р., «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р., «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» від 26 січня 1993 р.

Закони України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р. та «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 р. дають різні визначення терміна «правоохоронні органи». Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», правоохоронні органи – це державні органи, які відповідно до

законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Як можна переконатись, подане визначення є доволі неконкретним та припускає наявність визначень понять «правозастосовні функції» та «правоохоронні функції», яких слід відмітити, в Законі немає. Більш конкретним є визначення терміна «правоохоронні органи», що дає Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». Так, відповідно до ст. 1 Закону, правоохоронні органи – 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. Однак тут, як і в першому випадку, залишається певна невизначеність, які органи має на увазі законодавець, коли застосовує таку словесну конструкцію: «інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції». Також певні запитання викликає зазначений перелік. Наприклад, у Законі правоохоронними органами прямо визнаються органи рибоохорони, державної лісової охорони, однак прямо не визнаються такими Державна екологічна інспекція Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, Державна санітарно-епідеміологічна служба Міністерства охорони здоров'я України, Державна пожежна охорона Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи тощо.

З огляду на те, що поняття «правоохоронні органи», які містяться в Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» і в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» пов'язуються зі здійсненням правозастосовних або правоохоронних функцій, а також те, що зазначені закони не визначають, які функції є правозастосовними, а які правоохоронними, існує доцільність в дослідженні цього питання.

Слово «функція» увійшло до української мови з латинської мови (від лат. «functio» – виконання, звершення). У різних галузях знань поняття «функція» має різні значення. Так, у філософії під функцією прийнято розглядати спосіб діяння речі або елемента системи, спрямований на досягнення певного ефекту. У фізіології під функцією розуміють прояв життєдіяльності організму, органа, тканини і клітини. У соціології функція – це роль, яку виконує певний соціальний інститут щодо суспільства [1, с. 748]. У математиці під функцією розуміється залежна змінна величина, тобто

величина, що змінюється в міру зміни іншої величини, яка має назву аргумент [2, с. 83].

В юридичній науці термін «функція» має свою специфіку. Так, термін «функція» в теорії держави означає напрямок, предмет діяльності того або іншого політико-правового інституту, зміст цієї діяльності, її забезпечення. Саме в цьому сенсі говориться про функції держави, уряду, міністерства, інших державних органів. У зв'язку зі специфічною трактовкою поняття «функція» юридичною наукою А. Б. Венгеров писав: «але така вже властивість юридичної мови – вона запозичає чужі поняття і наповнює їх своїм змістом, часом зрозумілим лише обізнаним, спеціально навченим особам, передусім юристам. Причому таким змістом, що інколи майже втрачає зв'язок з первісним. Так і з поняттям «функція», коли воно включається в юридичний понятійний апарат, відбувається цей процес» [3, с. 141].

Слід погодитися з В. М. Корельським, який функції держави відрізняє від функцій її окремого органу. Останні розкривають соціально-цільове призначення конкретного органу, що через функції реалізує свою компетенцію. На відміну від функцій державних органів функції держави виконуються всіма або багатьма органами, – підкреслює вчений [4, с. 149]. У той же час з огляду на правову природу та мету створення певні органи посідають провідне або одноосібне місце у здійсненні певної функції держави. Наприклад, здійснення функції правосуддя лежить виключно на судах. Митні органи відіграють лідируючу роль у справі боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

Термін «правозастосування» Юридична енциклопедія за авторством Л. В. Тихомірової та М. Ю. Тихомірова визначає як діяльність державних органів, що забезпечують реалізацію норм права, які містяться в законах та інших нормативних правових актах, шляхом видання актів застосування права [5, с. 678]. Деяко ширше стосовно суб'єктів правозастосування трактує дане поняття Великий енциклопедичний юридичний словник за редакцією Ю. С. Шемшученка. За ним застосування правових норм – здійснювана компетентними державними органами, уповноваженими на це громадськими об'єднаннями або їх посадовими особами організаційно-правова діяльність, результатом якої є встановлення піднормативних формально обов'язкових індивідуальних правил поведінки персоніфікованих суб'єктів [6, с. 286]. Вважаємо більш правильним останній підхід до суб'єктів правозастосовної діяльності. Так, дійсно, застосування правових норм передусім здійснюють компетентні органи державної влади, посадові особи. У той же час держава наділяє повноваженнями застосовувати окремі закони деякі громадські органи. Наприклад профспілки застосовують деякі норми трудового законодавства.

