

Соколенко О. Л.

доктор юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський національний
університет ім. Олеся Гончара)

СИСТЕМА ТА ВИДИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Досліджено аспекти побудови системи правоохоронних органів. Розглянуто поняття та види правоохоронних органів, принципи організації, напрямки діяльності правоохоронних органів.

Ключові слова: система правоохоронних органів, правоохоронна діяльність, права громадян, адміністративно-правовий захист.

Постановка проблеми. Правоохоронна функція держави спрямовується на охорону й захист основ конституційного ладу, у тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, законності та правопорядку. Правоохоронна діяльність покликана рівною мірою забезпечувати інтереси усього суспільства, всіх фізичних і юридичних осіб, держави і територіальних громад у правоохоронній сфері, здійснюючи попередження, припинення і усунення порушень у врегульованих правом суспільних відносинах.

Врдночас на сьогодні в Україні склалася суперечлива практика ситуативного й непослідовного формування правоохоронних органів, що, зокрема, виявляється у законодавчих колізіях щодо визначення правоохоронної природи того чи іншого органу державної влади. Крім цього, остаточно законодавчо не вирішеними залишилися й такі засадничі аспекти побудови системи правоохоронних органів як поняття та види правоохоронних органів, принципи організації та діяльності, напрямки правоохоронної діяльності правоохоронних органів, форми їх взаємодії тощо. Вказане свідчить про відсутність узгодженої державної правоохоронної політики й комплексного перспективного планування побудови правоохоронної системи в Україні. До того ж саме науково-теоретичне забезпечення інституту правоохоронних органів також значною мірою характеризується неоднозначністю розуміння сутності та співвідношення правоохоронної системи і системи правоохоронних органів. Відтак, можна стверджувати, що сучасна практика організації діяльності правоохоронних органів в Україні здебільшого відбувається взагалі поза усілякою системністю.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Зазначимо, що проблематика розуміння системи правоохоронних органів раніше вже розглядалася такими вченими: І. В. Зозуля, О. Ф. Климюк, В. В. Ковальська, А. М. Куліш, О. М. Музичук, О. В. Тюріна та ін. Однак, дослідження вказаних вчених, по суті, відображають різні методологічні підходи щодо розуміння інституту правоохоронних органів і їхньої системи, у той же час не враховуючи абсолютно усі

закономірності формування й функціонування правоохоронної системи й не визначаючи її узгоджене консолідоване бачення. З огляду на це та в контексті оптимізації теоретико-методологічних і нормативно-правових засад організації та діяльності правоохоронних органів вбачаються актуальними питання їхньої системи та видів.

Метою даної статті є визначення напрямків правоохоронної діяльності та реалізації захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів України.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань:

- охарактеризувати напрямки діяльності правоохоронних органів щодо реалізації прав громадян;
- визначити особливості нормативно-правових засад, поняття, значення та систему адміністративно-правових засобів захисту прав громадян.

Виклад основного матеріалу. Передусім, зазначимо, що поняття системи правоохоронних органів нерозривно пов'язане із низкою інших правоохоронних категорій, що й закладають основний базис розуміння даного явища правової дійсності. Зокрема, мається на увазі визначення самого поняття й сутнісних рис правоохоронних органів, що, у свою чергу, безпосередньо залежить від розуміння феномена правоохоронної діяльності та її суб'єктів, а також правоохоронної функції держави, що характеризує зміст правоохоронної діяльності правоохоронних органів. Поняття системи правоохоронних органів так само ґрунтується й на загальних засадах теорії систем, що виступають основою єдності, спільності і взаємності правоохоронних органів.

