

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 340.1

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-13

В.Г. ГРИЦЕНКО,

*доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,
професор кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка (м. Кропивницький)*

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ЗАВДАНЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Розглянуто ключові аспекти завдань правоохоронної системи. З'ясовано, що завдання в межах правоохоронної діяльності постають як певні сфери і питання впливу та прояву компетенції відповідних правоохоронних органів. Без чіткого виокремлення завдань досліджувані суб'єкти адміністративного права не зможуть належним чином реалізувати свої повноваження для досягнення мети правоохоронної діяльності. Відсутність переліку завдань на законодавчому рівні створює практичні проблеми розмежування компетенції органів між собою, створення правових механізмів активізації їх взаємодії на міжгалузевому рівні. Звернуто увагу на відсутність єдиної точки зору щодо визначення поняття «завдання». На основі аналізу існуючих наукових розробок та доктринальних підходів запропоновано розуміти завдання правоохоронних органів як певні сфери і питання впливу і прояву компетенції відповідних правоохоронних органів. Акцентовано увагу на тому, що в сучасних умовах завдання правоохоронних органів мають координуватися із завданнями суспільства і держави. Наголошено, що таке співвідношення потребує і зумовлює новий зміст державно-управлінських відносин, що полягають у якісних змінах односторонньо владних відносин, які не мають бути домінуючими. При цьому державно-управлінські відносини існують у формі не лише адміністративно-управлінських відносин, а регулюються нормами різних галузей права. Теоретично обґрунтовано, що у процесі здійснення правоохоронними органами своєї діяльності не слід змішувати безпосередньо завдання правоохоронної діяльності та правоохоронних органів, адже у процесі діяльності державного характеру безпосередньо реалізується публічний інтерес, виражати який можуть або суб'єкти владних повноважень, або такі, що у встановленому порядку є носіями волевиявлення суспільства. Запропоновано авторську систему завдань правоохоронних органів та акцентовано увагу на доцільності прийняття Закону України «Про правоохоронну діяльність», в якому необхідно передбачити статтю «Завдання правоохоронних органів» в авторській редакції.

Ключові слова: правоохоронний орган, правоохоронна система, завдання, визначення, компетенція, державний орган.

Рассмотрены ключевые аспекты задач правоохранительной системы. Выяснено, что задачи в рамках правоохранительной деятельности предстают как определенные сферы и вопросы влияния и проявления компетенции соответствующих правоохранительных органов. Без четкого выделения задач исследуемые субъекты административного права не смогут должным образом реализовать свои полномочия для достижения цели правоохранительной деятельности. Отсутствие перечня задач на законодательном уровне создает практические проблемы разграничения компетенции органов между собой, создания правовых механизмов активизации их взаимодействия на межотраслевом уровне. Обращено внимание на отсутствие единой точки зрения по определению понятия «задачи». На основе анализа существующих научных разработок и доктринальных подходов предложено понимать задачи правоохранительных органов как определенные сферы и вопросы влияния и проявления компетенции соответствующих правоохранительных органов. Акцентируется внимание на том, что в современных условиях задачи правоохранительных органов должны координироваться с задачами общества и государства. Отмечено, что такое соотношение требует и предопределяет новое содержание

государственно-управленческих отношений, заключающихся в качественных изменениях односторонне властных отношений, которые не должны быть доминирующими. При этом государственно-управленческие отношения существуют в форме не только административно-управленческих отношений, регулируемых нормами различных отраслей права. Теоретически обосновано, что в процессе осуществления правоохранительными органами своей деятельности не следует смешивать непосредственно задачи правоохранительной деятельности и правоохранительных органов, ведь в процессе деятельности государственного характера непосредственно реализуется публичный интерес, который могут выражать или субъекты властных полномочий, или такие, которые в установленном порядке являются носителями волеизъявления общества. Предложена авторская система задач правоохранительных органов и акцентировано внимание на целесообразности принятия Закона «О правоохранительной деятельности», в котором следует предусмотреть статью «Задачи правоохранительных органов» в авторской редакции.

Ключевые слова: правоохранительный орган, правоохранительная система, задачи, определения, компетенция, государственный орган.

Завдання правоохоронних органів не можна уявити як щось відірване, ізолюване від змісту правоохоронної діяльності. Це обґрунтовується природою соціальних явищ, їх динамізацією у відносинах людини і держави, активним і цілеспрямованим впливом на зміст діяльності держави. Нині суспільство і державний механізм потребують оновленої системи завдань правоохоронних органів, що забезпечили б діяльність відповідних осіб виключно в межах закону. Незважаючи на проблеми взаємодії правоохоронних органів з населенням, законодавство в цій частині так і не зазнало важливих концептуальних змін, і тому наукові дослідження мають активізувати поновлення цього процесу.

Актуальність проведеного дослідження проявляється в тому, що завдання розкривають сутність окремих заходів, які здійснюються в межах комплексної правоохоронної діяльності уповноваженими органами.

