

ОРГАНИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЩОДО КЛАСИФІКАЦІЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ



Шестопапов Роман Миколайович,

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри права
та методики викладання правознавства
Навчально-наукового права і міжнародних відносин
Сумського державного педагогічного університету імені А.С. Макаренка

У статті робиться аналіз основних підходів до класифікації органів правоохоронних органів, а також виділення в окрему категорії органів адміністративно-правової охорони.

Аргументується, що останнім часом у нашій державі дедалі гостріше постає питання про реформування правоохоронних органів, без вирішення якого неможлива ефективна діяльність цих державних інституцій. Однак, незважаючи на дослідження особливостей діяльності правоохоронної системи України та її правового статусу в роботах сучасних науковців, це питання не можна віднести до вирішених на теоретично-методологічному рівні, адже більшість із них аналізує загалом правоохоронні органи, наводить певну класифікаційну модель, не розглядаючи особливі різновиди правоохоронних органів, зокрема органів адміністративно-правової охорони, чим і зумовлена актуальність дослідження.

Робляться висновки, що до органів адміністративно-правової охорони варто зараховувати ті органи, які виконують безпосередньо правоохоронні функції, контрольні-наглядові функції в різних сферах суспільних відносин, не беручи до уваги наявності у них повноважень щодо застосування державного примусу, з чого випливає, що до такої категорії можливо відносити значну кількість органів публічної влади. У зв'язку із цим можемо вказати на такі органи, як Державна митна служба України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна аудиторська служба України, Державна служба фінансового моніторингу, Антимонопольний комітет України, Національне агентство з питань запобігання корупції тощо.

Перспективами подальшого дослідження окресленої проблематики варто вважати можливість виокремлення в межах категорії «органи адміністративно-правової охорони» різновидів таких органів за критерієм сфери суспільних відносин.

Ключові слова: правоохоронні органи, органи правопорядку, правова охорона, органи публічної влади, охорона, система правоохоронних органів.

Shestopalov Roman. Administrative and legal protection bodies: problematic issues regarding the classification of law enforcement authorities

The article analyzes the main approaches to the classification of law enforcement agencies, as well as the allocation of a separate category of administrative and legal protection.

It is argued that recently in our country the issue of reforming law enforcement agencies has become increasingly acute, without the solution of which the effective operation of these state institutions is impossible.

It was found that democratization of public relations, constitutional reform, intensification of European integration processes, improvement of legislation to strengthen the protection of civil rights and freedoms necessitate a clear definition of the theoretical nature of the legal status of law enforcement agencies. However, despite the study of the peculiarities of the law enforcement system of Ukraine and their legal status in the works of modern scientists, this issue can not be attributed to be resolved at the theoretical and methodological level. After all, most of them are analyzed in general by law enforcement agencies, provide a certain classification model, without

considering the specific types of law enforcement agencies, including administrative and legal protection, which is the relevance of this study.

It is concluded that the bodies of administrative and legal protection should include those bodies that directly perform law enforcement functions, control and supervisory functions in various spheres of public relations, without taking into account their powers to use state coercion. It follows that this category can include a significant number of public authorities. In this regard, we can point to such bodies as: State Customs Service of Ukraine, State Border Guard Service of Ukraine, State Migration Service of Ukraine, State Audit Office of Ukraine, State Financial Monitoring Service, Antimonopoly Committee of Ukraine, National Agency for Prevention of Corruption etc.

Prospects for further study of the outlined issues should be considered the possibility of distinguishing within the category of "bodies of administrative and legal protection" varieties of such bodies, according to the criterion of public relations.

Key words: law enforcement agencies, law enforcement agencies, legal protection, public authorities, protection, law enforcement system.

Протягом уже досить тривалого часу в Україні відбувається адміністративна (політико-правова) реформа, що безпосередньо стосується сфери виконавчої влади України, її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, взаємовідносин фізичних і юридичних осіб із суб'єктами владних повноважень (органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування).

Безпека є одним із найважливіших факторів сталого розвитку суспільства. Збереження високого рівня злочинності залишається однією з головних загроз для глобальної та національної безпеки. На це вказують загальновідомі й беззаперечні статистичні дані абсолютного та відносного зростання рівня злочинності у світі. Правоохоронні органи через об'єктивні й суб'єктивні причини (обмеженість державного бюджету, недовіра громадян, корупція, перевантаженість роботою) не завжди можуть забезпечити повну безпеку суспільства від протиправних загроз.

