

Станіслав Зливко,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри Академії державної
пенітенціарної служби України

КЕРІВНИК ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ, ПИТАННЯ ТЕОРІЇ

Досліджено теоретичні аспекти діяльності керівника в правоохоронних органах охарактеризовано теоретико-методологічне забезпечення адміністративної діяльності керівника в правоохоронних органах України. Розкрито зміст та поняття правоохоронної діяльності, вимоги до керівника як організатора управління.

Ключові слова: керівник, правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, правовий статус, нормативно-правове забезпечення.

Зливко С.

Руководитель правоохранительного органа: концептуальные основы, вопросы теории

Исследовано теоретические аспекты деятельности руководителя в правоохранительных органах Украины. Охарактеризовано теоретико-методологическое обеспечение административной деятельности руководителя в правоохранительных органах Украины. Раскрыто содержание и понятие правоохранительной деятельности. Проанализировано требования к руководителям как организаторам управления.

Ключевые слова: руководитель, правоохранительные органы Украины, функции, правовой статус, нормативно-правовое обеспечение.

Zlyvko S.

The authorities of law-enforcement organ: conceptual bases, theory questions

In this article theoretical aspects of the position of a in the authorities of law-enforcement organs are studied, the theoretical and methodological providing of administrative activity of a senior official in the authorities of Ukraine is characterized, the meaning and the concept of law-enforcement activity is disclosed, the requirements to the senior official as for the organizer of the administration.

Keywords: senior official, law-enforcement organs, law-enforcement activity, functions, legal status, regulatory support.

Перебудова правоохоронної системи України привела до формування нової системи заміщення керівних посад, нових стандартів управлінської діяльності, перебудови взаємовідносин між підлеглими та керівниками. У практиці функціонування правоохоронної системи відомі вдалі приклади реформ функціонування та призначення керівника, але існують і консервативні структури, де зміни, за суттю, не відбулись. Для нашого дослідження принциповим питанням є розгляд адміністративно-правових засад діяльності керівників різних правоохоронних органів зважаючи на те, що різні моделі формування та функціонування керівної ланки дозволяють виділити позитивні аспекти, а також проблеми, які мають бути враховані при побудові моделі концепції керівника в системі виконання покарань.

Природно, що правоохоронна система завжди була і продовжує залишатись в полі зору науковців. При цьому наукова привабливість цієї сфери досить легко пояснюється надшироким колом питань та проблем, які можуть стати предметом наукового осмислення. Динамічні реформи фактично усіх компонентів правоохоронної системи – правоохоронних органів та органів правопорядку привели до зміни законодавства, наслідком яких стала зміна концепції їхньої діяльності, внутрішньої організації, функцій тощо. На фоні цього необхідно відзначити, що поряд із розробкою багатьох конкретних проблем функціонування правоохоронних органів України сучасна правова наука звернула увагу і на концептуальні аспекти, якими, зокрема, є питання співвідношення категорій «правоохоронні органи» та «органи правопорядку». Зважаючи на факт, що даний підрозділ ми присвячуємо аналізу порядку призначення, а також кваліфікації керівників різних правоохоронних органів, проведемо невелике узагальнення наукових поглядів щодо сучасного розуміння правоохоронних органів та діяльності у цій сфері.

Традиційно звернення до норм Конституції України як Основного закону держави дозволяє констатувати, що така категорія як «правоохоронні органи» застосована у ч. 2 ст. 17, в якій зазначено, що 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]. Протягом уже більш, ніж двадцятип'ятирічної історії незалежної держави Україна, законодавець не зміг сформувати чітке нормативно-правове підґрунтя для функціонування правоохоронної системи. Підтвердженням цього є розгалужена система законів, які регулюють діяльність різних органів, які здійснюють правоохоронні та правозахисні функції та відсутність уніфікованого правового документу, у якому надано чітку відповідь на питання розуміння поняття, природи та системи правоохоронних органів України. Закон України «Про основи національної безпеки України» визначає правоохоронні органи як органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій [2]. Інший закон «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави» визначає правоохоронні органи як державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [3]. Бачимо, що усі закони, які стосуються розуміння правоохоронних органів та системи, пов'язують їх з функцією правоохорони. Слід зауважити, що трапляються випадки, коли в наукових роботах можна побачити думки про непотрібність визначення поняття правоохоронних органів та їхньої системи (наприклад, [4, с. 34–35], [5, с. 11]). Однак вважаємо, що такий підхід не може бути виправданим, адже породжує неточності для розвитку законодавства у правоохоронній сфері. Не вдаючись до глибокого аналізу визначень правоохоронних органів, можемо констатувати факт значної уваги до цієї теоретичної конструкції з боку вчених-правників. Натомість закріплення на нормативному рівні ці визначення не знайшли, як і не знайшли закріплення питання єдиного розуміння правоохоронної системи.