Проблемними питаннями завдань правоохоронних органів займалися такі вчені-правники: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко, І.В. Берестовський, І.В. Бондаренко, О.В. Зайчук, С.М. Гусаров, В.П. Діхтієвський, В.М. Дубінчак, О.В. Іваненко, О.М. Капля, В.Ю. Кобринський, А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, М.І. Козюбра, А.М. Куліш, А.М. Кучук, Д.В. Лісний, П.В. Онопенко, О.Д. Тихомиров, Ю.С. Шемшученко та багато інших.

У довідкових виданнях поняття «завдання» не знаходить єдиного тлумачення. Так, у Тлумачному словнику української мови під завданням розуміється: 1) наперед визначений, запланований до виконання обсяг роботи, справа і т. ін.; 2) настанова, розпорядження; 3) наказ; 4) мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [1, с. 741]. В іншому словнику «завдання» трактується як те, що призначене до виконання [2, с. 214].

Отже, за значенням завдання – це бажана дія, яку планується або існує потреба (бажання) здійснити для досягнення певної мети.

Розглядаючи власне юридичне значення завдань, можна зауважити таке. В.П. Діхтієвський вказує, що завдання правоохоронних органів – це коло тих питань, які потребують свого вирішення та спрямовані на досягнення певної мети – захисту від протиправних посягань на життя і здоров'я, права і свободи громадян, власність, навколишнє середовище, інтереси суспільства і держави [3, с. 96].

Погоджуючись із цією позицією, доцільно зауважити, що завдання у межах правоохоронної діяльності постають як певні сфери і питання впливу і прояву компетенції відповідних правоохоронних органів. Без чіткого виокремлення завдань досліджувані суб'єкти адміністративного права не зможуть належним чином реалізувати свої повноваження для досягнення мети правоохоронної діяльності.

Водночас В.В. Афанасьєв вказує, що завданнями правоохоронних органів є гарантування захисту і швидкого поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів особи, матеріальних і духовних інтересів суспільства, захисту конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності держави [4, с. 145]. Ця позиція є узгодженою з напрямом європейської інтеграції України, однак залишає велику сферу для аналізу і виокремлення конкретних завдань правоохоронних органів. Відсутність переліку завдань на законодавчому рівні створює практичні проблеми розмежування компетенції органів між собою, створення правових механізмів активізації їх взаємодії на міжгалузевому рівні.

Чітке та обґрунтоване визначення завдань правоохоронних органів дає В.Б. Авер'янов, який акцентував увагу на тому, що завдання правоохоронного органу є свідомими (мисленне-

вими) уявленнями про напрями та очікувані наслідки такої діяльності. Відмінність між категоріями «цілі» та «завдання» того самого порядку вбачається здебільшого у ступені узагальненості відтворення в них напрямів і наслідків, а саме у цілях відтворюються більш довгочасні та значущі, ніж у завданнях правоохоронного органу, характеристики його діяльності [5, с. 147].

Інші науковці, зокрема В.М. Фокін, вважають, що правоохоронними органами виконуються завдання з контролю за дотриманням законності і правопорядку [6]. Однак фактично, дослідник вказує не на завдання, а на контрольно-наглядові функції.

В.М. Осадчий зазначає, що правоохоронні органи є державними органами, на які покладаються завдання із застосування примусу, перевиховання і ресоціалізації правопорушників, боротьби та протидії злочинності і застосування правових заходів примусу [7, с. 73]. Однак такі негативні завдання не можуть бути першочерговими і пріоритетними, оскільки не викликають у населення реакції щодо підвищення рівня авторитетності правоохоронних органів.

Аналізуючи вищевикладене, видається необхідним сформулювати власне визначення завдань правоохоронних органів як певних нормативно врегульованих сфер і питань поширення компетенції правоохоронних органів, які здійснюються ними для досягнення основної мети – охорони прав і свобод людини і громадянина, підтримання правопорядку, забезпечення інтересів суспільства і держави.

Наводячи дефініцію завдань правоохоронного органу, багато вчених аналізують досліджуване поняття виключно через простий перелік таких завдань. Так, С.М. Тимченко, А.М. Бандурка, П.П. Михайленко і Я.Ю. Кондратьєв виділяють такі групи завдань правоохоронних органів: 1) забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав, свобод та законних інтересів; 2) запобігання злочинам і їх припинення; 3) охорона і забезпечення громадського порядку; 4) виявлення, розкриття, розслідування злочинів як діянь, що характеризуються підвищеним ступенем суспільної небезпеки; 5) забезпечення безпеки дорожнього руху; 6) охорона прав і законних інтересів громадян, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності; 7) охорона і оборона важливих державних об'єктів; 8) протидія корупції та організованій злочинності [3, с. 96]. Вважаємо, що такий перелік є доволі розширеним, але все одно не охоплює повністю всіх завдань правоохоронних органів. До цього переліку, зокрема, не включено завдання з поновлення / відновлення порушених прав і утвердження не особистої безпеки, а особистих прав людини і громадянина.

