

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У ДЕМОКРАТИЧНІЙ ДЕРЖАВІ

Досліджено роль правоохоронних органів демократичної держави в забезпеченні правопорядку. Правоохоронні органи розглянуто як державні органи, уповноважені на здійснення контролю за дотриманням законодавства у певній визначеній галузі права, застосування примусу для забезпечення виконання поставлених перед ними завдань. Розкрито зміст правоохоронних органів держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом.

Ключові слова: правоохоронні органи, правоохоронна система, державна безпека, правопорядок, органи державної влади.

Постановка проблеми. Кардинальні політичні й економічні зміни, що відбуваються в країні, необхідність долати негативні явища, які супроводжують повернення України до єдиного Європейського співтовариства з його ідеалами правової держави та громадянського суспільства, зумовлюють необхідність реформування всієї державно-правової системи. Реформування не може залишити поза увагою правоохоронну систему – важливий структурний компонент держави.

В обставинах, що склалися, реалізація комплексу заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування правоохоронної системи, стає невід'ємною складовою реформування. Водночас вживані заходи не забезпечують досягнення позитивного результату. Правоохоронна система залишається громіздкою, недостатньо пристосованою до вирішення нових стратегічних завдань. Незважаючи на зростаючий потенціал правоохоронних структур, їхня робота інколи є неефективною, не має адекватних юридичних інструментів для протидії екстремізму, сепаратизму, кримінальній злочинності.

Стан дослідження. Питання щодо діяльності правоохоронних органів неодноразово ставало предметом дослідження провідних науковців. Серед них: А. Білас, Р. Бараннік, П. Біленчук, І. Бондаренко, Ю. Битяк, М. Гурковський, С. Єсімов, В. Дубінчак, А. Куліш, А. Кучук, К. Мельник, О. Музичук, Ю. Назар, П. Онопенко, В. Оргинський, О. Остапенко, М. Погорецький, В. Серета, О. Сушинський, В. Тацій, П. Хамула та ін.

Метою статті є висвітлення питань ролі правоохоронних органів демократичної держави у забезпеченні правопорядку.

Виклад основних положень. Одним із найважливіших показників рівня цивілізованості суспільства є реальність забезпечення прав і свобод людини. Людина має отримати від держави ефективний захист не лише у законі, але й на практиці. Тому більшість країн світу займаються удосконаленням організації в діяльності правоохоронних органів. Як свідчить досвід, конституційне визнання державою основних прав та свобод людини і громадянина ще не є гарантією створення належних умов для їх охорони та захисту від протиправних посягань і подальше їх поновлення. Якісна і злагоджена робота державних інституцій, створених задля досягнення такої мети, повинна стати запорукою забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина.

В Україні поняття «правоохоронні органи» набуло широкого вжитку після прийняття Конституції України. Норми Основного закону передбачають, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України є прерогативою відповідних військових формувань та правоохоронних органів держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Так, у чинній Конституції України поняття «правоохоронні органи» вживається лише раз – у ч. 3 ст. 17, де спеціальне завдання щодо забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на «відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом» [1].

Згідно з ч. 1 ст. 2 Закону України від 23.12.1993 № 3781-ХІІ «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» до правоохоронних органів належать органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, фіскальні органи, органи державного фінансового контролю, рибохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [2].

Аналіз законодавчої бази і судової практики України свідчить про те, що поняття «правоохоронні органи» є одним з найбільш невизначених у вітчизняній юридичній практиці, внутрішньо суперечливим за змістом. Подібна ситуація з визначенням поняття «правоохоронні органи» є й у правовій науці та практиці інших держав пострадянського простору. За цією проблематикою написано багато монографій та дисертацій, які, проте, не можуть дати чіткої відповіді на основне запитання – що таке правоохоронний орган, у чому полягають особливості його статусу та функцій, які державні органи необхідно відносити до складу правоохоронних [3].

Певну складність зумовлює і те, що ані українське, ані європейське законодавство цілком закономірно не претендує на вичерпне визначення поняття «правоохоронного органу» – в окремих нормативних актах таке поняття може даватися, але, зазвичай, його застосування обмежується сферою дії відповідного нормативно-правового акту.