До ознак правоохоронних органів О. М. Музичук пропонує віднести такі:

1. Вони є державними органами, про що чітко вказано у законодавчих актах, які регламентують їх діяльність, і, як правило, органами виконавчої влади, за винятком органів прокуратури.
2. Вони спеціально створені з метою забезпечення охорони та захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави, у більшій мірі – від злочинних посягань, меншій – від інших правопорушень.
3. Виконання правоохоронних функцій є визначальним (основним) у їх діяльності, що передбачено відповідними завданнями, які вони виконують повсякденно та постійно.
4. Правоохоронні завдання, функції та повноваження такі органи виконують на професійній основі, що передбачає відповідну підготовку правоохоронців.
5. Виконання правоохоронних завдань, функцій та повноважень передбачає можливість застосування ними державного примусу.
6. Наявність у правоохоронних органів спеціальних повноважень для попередження, розкриття і розслідування злочинів, які не характерні для інших державних органів (контрольна та оперативна закупівля та постачання товарів, проведення операцій захоплення злочинців, зняття інформації з каналів зв'язку, проведення обшуку, затримання та арешт осіб, застосування спеціальних засобів активної оборони та нападу, вогнепальної зброї тощо).
7. Здійснюючи контроль за діяльністю та поведінкою фізичних та юридичних осіб, інших колективних суб'єктів правовідносин, правоохоронні органи також є об'єктом контролю зі сторони тих, кого вони контролюють, тобто має місце взаємний контроль.
8. Додатковий, порівняно з іншими працівниками, соціально-правовий захист персоналу правоохоронних органів, який зумовлений особливостями проходження ними так званої «правоохоронної служби», низкою обмежень та заборон, пов'язаних з такою службою; питання їх дисциплінарної відповідальності, як правило, регламентуються спеціальними статутами про дисципліну.
9. Як правило, для виконання покладених обов'язків правоохоронні органи наділені відповідними атрибутами, які дають підстави називати їх «силовими структурами» (спеціальні звання, спеціальний формений одяг, відповідні знаки розрізнення, право носіння та застосування вогнепальної зброї).
10. Їх правоохоронна діяльність координується Кабінетом Міністрів України або одним із них (прокуратурою – з питань протидії злочинності; митними органами – з питань протидії митним злочинам та іншим митним правопорушенням і т. д.) [6, с. 172–173].

Як зазначалось раніше, зміни, які відбулись у законодавстві, привели до появи категорії «органи правопорядку» або «органи охорони правопорядку», які, в більшій мірі визначають тільки частину правоохоронної системи. Так, на думку Н. Ярмиш, поняття «правоохоронні органи» та «органи охорони правопорядку» співвідносяться як родові та видові. Іншими словами, будь-який орган охорони правопорядку є правоохоронним органом, але не всі правоохоронні органи є органами охорони правопорядку (ними не є органи, які у своєму складі не містять озброєних підрозділів). Вживаний у Конституції України термін

«органи правопорядку» доцільно розглядати як аналог терміну «органи охорони правопорядку» та вважати, що такими є органи, які у своєму складі мають силові, озброєні підрозділи та працівники яких наділені правом застосовувати примушування, зокрема з використанням вогнепальної зброї [7].