Поряд з цим систему правоохоронних органів, як правову категорію, необхідно розглядати також в її співвідношенні із правоохоронною системою, з приводу поняття та внутрішнього змісту якої, втім, як і системи правоохоронних органів, у юридичній науці склалися досить неоднозначні теоретико-методологічні підходи. Підкреслимо, що встановлення сутності правоохоронної системи є необхідним елементом характеристики системи правоохоронних органів й сприятиме більш точному та узгодженому розумінню як загалом даного явища, так і конкретних інституцій, які складають таку систему правоохоронних органів.

Так, з приводу розуміння поняття «правоохоронна система» В. О. Боняк виокремлює два існуючих підходи до її визначення: по-перше, як сукупності правоохоронних органів; по-друге, як складного соціально-правового явища, що структурно включає правоохоронні органи та інші її елементи [1, с. 67]. Виходячи з першого з викладених підходів, поняття «правоохоронна система» і «система правоохоронних органів» фактично ототожнюються, зокрема, В. П. Півненко прямо характеризує правоохоронну систему як систему правоохоронних органів, що розсосереджені на всіх гілках державної влади [2, с. 39–42]. У той же час, на нашу думку, система правоохоронних органів відображає перш за все саме інституціональний аспект правоохоронної діяльності, існування й функціонування якого неможливе поза зв'язком із іншими елементами організації правоохорони, зокрема, нормативно-правовим забезпеченням побудови

системи таких правоохоронних органів і реалізації ними відповідної правоохоронної діяльності. Адже лише єдність та пов'язаність правового регулювання суспільних відносин у сфері правоохорони, організації правоохоронних органів і практично здійснюваної ними правоохоронної діяльності в умовах демократичної соціальної правової держави може розглядатися як єдино прийнятний й конструктивний спосіб організації правоохорони.

При цьому, зважаючи на різноплановість суспільних відносин у правоохоронній сфері, більш повно й обґрунтовано необхідно розглядати зазначену нормативну підсистему в якості не тільки одних охоронних, але також і регулятивних правових норм – взагалі як правові засади організації правоохоронних органів і здійснення ними правоохоронної діяльності.

Зауважимо, що неодмінною характеристикою будь-якої соціальної системи, у тому числі і правоохоронної, є взаємовплив всіх її складових. Відповідно до цього, має йтися не тільки про вплив правоохоронних органів на розвиток усієї правоохоронної системи, але також про зворотний вплив інших її складових на систему правоохоронних органів, яка, наприклад, безпосередньо залежить від нормативної підсистеми правоохоронної системи.

Визнаючи те, що правоохоронну систему не слід ототожнювати із системою правоохоронних органів, необхідним постає визначення її місця у правоохоронній системі, зокрема, стосовно інших її складових. Також слід зважати, що правоохоронна система не обмежується лише вищеразглянутими правовими засадами і органами правоохорони. Зокрема, В. О. Боняк в якості основних підсистем правоохоронної системи називає нормативну та інституціональну, що складається не лише з правоохоронних органів, але й з їхньої діяльності [1, с. 70]. На нашу думку, правоохоронна діяльність є одним із центральних елементів правоохоронної системи, що, по суті, виступає практичною реалізацією компетентними правоохоронними інституціями відповідних нормативно-правових засад. Зв'язок правоохоронних органів і правоохоронної діяльності також має взаємний характер: правоохоронна діяльність безпосередньо залежить від інститутів, що її реалізують, а організація правоохоронних інститутів має відповідати актуальним вимогам оптимальної реалізації правоохоронної діяльності.

У той же час правоохоронну діяльність більш коректним видається не включати до інституціональної підсистеми, що представлена правоохоронними інститутами, а виділяти саме в окрему підсистему правоохоронної системи, що відображувала б уже функціональний аспект правоохорони. З цих підстав маємо не погодитися із В. Ю. Піотровським, який взагалі не визначає правоохоронну діяльність у контексті основних компонентів правоохоронної системи [3], хоча саме необхідність її здійснення й виступає передумовою і нормативно-правового регулювання, і формування відповідних правоохоронних інституцій. Тому у структурі правоохоронної системи, як і А. М. Куліш [4, с. 6], виділяємо перш за все саме нормативну, інституціональну та функціональну підсистеми.