Відповідно, можна припустити, що в окремих законах, які регламентують діяльність органів державної влади різних країн світу, може міститись дефініція «правоохоронний», проте не можна сподіватись, що всі органи, які, очевидно, є правоохоронними, мають таку дефініцію. Наприклад, у Законі України від 02.07.2015 № 580-VIII «Про Національну поліцію» [4] згадки про правоохоронний статус цього органу немає.

Вимушені констатувати відсутність єдності і в поглядах науковців щодо розуміння визначальних ознак правоохоронного органу і, відповідно, формулювання його загального поняття. Так, зокрема, окремі науковці вважають, що під поняттям правоохоронні органи слід розуміти усі державні органи і громадські організації, які хоча б частково виконують правоохоронну функцію, навіть якщо вона не є для них основною. Інші ж розглядають це поняття у широкому та вузькому значенні.

У широкому значенні під правоохоронними органами розуміються державні органи, уповноважені на здійснення контролю за дотриманням законодавства у певній визначеній галузі права, у вузькому – державні органи, спеціально створені для забезпечення законності та правопорядку, особливістю яких є наявність повноважень на застосування примусу для забезпечення виконання поставлених перед ними завдань. Варто зазначити, що інститут правоохоронних органів ставав предметом дослідження багатьох вчених. Водночас у цих дослідженнях не акцентувалося на узагальненні наявних підходів та виробленні єдиного бачення поняття правоохоронного органу та його головні ознаки. Початком у пошуку відповіді на поставлене питання, безумовно, має бути розуміння правоохоронної форми виконання функцій держави як сукупності дій, спрямованих на захист інтересів особи, держави та суспільства від протиправних посягань. Водночас визначення правоохоронних органів як органів, діяльність яких (або основна її частина) спрямована на реалізацію правоохоронної функції держави, залишає занадто широкий простір для інтерпретації [3].

У правовій державі правова охорона є завданням всього суспільства, а не лише держави, але ядро всієї правоохоронної системи суспільства утворює саме спеціалізована державна система правової охорони, яка функціонує відносно самостійно, що створює умови для

її відокремлення від громадських структур і, як наслідок, зміни пріоритетів в організації правоохоронної діяльності [5]. Зазначений підхід відображено у Законі України від 22.06.2000 № 1835-III «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». На думку М. Гурковського та С. Єсімова, це зумовлено тим, що у правовому механізмі забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина принципи діяльності правоохоронних органів представляють складну, цілісну, різнобічну та багаторівневу систему елементів. Кожен принцип має своє функціональне призначення, за допомогою якого провадиться цілеспрямований, результативний вплив на суспільні відносини у сфері реалізації (охорони та захисту) конституційних прав і свобод людини та громадянина [6, с. 181].

Правоохоронні органи символізують присутність держави в нашому повсякденному житті, її здатність втрутитися і захистити, коли такий захист потрібен. Вони можуть бути також символом цілісності суспільства і його відданості цінностям честі, обов'язку, уособлюють монополію держави на застосування примусу, що, своєю чергою, є необхідною умовою забезпечення ефективної дії права, а також покликані стримувати суспільство від вчинення злочинів, аморальних дій, злих намірів, змов на вчинення протиправних дій.

Правоохоронні органи сприймаються суспільством як інституція, що наділена повноваженням діяти (зокрема застосовувати силу) тут і зараз, і це дає змогу вирішувати найрізноманітніші, практично всі види людських проблем, і це є тією ознакою, яка спільна для таких різних дій, як затримання правопорушника, контроль за правопорядком, втручання у випадках домашнього насильства тощо. Відповідно, важливо, щоб правоохоронні органи відповідали очікуванням не тільки закону, але й суспільства. Тому до правоохоронних органів і їх професіоналізму висуваються особливі вимоги, які передбачають відокремленість правоохоронної системи від політики, ієрархічну організованість, певний військовий характер із зобов'язанням щодо проведення ефективних операцій, централізоване управління, технологічну досвідченість, добре тренований персонал і високі стандарти етичності [3].