З огляду на вищезазначене не можна погодитися з С. В. Бородиним, який вказує, що застосовувати право – це означає діяти на підставі норм закону, без цього неможлива життєдіяльність громадян, держави і сучасного суспільства. Право застосовують усі юридичні і фізичні особи [7, с. 16]. Уявляється, що в цьому випадку мова йде мабуть не про застосування права, а про його використання або правомірну поведінку. Також достатньо спірною є позиція І. В. Бондаренка, який пише: «... немає жодного державного (і не тільки державного) органу, який би у своїй діяльності не застосовував правові норми, тобто не виконував правозастосовних функцій» [8, с. 24].

Таким чином, правозастосовну функцію можна визначити як забезпечення державними органами, органами місцевого самоврядування, посадовими особами та уповноваженими громадськими організаціями реалізації норм права відповідно до конкретних життєвих ситуацій шляхом прийняття індивідуальних формально обов'язкових рішень щодо персоніфікованих суб'єктів.

Виходячи з вищезазначеного можна констатувати, що перелік органів та організацій, які здійснюють правозастосовну функцію, є доволі великий. До них відносяться державні органи (Кабінет Міністрів України, міністерства і відомства, суд, прокуратура тощо), органи місцевого самоврядування, посадові особи (Президент України, голова державної адміністрації, слідчий тощо); деякі громадські організації (профспілки).

У науковій літературі виділяють дві форми застосування права: оперативно-виконавчу і правоохоронну. Оперативно-виконавча форма застосування права – це владна оперативна діяльність державних органів із реалізації розпоряджень норм права шляхом створення, зміни або припинення конкретних правовідносин на основі норм права. Зазначена форма діяльності є основним способом організації виконання позитивних велінь права. Правоохоронна діяльність – це діяльність компетентних органів з охорони норм права від будь-яких порушень [9, с. 251].

Отже, слід констатувати, що правоохоронна діяльність більш вузьке поняття, яке знаходиться в межах поняття «правозастосування». Зміст правоохорони в юридичній літературі визначається по-різному. Так, А. В. Єндольцева, О. А. Галуст'ян, А. П. Кізік під правоохороною розуміють урегульовану правом діяльність уповноважених державних органів з примусового забезпечення правового порядку на основі дотримання балансу інтересів особистості, суспільства і держави [10, с. 14]. О. Ф. Скакун правоохорону пов'язує із забезпеченням охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності і правопорядку, довілля, встановлених і регульованих правом усіх суспільних відносин [11, с. 48]. На думку В. І. Дяченко, правоохорона – це діяльність з охорони

права, яка здійснюється спеціально уповноваженими органами за встановленою в законі процедурою й полягає в розгляді юридично значущих справ, виявленні правопорушень і обвинуваченні осіб, винних у їх вчиненні, і, у деяких випадках, у застосуванні до правопорушників примусових заходів, регламентованих законом, а також у представництві й захисті прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [12, с. 8].

Іноді в юридичній літературі термін «правоохорона» ототожнюється з терміном «охорона прав» Переконаний, що зміст цих термінів не збігається. Так, термін «охорона прав» з огляду на його складові поширює охоронний вплив тільки на права людини. Разом з тим поза таким впливом залишаються свободи та обов'язки, які поряд із правами становлять основу правового статусу людини в суспільстві, а також такі суспільні та державні цінності, як державний суверенітет, конституційний лад, територіальна цілісність, правопорядок тощо.

З метою визначення власного бачення щодо поняття «правоохорона» дослідимо його складові. Так, Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає право як систему встановлених або санкціонованих державою загальнообов'язкових правил (норм) поведінки, що виражають волю панівного класу або всього народу [13, с. 917], а охорону як оберігання від небезпеки кого-, що-небудь; забезпечення від загрози нападу, замаху і т. ін. [13, с. 692].