До структури правоохоронної системи, поряд із вказаним вище, деякими вченими включаються також інші елементи, а саме мета і об'єкти

правоохоронної системи [3; 5, с. 4], а також правоохоронні відносини [5, с. 4]. Разом із тим, хоч вказані категорії дійсно займають важливе місце в організації та функціонуванні правоохоронної системи, однак, не можуть розглядатися відособлено поза контекстом нормативної, інституціональної та функціональної підсистем. Так, мета правоохоронної системи фактично тотожна меті самої правоохоронної діяльності й полягає в охороні та захисті основ конституційного ладу, у тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, законності та правопорядку. Об'єкти правоохоронного впливу в своїй основі визначають організацію та напрямки діяльності суб'єктів правоохоронної системи. Правоохоронні відносини взагалі є широкою інтегративною категорією та включають у себе всі правовідносини, що складаються та протікають у правоохоронній сфері, зокрема, з приводу організації та функціонування правоохоронної системи.

Отже, на нашу думку, структурно правоохоронну систему слід визначати як єдність і взаємопов'язаність нормативної (правові норми), інституційної (правоохоронні інституції) та функціональної (правоохоронна діяльність) підсистем.

Таким чином, відносячи в цілому нормативно-правове регулювання у правоохоронній сфері й правоохоронну діяльність до правоохоронної системи, узгоджено із цим має формулюватися суб'єктний склад її інституціональної складової. У зв'язку із цим актуалізується представлення інституціональної підсистеми із поняттям суб'єктів правоохоронної діяльності. Останні ж, за нашим визначенням, об'єднують абсолютно всі інституції, що тією чи іншою мірою беруть участь у здійсненні правоохорони. Інакше кажучи, розуміючи під функціональною підсистемою правоохоронну діяльність, інституціональну підсистему мають складати її суб'єкти, якими, у свою чергу, є як державні правоохоронні органи, так й інші неправоохоронні державні та муніципальні органи, що наділені окремими правоохоронними повноваженнями, а також залучені до правоохоронної діяльності недержавні громадські формування.

Досить своєрідною є позиція Т. О. Пікулі з приводу розуміння суб'єктів правоохоронної системи, який до їх числа відносить фізичних та юридичних осіб – державу, державні установи, господарюючі суб'єкти, окрему особу і правоохоронні органи [6]. Зазначимо, що подібне розуміння суб'єктів правоохоронної системи виходить за межі суб'єктів правоохоронної діяльності, які здійснюють охорону права і правовідносин з метою реалізації правоохоронної функції держави та захисту загальносоціальних цінностей. Такі ж суб'єкти як державні установи, господарюючі суб'єкти та конкретна особа, на думку Т. О. Пікулі, можуть бути віднесені до суб'єктів правоохоронної системи лише на тій підставі, що вони можуть звертатися за захистом своїх прав та інтересів до правоохоронних органів або ж іншим чином здійснювати самозахист. У той же час зазначене характеризує не наявність у цих суб'єктів певних правоохоронних повноважень по здійсненню правоохоронної діяльності, а можливість бути учасниками правоохоронних відносин при здійсненні правоохорони певними суб'єктами правоохоронної діяльності. Крім цього, самозахист не можна

вважати різновидом правоохоронної діяльності, позаяк він має ситуативний, індивідуально направлений характер та пов'язаний із забезпеченням не стільки загальносоціальних інтересів (наприклад, підтримання правопорядку), як власних приватних інтересів.

Отже, участь вказаних суб'єктів у правоохоронних відносинах за своєю суттю є добровільною, ініціативною, направленою на захист саме своїх прав й інтересів, а також характеризується відсутністю єдиного розподілу компетенції з суб'єктами правоохоронної діяльності та відповідальності за подібну «охорону» й «захист». Відтак, єдино прийнятним постає визначення в якості суб'єктів правоохоронної системи лише суб'єктів правоохоронної діяльності.