Останнім часом у нашій державі дедалі гостріше постає питання про реформування правоохоронних органів, без вирішення якого неможлива ефективна діяльність цих державних інституцій. Демократизація суспільних відносин, конституційна реформа, активізація процесів євроінтеграції, удосконалення законодавства в напрямі посилення захищеності прав і свобод громадянина зумовлюють необхідність чіткого визначення теоретичної сутності правового статусу правоохоронних органів, який визначає роль і місце останніх

у побудові правової соціальної держави. Однак, незважаючи на дослідження особливостей діяльності правоохоронної системи України та її правового статусу в роботах сучасних науковців, це питання не можна віднести до вирішених на теоретично-методологічному рівні, адже більшість із них аналізує загалом правоохоронні органи, наводить певну класифікаційну модель, не розглядаючи особливі різновиди правоохоронних органів, зокрема органів адміністративно-правової охорони, чим і зумовлена актуальність дослідження.

Питання класифікації всієї системи правоохоронних органів стали предметом розгляду значної категорії науковців, які в працях виділяли в тому числі органи адміністративно-правової охорони. Тому серед основних науковців варто виділити таких як М. Баймуратов, А. Берлач, В. Боняк, О. Дудченко, С. Кузніченко, А. Лапкін, І. Марочкин, М. Мельник, Ю. Мороз, М. Руденко, О. Соколенко, В. Тацій, А. Фаріон-Мельник, В. Хропанюк, О. Шайтуро та ін. Однак більшість указаних питань усе ще залишається дискусійною.

Метою дослідження є комплексний аналіз підходів до формування системи органів адміністративно-правової охорони.

Важливою умовою прогресивного розвитку й функціонування будь-якої демократичної держави є передусім забезпечення законності й суворе дотримання цього принципу всіма без винятку суб'єктами суспільства, усіма державними органами та їх посадовими особами, а також подальше зміцнення гарантій захисту прав людини та їх охорона [1].

Для початку необхідно дослідити загальну категорію «правоохоронні органи» та навести їх ключові ознаки.

В. Тацій вважає, що «правоохоронні органи» – це «спеціальні компетентні органи, уповноважені державою виконувати в установленому законом порядку функції і завдання щодо розслідування та попередження порушень закону, відновлення прав, захисту національної (державної) безпеки, підтримці законності і правопорядку, забезпечення права» [3, с. 4].

В. Осадчий вважає, що поняттям «правоохоронні органи» «охоплюються усі державні органи та громадські організації, хоча б в деякій мірі наділені правоохоронними функціями» [6, с. 71]. Значно інший підхід (вужчий) застосовує у визначенні поняття «правоохоронні органи» В. Півненко, зауважуючи, що «від правоохоронних органів необхідно відрізнити інші державні органи, що виконують деякі правоохоронні дії, пов'язані з охороною права лише принагідно – паралельно зі здійсненням своїх основних (не правоохоронних) завдань» [5, с. 40].

Таким чином, науковці по-різному визначають сутність правоохоронних органів, виходячи з того, які функції та завдання можуть виконувати такі органи.

Зважаючи на такі положення, вважаємо за необхідне навести ознаки правоохоронних органів.

Так, А. Кучук наголошує, що правоохоронні органи найповніше характеризують такі ознаки: а) діяльність зазначених органів має бути, по суті, правоохоронною та відповідати принципам охорони; б) ці органи мають здійснювати функції та виконувати завдання, покладені суспільством і державою на суб'єктів правоохоронної діяльності; в) питома вага правоохоронної діяльності в загальному обсязі діяльності таких органів має бути досить вагомою; г) зазначені органи мають бути наділені державно-владними повноваженнями й, відповідно, правом застосування державного примусу [8, с. 12].

На думку Ю. Загуменної, ознаками правоохоронного органу є: а) зазначені органи законодавчо уповноважуються на здійснення правоохоронної діяльності, яку мають здійснювати з дотриманням

установлених законом правил і процедур; б) у діяльності правоохоронні органи мають право застосовувати заходи державного примусу до осіб, які вчинили правопорушення; в) рішення, на законних підставах ухвалені такими органами, є обов'язковими для виконання посадовими особами та громадянами; г) призначенням таких органів є охорона й захист прав [9, с. 168].

Як бачимо, у згаданих дефініціях вітчизняні науковці у визначенні поняття «правоохоронні органи» насамперед акцентують увагу на органи, що утворюють систему правоохоронних органів, а також на функціях, які вони здійснюють.

У сучасних умовах становлення української держави, коли відбувається посилення соціальної функції органів внутрішніх справ, суттєво зростає їх значення не лише як засобу захисту прав і свобод, а й забезпечення їх [2].

Система правоохоронних органів є органічною складовою частиною суспільства, продуктом його діяльності, відтворенням менталітету й рівня розвитку. Правоохоронні органи – це спеціально уповноважені державні органи, що наділяються державно-владними повноваженнями з метою професійного здійснення на підставі та відповідно до чинного законодавства, а у випадках, установлених законом, у відповідній процесуальній формі із застосуванням правових засобів діяльності, спрямована на охорону прав і свобод людини та громадянина, законності й правопорядку, усіх урегульованих правом суспільних відносин. Критерієм віднесення того чи іншого органу до правоохоронного є насамперед його правоохоронна діяльність за способом здійснення та формою відображення його соціального призначення [7].