У літературі з теорії права вказується на багатозначність категорії «право». Так, А. Ф. Черданцев вказує, що за допомогою терміна «право» позначаються різні явища. По-перше, система норм, яка видається державою (позитивне право); по-друге, певна система ідей, уявлень про те, якою повинне бути позитивне право (природне право); по-третє, певна правова можливість конкретного суб'єкта (суб'єктивне право) [14, с. 171]. В останні роки активно розвивається так званий синтетичний (інтегративний) підхід до права, який спрямований на забезпечення комплексного уявлення про дане явище. Так, його прихильники – В. С. Афанасьєв, В. І. Гойман, Н. А. Гранат, В. В. Лазарєв – розуміють право як сукупність визнаних у даному суспільстві і забезпечених офіційним захистом нормативів рівності і справедливості, що регулюють боротьбу й узгодження вільних воель у їх взаємовідносинах один з одним [2, с. 19]. Тобто своєрідними альфою й омегою синтетичного (інтегративного) підходу виступають юридичний позитивізм і природно-правова доктрина. І. Ю. Козліхін зазначає: «Сьогодні у правознавстві чітко виражений процес конвергенції юридичного позитивізму і теорій природного права» [15, с. 11]. Доволі цінною є також думка П. В. Анісімова стосовно того, що сьогодні правом повинна визнаватися тільки така нормативна система, що ґрунтується на засадах справедливості, рівності і свободи [16, с. 114].

Є. А. Тихонова цілком правильно вказує, що в основу сучасного розуміння права як такого феномена суспільного життя, що є разом самоорганізацією людського суспільства, покладено визнання найвищою соціальною цінністю людини та її свободи [17, с. 57].

Як відомо, соціальним призначенням права є регулювання та охорона суспільних відносин. Так, необхідність в охороні суспільних відносин існувала завжди і буде існувати доти, поки буде існувати суспільство і держава. Охорона суспільних відносин правом проявляється не тільки тоді, коли відбувається правопорушення, а, насамперед, у запобіганні порушенням норм права, оскільки навіть сам факт встановлення заборони або санкції впливає на людину, спонукує її утримуватися від здійснення караної дії або бездіяльності.

Отже, право вже само по собі виконує важливе завдання з охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, сприяє розвитку, зміцненню та охороні суспільних відносин. Якщо ж говорити про правоохорону, то в цьому випадку мова йде про оберігання самого права, оскільки без забезпечення такого оберігання право ефективно не функціонуватиме. Забезпечення правоохорони в державно організованому суспільстві лежить передусім на державі та її органах. Таким чином, у найзагальнішому розумінні під правоохороною функцією слід розуміти забезпечення державою оберігання права.

Уявляється, що саме здійснення правоохоронних функцій є базовим критерієм віднесення державних органів та організацій до числа правоохоронних. На те, що саме державні органи слід розуміти як правоохоронні неодноразово вказується в національному законодавстві. Так, ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» вказує на правоохоронні органи як на органи державної влади. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» правоохоронними органами є державні органи.

Стосовно переліку функцій, які належать до правоохоронних, то тут орієнтиром є два закони: Закон України «Про основи національної безпеки України» та Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». Так, ст. 9 Закону України «Про основи національної безпеки України» передбачає, що правоохоронні органи ведуть боротьбу зі злочинністю і протидіють тероризму, забезпечують захист і врятування населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характерів. На підставі зазначеного функціями, які належать до правоохоронних, є: а) боротьба зі злочинністю; б) протидія тероризму; в) забезпечення захисту і врятування населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і

природного характеру. Вважаю, що це достатньо спрощений та безсистемний підхід. Більше того, ст. 9 Закону функції правоохоронних органів розглядає окремо від функцій судів, прокуратури та Служби безпеки України, що уявляється зовсім невірним.