Зазначимо, що правоохоронні органи відіграють провідну роль порівняно з іншими суб'єктами в реалізації правоохоронної діяльності, що зумовлюється їх правоохоронною спеціалізацією, постійністю та професійністю виконання правоохоронних повноважень, можливістю застосування відповідних державно-владних засобів впливу. Відповідно до цього, система правоохоронних органів, як центральний суб'єкт правоохоронної діяльності, є центральним суб'єктом правоохоронної системи. Аналогічні висновки наводить А. М. Куліш [7], зауважуючи визначальне значення правоохоронної діяльності правоохоронних органів у реалізації правоохоронної функції держави.

Таким чином, з приводу викладеного зауважимо таке. Правоохоронна система – це соціальна система, що відображає єдність і взаємопов'язаність нормативно-правового регулювання у правоохоронній сфері, організації системи правоохоронних органів та інших суб'єктів правоохоронної діяльності й самої правоохоронної діяльності, спрямованої на охорону й захист основ конституційного ладу, у тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, законності та правопорядку. Система правоохоронних органів виступає підсистемою інституціональної системи правоохоронної діяльності, яка, у свою чергу, виступає підсистемою правоохоронної системи. Остання ж, на думку А. Г. Братка [8, с. 312–314], є підсистемою стосовно системи вищого порядку – правової системи.

Саме розподіл правоохоронних повноважень покладається в основу системи правоохоронних органів, сформованих задля реалізації відповідних напрямків правоохорони. Серед означених напрямків правоохоронної діяльності за суб'єктно-об'єктним поділом можна назвати попередження правопорушень; охорону громадського порядку, громадської безпеки і власності; оперативно-розшукову та розвідувальну діяльність; контрольно-наглядову діяльність; досудове розслідування; правосуддя; виконання судових рішень й постанов органів розслідування; надання правової допомоги. Отже, необхідність компетентного виконання даних видів правоохоронної діяльності зумовлює формування правоохоронних органів, а їхнє узгоджене виконання – системи правоохоронних органів. Вказане дає підстави переважній більшості вчених визначати правоохоронну діяльність в якості системоутворюючого чинника системи правоохоронних органів [13; 14; 15, с. 9; 16; 17; 10, с. 7, 18], реалізація якої виступає передумовою пра-

воохоронних органів та їхньої системи.

Висновки. Таким чином, узагальнюючи вищевикладене, до системи правоохоронних органів України входять такі види правоохоронних органів: суди; прокуратура; Служба безпеки України; Управління державної охорони; Військова служба правопорядку у ЗС України; Державна прикордонна служба України; Державна кримінально-виконавча служба України; Державна виконавча служба; міліція; внутрішні війська МВС України; Служба зовнішньої розвідки України; Головне управління розвідки Міністерства оборони України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та інші правоохоронні органи.

Забезпечення цілісності й узгодженості, ефективності функціонування системи правоохоронних органів як складової загальної правоохоронної системи вимагає впорядкування правового статусу, реформування організації усіх правоохоронних органів, вироблення і запровадження злагодженого механізму їхньої взаємодії та співпраці, а також приведення компетенції правоохоронних органів у відповідність до актуальних завдань правоохоронної функції держави.

