

В. І. ЦИМБАЛЮК,
*кандидат юридичних наук, професор,
Міжнародний економіко-гуманітарний університет
ім академіка С. Дем'янчука*

ОКРЕМІ ПИТАННЯ В РЕГУЛЮВАННІ КЛАСИФІКАЦІЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Анотація

Правоохоронні органи в боротьбі із злочинністю та іншими правопорушеннями для виконання своїх функцій наділені владними повноваженнями. Організація і діяльність правоохоронних органів регулюється відповідними законодавчими та іншими нормативними актами стосовно кожного із них.

Саме тому, в забезпеченні законності, як режиму і відповідності суспільних відносин діючим законам, дуже важливу роль відіграють правоохоронні органи.

Аннотация

Правоохранительные органы в борьбе с преступностью и другими правонарушениями для выполнения своих функций наделены властными полномочиями. Организация и деятельность правоохранительных органов регулируется соответствующими законодательными и другими нормативными актами относительно каждого из них.

Именно поэтому, в обеспечении законности, как режиму и соответствию общественных отношений действующим законам, очень важную роль играют правоохранительные органы.

Annotation

Law enforcement authorities in a fight against criminality and other offences for implementation of the functions are provided with imperious plenary powers. Organization and activity of law enforcement authorities is regulated proper legislative and by other normative acts in relation to each of them.

For this reason, in providing of legality, as to the mode and accordance of public relations to the laws in force, a very important role is played by law enforcement authorities.

Правоохоронні функції за своїм змістом регламентують діяльність того чи іншого правоохоронного органу в забезпеченні правопорядку. Правопорядок це одна із основних складових в діяльності та розвитку держави, яка підтримується обов'язковим додержанням, виконанням, використанням норм права учасниками правових відносин.

Правоохоронні органи - одна із самих важливих складових в системі державних та недержавних органів України, мета, завдання і функції якої - забезпе-

чення законності і правопорядку в усіх сферах життєдіяльності нашої країни.

Основні завдання, які вирішуються через діяльність правоохоронних органів можна розділити на :

- захист, встановленого Конституцією України суспільного ладу, самостійності, суверенітету та цілісності держави;
- захист прав, свобод і законних інтересів людини, її життя, здоров'я, честі, гідності, недоторканості, безпеки;
- захист прав і законних інтересів громадян, підприємств і організацій, суб'єктів всіх форм власності;

Аналіз чинного законодавства показує, що у питаннях правової регламентації діяльності правоохоронних органів існує чимало прогалин, неточностей, протиріч, які породжують багато проблем теоретичного і практичного плану. Однією із таких проблем є проблема визначення терміну «правоохоронні органи»

Застосовуючи цей термін в нормативно-правових актах, публічних виступах тощо суб'єкти такого застосування навряд чи завжди усвідомлюють, що саме вони хотіли виразити. Нормативна невизначеність такого поняття часто може призводити до колізій і непорозумінь при застосуванні тих чи інших положень закону. Питання про визначення терміну «правоохоронні органи» є дискусійним у теорії права. Немає однозначності в розумінні цього поняття і серед практичних працівників самих правоохоронних органів.

Одні науковці дають визначення, що правоохоронні органи, це державні органи і громадські організації, які хоча б у деякій мірі наділені правоохоронними функціями.

Інші вчені відносять до них всі державні органи, які наділені певними повноваженнями в галузі контролю за додержанням законності і правопорядку (в широкому розумінні) та державні органи, спеціально створені для забезпечення законності і правопорядку в боротьбі із злочинністю в (вузькому розумінні).

Раніше деякі вчені-юристи пропонували обмежити поняття правоохоронних органів чіткими рамками, тобто що до правоохоронних органів потрібно віднести всі озброєні органи, в тому числі і збройні сили.

Неоднозначне розуміння вказаної правової категорії обумовлене головним чином відсутністю чіткого визначення поняття «правоохоронні органи» в чинному законодавстві України і тому питання віднесення того чи іншого державного чи недержавного органу до правоохоронних органів не мають єдиної підтримки серед юристів-науковців. І тільки в 1993 році законодавчий орган держави зробив першу спробу шляхом прийняття Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» кваліфікувати поняття «правоохоронні органи.»

Згідно ст. 2 та ст. 50 цього закону правоохоронними органами являються органи, які беруть безпосередню участь в : розгляді судових справ у всіх інстанціях; провадженні та розслідуванні кримінальних справ та справ про адміністра-

івні правопорушення; оперативно-розшукової діяльності; охороні громадською порядку та громадської безпеки; виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і попереднього слідства; контролі за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України; нагляді та контролі за виконаннями законів.