Так, В.С. Ковальський вказує, що відновлення порушеного права – це пріоритетне завдання у діях правоохоронних органів. Йдеться про систему правомірних дій, до яких примушують фізичну або юридичну особу, що своїми діями зумовила збитки або будь-які інші негативні наслідки, щодо їх відшкодування. Для цього передбачено процедури скасування незаконного рішення, прийнятого державним або громадським (правоохоронним) органом, встановлено порядок відновлення порушених правовідносин, відшкодування моральної або матеріальної шкоди, закріплено компенсаційні виплати за неправомірні дії правоохоронних органів [8, с. 12].

На нашу думку, багатопланова діяльність правоохоронних органів не дає змогу визначити станом на сьогодні, яке ж з вищеперелічених нами завдань є істинно пріоритетним. Більшість з цих завдань сформульовано загально, а тому має більш загальний вплив на правоохоронні органи, суспільство, державу і окремого громадянина.

Також вченими-правниками виокремлюється таке завдання правоохоронного органу, як діяльність із захисту державної (національної) безпеки, державного кордону і охорони правопорядку [9, с. 34]. І.Ф. Корж вказує, що це завдання впливає з правоохоронних правовідносин, що регулюють правоохоронну діяльність шляхом встановлення правових заборон і застосування до порушників адміністративного примусу – заходів адміністративного припинення (затримання правопорушників), адміністративної відповідальності та інших заходів адміністративного впливу [9, с. 52–53].

На наш погляд, сьогодні завдання правоохоронних органів мають координуватися із завданнями суспільства і держави в сучасних умовах. Сьогодні таке співвідношення потребує і зумовлює новий зміст державно-управлінських відносин, що полягає у якісних змінах односторонньо владних відносин, які не мають бути домінуючими. При цьому державно-управлінські відносини існують у формі не лише адміністративно-управлінських відносин, а регулюються нормами різних галузей права.

Проаналізувавши позиції науковців, можна виокремити власні завдання правоохоронних органів в Україні, які б відповідали положенням ратифікованої Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом [10]. Зауважимо, що у процесі здійснення правоохоронними органами своєї діяльності не слід змішувати безпосередньо завдання правоохоронної діяльності та правоохоронних органів. У процесі діяльності державного характеру безпосередньо реалізується публічний інтерес, виражати який можуть або суб'єкти владних повноважень, або такі, що у встановленому порядку є носіями волевиявлення суспільства.

Тож на підставі вищевикладеного вважаємо за необхідне запропонувати власну систему завдань правоохоронних органів:

1. Охорона прав, свобод громадянина, забезпечення його особистої безпеки. Особиста безпека трактується як стан захищеності прав і свобод від будь-яких посягань ззовні.

2. Забезпечення відновлення порушених прав, охорона і забезпечення громадського порядку.

3. Забезпечення охорони національної безпеки, підвищення авторитету правоохоронної діяльності.

4. Запобігання злочинам і їх припинення. Запобігання за своєю суттю полягає в тому, щоб не допустити протиправної поведінки з боку певних осіб, схильних до такої поведінки; усунення причин, які сприяють здійсненню правопорушень. Припинення злочинів полягає в припиненні неправомірної поведінки, що вже мала місце.

5. Протидія корупції і боротьба з організованою злочинністю.

6. Охорона стратегічно важливих об'єктів.

Таким чином, на підставі вищевикладеного можна стверджувати, що правове регулювання завдань правоохоронного органу має бути цілісним. Відповідні завдання, окреслені нами вище, а саме їх невичерпний перелік, мають визначатися у спеціальному Законі України «Про правоохоронну діяльність», який ми пропонуємо прийняти і забезпечити систематизацію норм у частині їх детального аналізу і коригування внутрішнього співвідношення залежно від зміни стану суспільних правовідносин. У цьому Законі необхідно передбачити статтю «Завдання правоохоронних органів» у редакції, визначеній нами вище і останнім пунктом зазначити про інші завдання таких органів з метою встановлення розширеного їх переліку.

Список використаної літератури

1. Словник української мови: в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда, А.А. Бурячок та ін. Т. 3. «З». К.: Наукова думка, 1972. 741 с.
2. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. 42 000 слів / укл.: Яременко Василь, Сліпушко Оксана. Київ: Аконит. Т. 2: Ж–Обд. 2001. 912 с.
3. Діхтєвський В.П. Захист прав, свобод та законних інтересів громадян України у процесі здійснення правоохоронної діяльності: монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.П. Діхтєвського. Донецьк: Ноулідж. 2009. 219 с.
4. Організація судових та правоохоронних органів: навч. посіб. для студ. юрид. спеціальностей вищих навч. закладів освіти / за ред. І.Є. Марочкина, Н.В. Сібільової, О.М. Толочка. Харків: Право, 2000. 272 с.
5. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
6. Фокин В.М. Правоохранительные органы Российской Федерации. М.: Былина, 2000. 459 с.
7. Осадчий В.М. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту. *Право України*. 1997. № 11. С. 71–76.
8. Захарова О.С., Ковальський В.С., Лукомський В.С. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: підручник / відп. ред. В. Маляренко. 3-тє вид., перероб і доп. К.: Юрінком Інтер, 2007. 352 с.
9. Корж І.Ф. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері державної безпеки України: монографія. В.: Нілан-ЛТД, 2013. 384 с.
10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення 16.04.2020).