Роль правоохоронних органів у здійсненні функцій держави стала чи не найбільш визначальною ознакою під час відмежування демократії від її протилежності – тоталітаризму. Ідея демократії, як стверджують окремі дослідники, пройшла крізь кілька складних кластерів. Ці кластери, так чи інакше, включали чотири групи питань: щодо основної мети демократії; щодо спеціальних демократичних процедур; щодо того, наскільки поточний стан відносин є близьким

до демократичного ідеалу; щодо значення культурних і географічних відмінностей для утвердження демократії. Відповіді, що давалися на кожен із цих чотирьох питань, змінювалися з часом.

Головною метою демократії розглядалася соціальна стабільність, протидія авторитарному тиску. Іноді такою метою пропонувалося вважати сприяння людському розвитку, іноді – легітимацію державної влади тощо. Основними процедурами демократії називалися вибори, іноді – участь мас, іноді – обговорення. Іноді фіксувалося, що необхідні демократичні процедури вже наявні в суспільстві, іноді констатувалася невідповідність наявних процедур необхідному ідеалу. Однак так чи інакше усі ці розмірковування стосувалися того, що ми думаємо про правоохоронну систему або, якщо говорити точніше, що означає для правоохоронної системи бути демократичною.

Правоохоронні органи є однозначно потужною зброєю проти приватних систем домінування, проте водночас вона є і однозначно страшним інструментом офіційного панування. З огляду на це, завданням демократії є забезпечити баланс, за якого правоохоронна система виступає ефективним засобом стримування приватного домінування і не переростає в страшний засіб офіційного панування. Тому важливо, щоб в державі існувала чітка система правової регламентації діяльності правоохоронних органів, з чітко визначеними повноваженнями, механізмом внутрішнього і зовнішнього контролю за їх виконанням і системою вимог, що висуваються до виконання таких повноважень [3].

Важливий вплив на формування такої системи здійснює концепція позитивних зобов'язань держави. Саме з правоохоронними органами держави великою мірою пов'язане ефективне виконання нею своїх позитивних зобов'язань у сфері прав людини. Якщо проаналізувати практику Європейського Суду з прав людини, то можна виявити, що наповнення доктрини позитивних зобов'язань держави відбувається шляхом виведення конкретних вимог під час розгляду окремих справ в практиці Суду.

Можна назвати такі позитивні зобов'язання держави у сфері діяльності правоохоронних органів: позитивне зобов'язання держави надати захист охоплює ефективні заходи стримування грубих актів, що має передбачати існування належних положень законодавства, підкріплених правоохоронною машиною; вживати фізичних заходів безпеки щодо потенційної жертви, щодо якої відомо про наявну загрозу насильства.

Правоохоронний орган може бути визначено як орган державної влади, метою утворення та основним напрямом діяльності якого

є виконання на професійній основі повноважень із реалізації правоохоронної функції держави згідно з чинним матеріальним і процесуальним законодавством.

По-перше, правоохоронний орган є державним органом, який уповноважений чинним законодавством на здійснення правоохоронної діяльності.

По-друге, до ознак правоохоронних органів віднесено виконання ними своєї діяльності відповідно до норм законодавства, водночас їх порушення тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, матеріальну або кримінальну відповідальність.

По-третє, законні та обґрунтовані рішення правоохоронних органів є обов'язковими до виконання посадовими особами та громадянами. Законодавець передбачив самостійний склад правопорушення за невиконання цих рішень, що, своєю чергою, тягне додаткову відповідальність.

По-четверте, ознакою правоохоронних органів слід вважати і професійність виконання ними своїх повноважень, тому законодавством визначено спеціальні умови проходження працівниками правоохоронних органів спеціальної професійної підготовки, порядок і особливості проходження якої можуть мати відмінності у різних правоохоронних органах.

По-п'яте, правоохоронні органи у випадках необхідності виконання своїх функцій, пов'язаних з виявленням та розслідуванням порушень закону, за передбачених законодавством умов, можуть відхилитися від правових приписів, обов'язкових для усіх інших суб'єктів суспільних відносин.

