

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

МУЗИЧУК Олександр Миколайович - доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, начальник навчально-наукового інституту підготовки фахівців для підрозділів слідства та дізнання Харківського національного університету внутрішніх справ
УДК 342.95 + 351.74 (477)

На основани анализе законодательных и подзаконных актов уточняется система правоохранительных органов в Украине.

Поняття та ознаки правоохоронних органів визначались у наукових дослідженнях О.М. Бандурки, О.К. Безсмертного, В.Т. Білоуса, І.В. Бондаренка, С.Ф. Денисюка, А.Т. Комзюка, А.М. Куліша, А.М. Кучука, К.Ю. Мельника, М.І. Мельника, Т.О. Пікулі, Ю.С. Плигуна, В.Г. Фатхутдінова, М.І. Хавронюка, М.О. Шиліна, Ю.С. Шемшученка та багатьох інших авторів. Що стосується характеристики законодавства України, в якому визначаються види правоохоронних органів, то вона іще не була предметом окремого комплексного дослідження.

Метою цієї статті є удосконалення системи правоохоронних органів України, у зв'язку з чим планується охарактеризувати законодавчі та підзаконні акти, в яких визначаються види та ознаки правоохоронних органів, а також їх функції.

Проте нечіткість законодавчих та наукових положень щодо визначення поняття, ознак (рис) та переліку правоохоронних органів створює певні труднощі, насамперед, під час правозастосовної діяльності. Наприклад, відсутність чіткого поняття та закритого (вичерпного) переліку правоохоронних органів у Законах України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про прокуратуру» не дає змогу

визначити, які саме правоохоронні органи є об'єктом, у першому випадку, контролю, другому – координаційної діяльності прокурора. Сказане характерне для Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», норми якого не дають змогу визначити вичерпний перелік правоохоронних органів, на які розповсюджується державний захист, що передбачений цим законом [1]; Кримінального кодексу України, норми якого не дають змогу визначити вичерпний перелік правоохоронних органів, як об'єктів протиправного посягання, що є обов'язковим складом таких злочинів як: «опір працівникові правоохоронного органу», «втручання в діяльність працівника правоохоронного органу», «погроза або насильство щодо працівника правоохоронного органу», «умисне знищення або пошкодження майна працівника правоохоронного органу», «посягання на життя працівника правоохоронного органу», «захоплення працівника правоохоронного органу як заручника» [2].

У деяких законодавчих актах визначено напрями або окремі правоохоронні функції, які вказують на доцільність віднесення того чи іншого державного органу до правоохоронного. Наприклад, у ч. 2 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» такими названі: розгляд судових справ у всіх інстанціях; провадження і розслідування кримінальних справ та справ про адміністративні правопорушення; здійснення

оперативно-розшукової та розвідувальної діяльності; охорона громадського порядку і громадської безпеки; виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і попереднього слідства та прокурорів; контроль за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України; нагляд і контроль за виконанням законів [3].

На нашу думку, деякі із вищенаведених напрямів потребують уточнення. Наприклад, погоджуючись з тим, що «розгляд судових справ у всіх інстанціях» є одним із напрямів правоохоронної діяльності, натомість, він є характерним лише для суду, який до правоохоронних органів не належить, оскільки навіть у назві законодавчих та підзаконних актів поняття «суд» та «правоохоронні органи» розмежовуються.

Що стосується «провадження справ про адміністративні правопорушення», то цей напрямок характерний для багатьох державних органів виконавчої влади, які не мають статусу правоохоронних, оскільки така діяльність для них є не основою, а однією із багатьох покладених на них функцій. Крім того, провадження справ про адміністративні правопорушення здійснюють не лише державні органи, а й органи місцевого самоврядування (адміністративні комісії, виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад), для перших з яких така функція є основною, але вони також не є правоохоронними органами.

Сказане стосується й такого напряму (функції) як охорона громадського порядку і громадської безпеки, який також здійснюють недержавні суб'єкти правоохоронної діяльності, наприклад, громадські формування правоохоронної спрямованості. Так само як і розгляд справ про адміністративні правопорушення, виконання лише такої функції як охорона громадського порядку та громадської безпеки не вказує на той чи інший орган (організацію) як правоохоронний. Винятком є лише підрозділи міліції громадської безпеки, проте й вони, крім охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, виконують й інші правоохоронні функції: протидіють злочинним

проявам під час несення патрульної служби, затримують злочинців тощо.

Не можемо погодитись з таким напрямом (функцією) як «виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і попереднього слідства та прокурорів», оскільки згідно з кримінально-процесуальним законодавством їх виконання є обов'язком усіх органів та посадових осіб, кому вони адресовані.