Більш вдава спроба визначити перелік функцій, які належать до правоохоронних, зроблена в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» Так, ст. 2 Закону передбачає наступні функції: а) розгляд судових справ у всіх інстанціях; б) провадження і розслідування кримінальних справ та справ про адміністративні правопорушення; в) оперативно-розшукову та розвідувальну діяльність; г) охорону громадського порядку і громадської безпеки; д) виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і попереднього слідства та прокурорів; е) контроль за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України; є) нагляд і контроль за виконанням законів.

Уявляється, що більш значущою ніж функція для визначення правоохоронних органів є мета їх функціонування, оскільки функції є похідними від мети функціонування певної інституції. Іншими словами, саме мета визначає функції та завдання будь-якого органу. Переконалий, що професійна боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями є тією системоутворюючою ознакою, яка відрізняє правоохоронні органи від усіх інших. Отже, основною метою функціонування правоохоронних органів слід вважати забезпечення захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань.

Таким чином, під правоохоронними органами слід розуміти систему державно-владних самостійних структурних утворень, основною метою функціонування яких є забезпечення захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань.

Список літератури: 1. Філософський словник / за ред. В. І. Шинкарука. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К. : Головна редакція УРЕ, 1986. – 800 с. 2. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 520 с. 3. Венгеров А. Б. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов. – 3-е изд. / А. Б. Венгеров. – М. : Юриспруденция, 2000. – 528 с. 4. Теория государства и права : учеб. для вузов / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : НОРМА, 2002. – 616 с. 5. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров. – М., 2002. 6. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с. 7. Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник / под ред. В. П. Божьева. – 4-е изд., испр. и доп. – М. : Спарк, 2002. – 400 с. 8. Бондаренко І. В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської

Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень» / І. В. Бондаренко. – К., 2004. – 253 с. **9.** Теорія господарства і права : курс лекцій / под ред. Н. І. Матузова і А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2001. – 776 с. **10.** Правоохранительные органы : учебник / под ред. А. В. Ендольцевой, О. А. Галустяна, А. П. Кизлыка. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2009. – 447 с. **11.** Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник ; пер. з рос. / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с. **12.** Дяченко В. І. Система правоохоронних органів : навч. посіб. / В. І. Дяченко. – К. : КНЕУ, 2003. – 320 с. **13.** Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2002. – 1440 с. **14.** Черданцев А. Ф. Теория государства и права : учеб. для вузов / А. Ф. Черданцев. – М. : Юрайт, 2000. – 432 с. **15.** Козлихин И. Ю. Позитивизм и естественное право / И. Ю. Козлихин // Государство и право. – 2000. – № 3. – С. 5–11. **16.** Анисимов П. В. Теоретические проблемы правового регулирования защиты прав человека : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.01 / П. В. Анисимов. – М., 2005 – 370 с. **17.** Тихонова Є. А. Методологічні основи побудови системи конституційного законодавства України / Є. А. Тихонова // Конституція України – основа подальшого розвитку законодавства : зб. наук. праць Ін-ту законодавства Верховної Ради України. – К., 1997. – С. 57–60.

Надійшла до редколегії 18.09.2009

УДК [342.51:339.924](477)

Є. В. Пономаренко

ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

Проаналізовано місце та особливості діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері євро інтеграції. Обґрунтовано пропозицію щодо доцільності створення Міністерства з питань європейської інтеграції України як центрального органу виконавчої влади, відповідального виключно за забезпечення реалізації євроінтеграційних планів держави.

Проанализированы место и особенности деятельности центральных органов исполнительной власти в сфере евроинтеграции. Обосновано предложение о целесообразности создания Министерства по вопросам европейской интеграции Украины как центрального органа исполнительной власти, ответственного исключительно за обеспечение реализации евроинтеграционных планов государства.

The place and peculiarities in the activity of central agencies of executive power in the sphere of eurointegration are analyzed. It is offered to create the Ministry on European Integration of Ukraine as a central agency of executive power which is responsible only for guaranteeing state European plans' realization.

Євроінтеграція має стати першочерговим пріоритетом для всіх гілок і рівнів влади в Україні, а найперше для органів виконавчої влади. Це пов'язано з рядом причин, зокрема з тим, що: органи