На думку П. Хамули, визначаючи поняття правоохоронних органів, різні науковці формулюють його як: наявні в суспільстві і державі установи й організації, що здійснюють правозастосовну та правоохоронну функції, основне завдання яких полягає в забезпеченні законності, захисту прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями; державні органи, які реалізують правоохоронну та правозахисну функцію держави, вживають заходів з виявлення і запобігання злочинам та іншим правопорушенням, а також причинам, що їм сприяли, і наділені законом правом за необхідності застосовувати державний примус і здійснювати притягнення винних до певної відповідальності; державні органи, які у встановленому законом порядку здійснюють правоохоронну функцію держави, спрямовану на охорону законності та забезпечення правопорядку в суспільстві, причому правоохоронна діяльність може бути і основною, і не основною для таких органів та ін. [3].

Головною підставою віднесення того чи іншого органу до правоохоронного є здійснення ним правоохоронної функції. Однак з цією позицією можливо погодитися лише частково, оскільки в цих випадках руйнується розмежування між правоохоронними органами і органами, що виконують правоохоронну функцію.

Висновки. Можна констатувати, що правоохоронні органи – це органи, функції яких законодавчо визначені. Їхнім завданням є забезпечення публічного порядку, виявлення правопорушень, а також відновлення порушених прав, захист національної безпеки, забезпечення верховенства права та законності тощо. Діяльність правоохоронних органів є різноманітною. Кожний правоохоронний орган наділений певними повноваженням у визначеній сфері діяльності

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

2. Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50.

3. Хамула П. І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2016. 238 с.

4. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <http://www.golos.com.ua/article/257729>.

5. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Назар Ю. С., Гаврильців М. Т., Лук'янова Г. Ю., Годяк А. І., Бліхар М. М. Судові та правоохоронні органи: навч. посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2016. 388 с.

6. Гурковський М. П., Єсімов С. С. Основні принципи діяльності поліції щодо забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Наук. вісник Львів. держ. ун-ту внутр. справ*. 2017. № 1. С. 171–184.

Kovaliv M. V. Administrative and legal regulation of the activities of law enforcement agencies in the democratic state

The reality of ensuring human rights and freedoms is one of the most important indices of the level of a civilized society; as a person needs to receive the effective state protection not only in law but also in practice. Most of the world countries pay a significant attention to the improvement of the organization and the activities of law enforcement agencies. Law enforcement agencies symbolize the presence of the State in our daily lives, its ability to intervene and protect when such protection is needed.

They can also act as a symbol of integrity of the society and its devotion to the values of honor, duty, represent monopoly of the State on the use of force, which is a necessary condition for ensuring effective action of law, and deter the society

from committing crimes, immoral actions, evil intentions, conspiracies to commit illegal actions.

Law enforcement agencies are perceived by the society as an institution that has authority to operate (including to use force) here and now, and it allows you to solve a wide variety of almost all kinds of human problems and this is the feature that is common to such different acts as detention of the offender, order control, intervention in cases of domestic violence, etc. Accordingly, it is important that law enforcement agencies comply with the expectations of not only the law, but also of the society.

The article deals with the role of law enforcement agencies in the democratic state in maintaining law and order. Law enforcement agencies are considered as government agencies authorized to exercise control over observance of the legislation in a specific branch of law, the use of coercion for fulfillment of tasks set before them. The content of the law enforcement agencies of the state, the organization and the activities determined by law are revealed.

Key words: *law enforcement agencies, law enforcement system, state security, law and order, state authorities.*

Стаття надійшла 17 січня 2018 р.

УДК 351.824

Д. І. Сергенюк

ЩОДО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ БЕЗПЕЧНОГО СЕРЕДОВИЩА ДЛЯ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ

Визначено поняття, класифікацію та роль суб'єктів публічного адміністрування у процесі формування безпечного середовища для життєдіяльності населення. Проаналізовано норми Конституції України та Закону України «Про основи національної безпеки України». На підставі проведеного аналізу встановлено складові умов безпечного середовища для населення України.

Із характеристики терміну «безпека» (з політологічної, правової, психологічної та інших позицій) визначено поняття «забезпечення безпечного середовища для життєдіяльності населення» як функції суб'єктів публічного адміністрування.

Виокремлено дві складові у широкому колі повноважень публічної адміністрації у сфері забезпечення безпечного середовища (правоохоронну та безпекову).

Ключові слова: *безпека, безпечне середовище, життєдіяльність населення, публічна адміністрація, публічне адміністрування.*