До системи правоохоронних органів згідно цього ж закону відносяться органи: прокуратури; внутрішніх справ; служба безпеки; митної служби; охорони державного кордону; державної податкової служби; виконання покарань; державної контрольно-ревізійної служби; рибоохорони; державної лісової охорони; інші, які здійснюють правозастосовчі або правоохоронні функції.

Із наведеного переліку видно, що багато органів таких як Міністерство юстиції України, Вища Рада юстиції, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, адвокатура, нотаріат та багато інших, які забезпечують в основному функції по виконанню вимог правових норм, тобто виконують правозастосовчі функції, не включені в число правоохоронних органів. Відносно них, а особливо відносно Міністерства юстиції та Вищої Ради юстиції, наукових юридичних колах України існують різноманітні думки, наприклад вчені Мельник М. І. та Хавронюк М. І. в своїх наукових працях визначають, що «органи державної виконавчої служби, судової експертизи, нотаріату і адвокатури, які діють під егідою Міністерства юстиції України, не мають повноважень щодо виконання правоохоронних функцій. Тому навряд чи їх можна віднести до правоохоронних органів. Проте з іншого боку, діяльність Міністерства юстиції України і адвокатури безпосередньо пов'язана з діяльністю правоохоронних органів.»

Про те, що нотаріат, адвокатура, та інші органи юстиції не мають чітко вираженої класифікації пишуть і багато інших науковців, наприклад С.М.Тимченко. Окремі з них, враховуючи, що ці органи дуже тісно в своїй діяльності пов'язані з діяльністю органів правосуддя, тобто судами, відносять їх до судових органів, хоча в той же час судові органи вони відносять до правоохоронних.

В нинішній час серед науковців-юристів ведуться дискусії про те, до якої групи необхідно віднести деякі державні органи, які крім своєї основної управлінсько-виконавчої діяльності виконують функції які пов'язані з охороною прав та діяльності. Такі науковці, як Мельник М. І. та Хавронюк М. І. виділяють їх в окрему групу - контролюючі та координуючі органи.

Окрему групу державних органів Мельник М. І. та Хавронюк М. І. відносять до координуючих органів. Це: Рада Національної безпеки і оборони України, Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України.

Згідно ст.89 Конституції України Верховна Рада має право для розслідування особливо резонансних кримінальних справ створювати тимчасові слідчі комісії, в склад яких разом з народними депутатами України входять слідчі прокуратури, СБУ, органів внутрішніх справ та інші спеціалісти.

Враховуючи їх тимчасовий характер та інші ознаки, Мельник М.І. та Хавронюк М.І. тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України не відносять до правоохоронних органів.

Ми пропонуємо по іншому підійти до цієї проблеми. На нашу думку, органи юстиції, Вищу Раду юстиції, уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Раду Національної Безпеки та оборони і ряд інших державних та недержавних органів України необхідно віднести до правозахисних органів, які входять в систему правоохоронних органів і виконують тільки свої специфічні функції по захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина.

Відкритим залишається питання віднесення суддів до системи правоохоронних органів. На цю тему серед науковців ведеться багато дискусій, однак єдиного визначення з цього питання до цих пір не досягнуто. Одні вчені відносять суди до правоохоронних органів, інші пропонують їх рахувати незалежними, самостійними так як вони є єдиними представниками судової влади і виконують тільки одну функцію - правосуддя.

Не знайшли своєї чіткої класифікації суди і в діючому законодавстві. В Положенні про Управління по роботі правоохоронних органів Адміністрації Президента України суди разом з органами юстиції та Вищою радою юстиції віднесені до окремої категорії, а органи прокуратури, органи внутрішніх справ, Державний комітет у справах охорони державного кордону України, органи податкової служби, митні органи, державну контрольно-ревізійну службу, Державний департамент України з питань виконання покарань - прямо віднесені до правоохоронних органів.

Як ми раніше вказували, на нашу думку, суди необхідно виділити в окрему самостійну категорію, яка тісно пов'язана в своїй діяльності з правоохоронними органами.

Нечітко визначене поняття «правоохоронні органи» і в інших діючих законах України. Згідно ст.14 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» до правоохоронних органів віднесені органи внутрішніх справ України, прокуратури, Служби безпеки України, податкової інспекції а також слідчі органи. А в статті 8 цього ж закону вказується, що правоохоронними органами є ті, які уповноважені приймати повідомлення про крадіжки, розтрата, недостачі та про інші правопорушення і які мають право приймати по них рішення.

В Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» пропонується правоохоронними органами рахувати органи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність та органи дізнання.

Важлива роль в системі правоохоронних органів діючим законодавством України відводиться органам прокуратури.

Однак, якщо до теперішнього часу включення органів прокуратури до числа правоохоронних органів серед вчених - юристів не викликало сумнівів, то останнім часом, у зв'язку з реалізацією положень Конституції, стали вестись дис-

кусії щодо віднесення органів прокуратури до контрольно-наглядових органів.