Бібліографічні посилання

1. Краснокутський С.В. Юридична природа недержавної правоохоронної діяльності в Україні (теоретико-правовий аспект): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / С.В. Краснокутський. – К., 2004.
2. Півненко В. Правоохоронна система України: визначення і функціонування / В. Півненко // Вісник прокуратури. – 2003. – № 2. – С. 39–45.
3. Пиотровский В.Ю. Правоохранительная система в условиях формирования правового государства в России: историко-правовой и теоретико-правовой аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В.Ю. Пиотровский. – СПб., 2003.
4. Куліш А.М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Куліш А. М. – Х., 2009.
5. Пікуля Т.О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Пікуля Т. О. – К., 2004.
6. Пікуля Т.О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування): дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Пікуля Т. О. – К., 2004.
7. Куліш А.М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Куліш А.М. – Х., 2009.
8. Теория права и государства: учебник / под. ред. В.В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2001.
9. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія / Ю.С. Шемшученко та ін.; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2010.
10. Тюріна О.В. Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження): дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Тюріна О.В. – К., 2001.
11. Божьев В.П. Правоохранительные органы Российской Федерации / В.П. Божьев. – М., 1996.
12. Козлов Ю.М. Органы советского государственного управления (понятия и конституционная система) / Ю.М. Козлов. – М., 1960.
13. Дубінчак В.М. Правоохоронна діяльність: сутність, суб'єкти, засоби забезпечення (теоретико-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В.М. Дубінчак. – К., 2010.
14. Баштанник В. Сутність і зміст правоохоронної діяльності в системі публічного управління / В. Баштанник, Ю. Земляков // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 2 (13).

15. Сушинський О.І. Правоохоронні органи України: проблемні аспекти статусу: монографія / О. Сушинський. – Львів, 2010.

16. Загуменна Ю.О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності / Ю.О. Загуменна // Право і безпека. – 2010. – № 3 (35).

17. Ільченко О.В. Правові аспекти визначення системи правоохоронних органів України, їх місце в системі органів державної влади / О.В. Ільченко // Митна справа. – 2012. – № 1 (79). – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 92–96.

18. Судові та правоохоронні органи України: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / А.П. Гель, Г.С. Семаков, С.П. Кондратова. – К., 2004.

Соколенко О. Л. Система и виды правоохранительных органов Украины. Исследованы аспекты построения системы правоохранительных органов. Рассмотрены понятия и виды правоохранительных органов, принципы организации, направления деятельности правоохранительных органов.

Ключевые слова: система правоохранительных органов, правоохранительная деятельность, права граждан, административно-правовая защита.

Sokolenko O. L. System and types of law-enforcement bodies of Ukraine. The scientific article deals with the research of aspects of the construction of the system of law-enforcement bodies. The author discusses the concept and types of law-enforcement authorities, organizational principles, directions of law-enforcement activity of law-enforcement bodies.

Structurally, the author proposes to determine a system of law enforcement as the unity and interconnectedness of the regulatory (legal norms), institutional (law enforcement institutions) and functional (law enforcement activity) subsystems.

The system of law enforcement bodies of Ukraine includes following types of law enforcement agencies: courts; public prosecutor; the Security Service of Ukraine; the Department of State Security; the Military Police in the Armed Forces of Ukraine; the State Border Service of Ukraine; the State Penitentiary Service of Ukraine; the State Executive Service; the militia; the Internal Troops of Ukraine; the Foreign Intelligence Service of Ukraine; the Main Department of Intelligence of the Ministry of Defence of Ukraine; the Verkhovna Rada of Ukraine Commissioner for Human Rights and other law enforcement agencies.

Keywords: system of law-enforcement bodies, law-enforcement, citizens' rights, administrative-legal protection.

Надійшла до редакції 12.06.2013

Бузнікова Н. Е., Беликов А. П.
кандидаты юридических наук
(ФГКУ «ВНИИ МВД России»)

О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО НАДЗОРУ ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

Бузнікова Н. Е., Беликов А. П. Щодо правового регулювання діяльності поліції з нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Досліджено питання правового регулювання діяльності поліції щодо нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Здійснено аналіз та виявлено проблеми правозастосовчої практики в цій сфері. На основі проведеного аналізу сформульовано пропозиції з удосконалення законодавства у сфері нагляду за особами даної категорії.

Ключові слова: адміністративний нагляд, законодавство, звільнені з місць позба-