Щодо класифікації правоохоронних органів, то, на думку М. Руденко й О. Шайтуро, необхідно виділяти щонайменше чотири складові частини: «1) правоохоронні органи загального призначення (Національна поліція України, Державне бюро розслідувань, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна міграційна служба України); 2) правоохоронні органи спеціального призначення (Державна прикордонна служба

України, Національне антикорупційне бюро України, Державна кримінально-виконавча служба України, податкова міліція); 3) державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями (Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Національна гвардія України); 4) інші правоохоронні органи (Державна лісова охорона, органи фінансового контролю, рибоохорони тощо)» [10].

На думку І. Коросташової, для визначення критеріїв класифікації правоохоронних органів варто звернути увагу на правоохоронні функції органів публічної влади, які доцільно поділити на декілька блоків, а саме правоохоронні функції зі здійснення: а) адміністративно-правової охорони прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, суспільства й держави, що зазвичай реалізується органами публічної влади в різних сферах життєдіяльності держави; б) кримінально-правового захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, суспільства й держави; в) інші правозахисні функції. Натомість адміністративно-правова охорона є «системою правових засобів, комплексом різних заходів і створенням необхідних умов щодо закріплення, забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб». Ця правова категорія розглядається в декількох аспектах, а саме: як функція держави (правоохоронна функція); діяльність органів публічної влади й

осіб, що надають публічні послуги, змістом якої є правотворча та правозастосовна діяльність (у т. ч. контроль-наглядова), а також застосування засобів адміністративного впливу до порушників тощо [11].

Отже, органи адміністративно-правової охорони є особливим різновидом правоохоронних органів, що в компетенції мають або безпосередньо правоохоронні функції, або контроль-наглядові.

Таким чином, можна дійти висновку, що до органів адміністративно-правової охорони варто зараховувати ті органи, які виконують безпосередньо правоохоронні функції, контроль-наглядові функції в різних сферах суспільних відносин, не беручи до уваги наявність у них повноважень щодо застосування державного примусу. Із цього випливає, що до такої категорії можна зарахувати значну кількість органів публічної влади, у зв'язку з чим можемо вказати на такі органи, як Державна митна служба України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна аудиторська служба України, Державна служба фінансового моніторингу, Антимонопольний комітет України, Національне агентство з питань запобігання корупції тощо.

Перспективами подальшого дослідження окресленої проблематики варто вважати можливість виокремлення в межах категорії «органи адміністративно-правової охорони» різновидів таких органів за критерієм сфери суспільних відносин.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ткачова Т.М. Актуальні питання дотримання законодавства про звернення громадян в ОВС України: відомчий контроль та прокурорський нагляд. *Право. Людина. Довкілля*. 2015. № 1. С. 182. URL: <<http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Pravo/article/view/2830/2770>>.
2. Ткачова Т.М. Роль органів внутрішніх справ у реалізації конституційного права громадян на звернення до органів державної влади. *Право. Людина. Довкілля*. 2016. № 2. URL: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Pravo/article/view/3007/2935>.
3. Тацій В. Поняття та система правоохоронних органів: у контексті системних змін до Конституції України. *Загальні проблеми правової науки*. 2012. № 4. С. 3–17.
4. Загуменна Ю.О. Правоохоронні органи. поняття, ознаки, функції, особливості діяльності. *Право і безпека*. 2010. № 3 (35). С. 145–150.
5. Півненко В. Правоохоронна система України: визначення і функціонування. *Вісник прокуратури*. 2003. № 2. С. 39–45.
6. Осадчий В.І. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту. *Право України*. 1997. № 11. С. 71–75.
7. Білас А.І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних

і правових учень» / Міністерство внутрішніх справ України, Національна академія внутрішніх справ. Львів, 2016. 227 с.

8. Кучук А.М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Київ, 2006. 22 с.

9. Загуменна Ю. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності. *Право і безпека*. 2010. Вип. 3 (35). С. 145–150.

10. Руденко М., Шайтуро О. Поняття та система правоохоронних органів (органів правопорядку) у контексті нового закону «Про національну безпеку України»: питання правової визначеності. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2019. № 1 (85). С. 165–172. URL: <https://doi.org/10.33766/2524-0323.85.165-172>.

11. Коросташова І.М. Адміністративно-правова охорона: загальнотеоретичні аспекти. *Вісник Академії митної служби України. Серія «Право»*. 2015. № 2. С. 66–72.