Єдиними органами, віднесення яких до правоохоронних не викликає сумніву у науковців є органи внутрішніх справ та Служби безпеки України

На основі вище викладеного пропонуємо наступну класифікацію правоохоронних органів:

До правозахисних органів відносяться: Уповноважений Верховної Ради з прав людини; Рада національної безпеки і оборони України; Міністерство юстиції України; вища рада юстиції України; нотаріат; адвокатура; митні органи; органи охорони державного кордону; органи державної виконавчої служби; органи державної податкової служби; органи та установи виконання покарань; органи державної контрольно-ревізійної служби; органи служби захисту прав споживача; органи рибохорони; органи державної лісової охорони; інші, які здійснюють правозахисну функцію, в тому числі приватні детективні та охоронні фірми і підприємства.

До органів охорони правопорядку включені: органи прокуратури; органи внутрішніх справ; органи Служби безпеки України; інтерпол; підрозділи, які мають право здійснювати досудове слідство, дізнання або оперативно розшукову діяльність; податкової міліції; митних органів; державного департаменту з питань виконання покарань; органів державного пожежного нагляду; управління державної охорони; прикордонних військ; Міністерства охорони; інші підрозділи та посадові особи, на яких чинним законодавством покладені обов'язки дізнавача.

Інші державні органи, а саме: виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад та адміністративні комісії при цих радах; органи державного пожежного нагляду; органи повітряного, залізничного, морського, річкового, автомобільного та електротранспорту; органи Міністерства праці та соціальної політики України; органи державного геологічного контролю; Національний банк України та його органи; військові нотаріати; органи, установи та заклади санітарно-епідеміологічної служби; органи ветеринарного контролю, органи земельних ресурсів; органи державної служби з карантину рослин; органи Державної інспекції електрозв'язку; органи державного пробірного контролю та інші ми відносимо до контролюючих органів, які згідно свого призначення виконують тільки організаційно-контрольну діяльність.

Одними із головних відмінностей, на основі яких зроблений поділ правоохоронних органів на правозахисні та органи охорони правопорядку є ті, що:

- Правозахисними органами можуть бути державні і недержавні органи, тоді як органами охорони правопорядку - тільки державні органи з притаманною їм специфічною функцією;

- Органи охорони правопорядку згідно чинного законодавства мають право займатися оперативно-розшуковою діяльністю, що недозволено правоза-

хисним органам (за виключенням спеціальних підрозділів, які включені в число спеціальних правоохоронних органів).

- Органи охорони правопорядку наділені правом проведення дізнання та досудового розслідування;

- Органи охорони правопорядку, а саме прокуратура наділена правом підтримки державного обвинувачення в суді та правом нагляду за дотриманням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Основні ознаки правоохоронних органів на нашу думку найбільш точно визначили Мельник М.І. та Хавронюк М.І. До них вони відносять такі ознаки правоохоронного органу:

1. Визначальним у його діяльності є виконання ним, поряд з профілактичною, ще принаймні однієї, а як правило кількох інших головних правоохоронних функцій;

2. Виконання ним вказаних функцій потребує специфічного, організаційного, правового, кадрового, матеріально-технічного, військового і тилового (три останніх передбачають, зокрема, забезпечення озброєнням, боєприпасами, спеціальними засобами, криміналістичною і спеціальною технікою, речовими та іншими видами майна), фінансового, інформаційного, наукового та іншого забезпечення;

3. До працівників цього органу законом пред'являються спеціальні вимоги щодо ділових і моральних якостей, стану здоров'я, рівня освіти, відсутності судимості тощо;

4.3 метою ефективного виконання своїх обов'язків працівники цього органу:

- а) наділяються згідно з законом різноманітними специфічними правами,

- б) мають за законом пільги, покликані компенсувати додаткові навантаження і необхідність ризикувати своїм життям та здоров'ям як своїм, так і членів своєї сім'ї, а також користуються підвищеним правовим захистом;

- в) мають встановлені законом зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів (форму, знаки розрізнення, посвідчення, зброю, що може носитися відкрито).

Крім того, на їхню думку та на думку багатьох інших науковців, в силу необхідності застосування крайніх мір для захисту життя і здоров'я громадян, а також для захисту державних інтересів окремі правоохоронні органи повинні мати зброю. Отже, правоохоронні органи - це спеціальні, як правило озброєні органи, які за допомогою методів переконання і примусу, а також шляхом виконання спеціальних, в тому числі оперативно-розшукових міроприємств проводять боротьбу зі злочинністю та адміністративними правопорушеннями, надають правову допомогу в встановленні, поновленні та охороні прав і свобод громадян та юридичних осіб, гарантують та забезпечують самостійність, суверенітет та територіальні цілісність України.