Досить широкою за змістом є така функція як «нагляд і контроль за виконанням законів», оскільки її виконує переважна більшість органів виконавчої влади, які до того ж мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення (органи залізничного транспорту, органи морського і річкового транспорту, органи повітряного транспорту, органи автомобільного транспорту та електротранспорту та інші органи, що передбачені ст.ст. 218-244-18 КпАП) [4]. Варто зазначити, що деякі з таких органів (як «органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони») містяться у переліку правоохоронних органів, який передбачений ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [3]. Тоді, за логікою цього закону, усі органи, які мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення, є правоохоронними, з чим погодитись не можемо, насамперед, зважаючи на значну кількість таких органів, частина з яких є недержавними. Проте, серед таких органів є ті, що крім права розгляду справ про адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень виконують й інші правоохоронні функції (розслідують злочини, провадять дізнання, здійснюють оперативно-розшукову діяльність, тощо), у зв'язку з чим їх необхідно віднести до правоохоронних (органи внутрішніх справ, податкові органи, митні органи, органи державного пожежного нагляду тощо). Отже, одне лише право розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення не є тією ознакою, на підставі якої ті чи інші органи можна віднести до правоохоронних.

Деякими законодавчими актами окремі органи прямо названі правоохоронними. Зокрема, це стосується Законів України «Про службу безпеки України», «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», «Про Державну прикордонну службу України». Зокрема, Служба безпеки України визначена як «державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України» (ст. 1) [5]; Управління державної охорони України – як «державний правоохоронний орган спеціального призначення, підпорядкований Президентові України та підконтрольний Верховній Раді України» (ст. 11) [6]; Державна прикордонна служба України – як «правоохоронний орган спеціального призначення» (ст. 6) [7].

Деякі органи, що здійснюють правоохоронні функції, наприклад, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, названі у законодавчому акті «спеціальним правоохоронним формуванням» [8]. А деякі із органів, які беззаперечно є правоохоронними, окремими законодавчими актами, що визначають їх правовий статус, навпаки, такими не названі. Зокрема, це стосується міліції України, Служби зовнішньої розвідки України, прокуратури, митних органів, органів державної податкової служби, органів і установ виконання покарань тощо.

Цінним для нашого дослідження є підхід щодо розмежування правоохоронних та контролюючих органів, який використаний у Модельному законі про державний захист суддів, посадових осіб правоохоронних і контролюючих органів, прийнятому на дванадцятому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД (Постанова № 12-9 від 8 грудня 1998 року) [9]. Теоретична та практична цінність цього Закону полягає у тому, що він чітко розмежовує такі поняття, як «судові органи», «правоохоронні органи» та «контролюючі органи». Зокрема, велика кількість органів, які, на нашу думку, національним законодавством України необґрунтовано віднесені до правоохоронних (органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони) [3], у Модельному законі названі контролюючими орга-

нами, що на нашу думку, є більш логічним. Проте не можемо погодитись із авторами Модельного закону, які судових виконавців, і відповідно, органи Державної виконавчої служби відносять до правоохоронних, оскільки, незважаючи на те, що вона виконує правозастосовні та правоохоронні функції, має деякі з ознак правоохоронних органів (її працівники мають спеціальні звання та формений одяг, перебувають під посиленним захистом держави, застосовують заходи державного примусу), до правоохоронних органів така служба не належить, позаяк, її основним завданням є «своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом» (ст. 1 Закону України «Про державну виконавчу службу») [10]. Призначення, завдання та функції Державної виконавчої служби більш характерні для визначення її як не правоохоронного, а контролюючого органу. Сказане стосується і таких державних органів, як Антимонопольний комітет України, Державна контрольно-ревізійна служба України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національний банк України та багатьох інших державних органів, які виконують як правоохоронні, так і контрольні функції, останні з яких у їх переліку переважають. Наприклад, головним завданням державної контрольно-ревізійної служби є здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності в міністерствах та інших органах виконавчої влади, в державних фондах, у бюджетних установах і у суб'єктів господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують (отримували в періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів та державних фондів або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно [11]. Те, що органи

державної контрольно-ревізійної служби не відносяться до правоохоронних органів, наглядно визначено у ч. 2 ст. 8 цього ж Закону, де зазначено, що звернення, де повідомляється про крадіжки, розтрата, недостачі, інші серйозні правопорушення, негайно пересилаються органами державної контрольно-ревізійної служби правоохоронним органам для прийняття рішення згідно з чинним законодавством [11]. Натомість, органи державної контрольно-ревізійної служби, як і більшість інших державних органів виконавчої влади, мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення.

Про те, що Антимонопольний комітет України є контрольним, а не правоохоронним органом, наглядно засвідчує перелік його основних завдань, серед яких здійснення державного контролю за: дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції; концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та регулюванням цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій [11], хоча одним із його повноважень також є накладення адміністративних стягнень.

Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України зобов'язана «інформувати правоохоронні органи для вжиття ними заходів із запобігання та припинення злочинів у зазначеній сфері» (п. 11 ст. 16 Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» [12]).

Аналіз норм вищенаведених та багатьох інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів дозволяє зробити такі висновки:

1. У чинному законодавстві відсутній вичерпний перелік правоохоронних органів, оскільки різними нормативно-правовими актами або називається їх різна кількість, або їх перелік закінчується словами «та інших органів».

2. Чинне законодавство чітко розмежовує такі поняття, як «органи суду» (працівники суду) та «правоохоронні органи» (працівники правоохоронних органів), що є позитивним та таким, що дозволяє розв'язати тривалу дискусію науковців щодо віднесення (невіднесення) суду до правоохоронних органів. Теоретичну та практичну цінність має Модельний закон про державний захист суддів, посадових осіб правоохоронних і контролюючих органів, оскільки він чітко розмежовує такі поняття, як «правоохоронні органи» та «контролюючі органи», що, на жаль, не зроблено у національному законодавстві.

3. У чинному законодавстві до правоохоронних органів віднесені й такі як: Державна контрольно-ревізійна служба України, Антимонопольний комітет України, Державна виконавча служба, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національний банк України та багато інших державних органів, які є не правоохоронними, а контролюючими державними органами, оскільки лише єдина для них усіх ознака – розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень – не є підставою віднесення їх до правоохоронних.

4. У деяких законодавчих актах визначено напрями або окремі правоохоронні функції, які вказують на доцільність віднесення того чи іншого державного органу до правоохоронного, які, на нашу думку, потребують суттєвого доопрацювання.

5. Деякими законодавчими актами окремі органи прямо названі правоохоронними. Зокрема, це стосується Законів України «Про службу безпеки України», «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», «Про Державну прикордонну службу України». А деякі із органів, які беззаперечно є правоохоронними, окремими законодавчими актами, що визначають їх правовий статус, навпаки, такими не названі. Зокрема, це стосується органів внутрішніх справ України, Служби зовнішньої розвідки України, прокуратури, митних органів, органів державної податко-

АНОТАЦІЯ

На підставі аналізу законодавчих та підзаконних актів уточнюється система правоохоронних органів в Україні.

SUMMARY

On the basis of analysis of legislative and acts the system of law enforcement authorities is specified in Ukraine.

вої служби, органів і установ виконання покарань тощо.

Резюмуючи вищевикладене, пропонуємо правоохоронні органи об'єднати у дві групи: 1) опосередковано правоохоронні, серед яких: органи внутрішніх справ, органи прокуратури, Служба безпеки України, Державна митна служба України, Державна податкова служба України, Державна прикордонна служба України, Управління державної охорони, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, Служба зовнішньої розвідки України, Розвідувальний орган Міністерства оборони України, Державна кримінально-виконавча служба України, органи державного пожежного нагляду; 2) безпосередньо правоохоронні, до яких варто віднести відповідні підрозділи вищенаведених опосередковано правоохоронних органів, які спеціально створені з метою забезпечення охорони та захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави, насамперед, від злочинних посягань.

На нашу думку, позитивним для удосконалення національного законодавства з досліджуваних питань було б передбачення (закріплення) у законодавчих актах, які визначають правовий статус правоохоронних органів, того, що вони є правоохоронними, як це, наприклад, зроблено у Законах України «Про службу безпеки України», «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», «Про Державну прикордонну службу України». У такому випадку перелічення правоохоронних органів в одному із законодавчих актів було б зайвим. Сказане стосується й визначення загальних (основних) завдань та функцій правоохоронних органів, їх загальних повноважень, на необхідності чого наголошують окремі науковці, обґрунтовуючи важливість прийняття Закону України «Про правоохоронні органи держави». Вважаємо, що такий закон, більшою мірою буде мати декларативний характер.

Література

1. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України : від 23.12.1993 р., № 3781-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
2. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
3. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України : від 23.12.1993 р., № 3781-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
5. Про Службу безпеки України : Закон України : від 25.03.1992 р., № 2229-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
6. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України : від 04.03.1998 р., № 160/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.
7. Про Державну прикордонну службу України : Закон України : від 03.04.2003 р., № 662-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
8. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України : Закон України : від 07.03.2002 р., № 3099-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 32. – Ст. 225.
9. Модельний закон про державний захист суддів, посадових осіб правоохоронних і контролюючих органів : прийнятий на дванадцятому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасників СНД (Постанова № 12–9 від 08.12.1998 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
10. Про державну виконавчу службу : Закон України : від 24.03.1998 р., № 202/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 243.
11. Про Антимонопольний комітет України : Закон України : від 26.11.1993 р., № 3659-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.
12. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України : від 23.03.2006 р., № 3475-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 258.