Використання пізнавальних можливостей системного методу, філософських категорій діалектики «загальне», «особливе» та «одиничне» дозволило В. О. Боняку зробити такі висновки щодо співвідношення поняття «орган охорони правопорядку України» з іншими категоріями цього понятійного ряду:

– з погляду системного методу такі явища державно-правової дійсності, як органи охорони правопорядку України, правоохоронні органи України, державний апарат України, механізм Української держави співвідносяться в такий спосіб: 1) органи охорони правопорядку України є окремою групою (підсистемою) правоохоронних органів України; 2) органи охорони правопорядку України є структурним елементом державного апарату як системи державних органів; 3) органи охорони правопорядку України є структурним елементом механізму держави як системи державних організацій (органів, підприємств, установ);

– категорії «державний орган України», «правоохоронний орган України» та «орган охорони правопорядку України» утворюють такий понятійний ряд (від найбільшого за обсягом до найменшого): а) «державний орган України» є найбільш широким за обсягом поняттям, проте з найменшим змістом; б) «правоохоронний орган України» має дещо вужчий обсяг поняття, проте зміст його більший, у порівнянні з категорією «державний орган України»; в) «орган охорони правопорядку України» є поняттям із найменшим обсягом, однак із найбільшим у порівнянні зазначеними категоріями змістом;

– досліджувані загальнотеоретичні категорії співвідносяться в такий спосіб: «державний орган України» є загальним родовим поняттям; поняття «правоохоронний орган України» та «орган охорони правопорядку України» є особливим, а окремо взяті правоохоронні органи України та органи охорони правопорядку України – одиничним [8].

Положення чинного національного законодавства, що розкривають зміст поняття «правоохоронні органи», концептуальні підходи щодо розуміння категорій «державний орган України», «правоохоронний орган України», а також специфічні суттєві ознаки поняття «орган охорони правопорядку України», дозволяють запропонувати таку дефініцію цього поняття: орган охорони правопорядку України – це структурно відокремлена, юридично оформлена частина державного апарату (колектив державних службовців), що організована та функціонує відповідно до конституційно-правових засад, у своєму складі, як правило, має військові підрозділи, співробітники яких наділені правом застосування легального примусу (включно і вогнепальної зброї), основна та повсякденна діяльність яких спрямована на реалізацію державної політики у сфері охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів людини, забезпечення законності та правопорядку в суспільстві [9, с. 122].

Обидва із згаданих вище авторів спираються на положення, визначені Комісією Конституційної Асамблеї, яка до системи правоохоронних органів відносить:

1) органи охорони правопорядку (правоохоронна функція для них є основною, вони мають право легального застосування примусу до людей, у своєму складі мають озброєні формування);

2) контрольні органи виконавчої влади;

3) органи охорони Конституції України та державного контролю (Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата України) [10].

На наш погляд, формування нової системи правоохоронних органів шляхом їхньої градації та розширення кількості за рахунок ототожнення окремих функцій органів публічної адміністрації з правоохоронними є не зовсім виправданим. Крім того, застосування в законодавстві більш вузьких понять, таких, як органи правопорядку, також спричиняє певні неузгодженості, наслідком яких є розбалансування правих статусів окремих категорій працівників цих органів.

В. Ф. Пузирний після узагальнень різних наукових позицій щодо правоохоронних органів зміг підсумувати та вказати на специфічне призначення зазначених органів, які, на його погляд, виражаються в особливості правоохоронної діяльності. У свою чергу, остання має власні особливості, які загалом визначають її природу і специфіку функціонування її інституційного вираження – правоохоронних органів. По-перше, мабуть, головна особливість – суспільна значущість цієї діяльності, адже широкий спектр завдань забезпечує упорядкування багатьох суспільних відносин і загалом спокійне співжиття людей; по-друге, цей вид діяльності здійснюється людьми – працівниками правоохоронних органів. Така особливість насамперед свідчить про можливість суб'єктивного сприйняття різних процесів і потенційного зловживання, що передусім негативно її характеризує. Зменшення суб'єктивізму в правоохоронній діяльності є запорукою підвищення рівня законності і має досягатись через використання більшої кількості технічних пристроїв,

автоматизації окремих правоохоронних процесів і підвищення заходів контролю; по-третє, призначення цієї діяльності, яке полягає у врегулюванні відносин з метою захисту суб'єктивних прав, а також спонуканні людей до виконання їхніх обов'язків, передбачених законодавством. Тобто правоохоронна діяльність балансує на межі конфлікту суспільних інтересів (фактична можливість одних людей порушувати права інших) і не допускає виходу за межі законності, що досягається за допомогою регламентації, попередження та притягнення до відповідальності як результату порушення встановлених правил; по-четверте, певний пріоритет правоохоронних органів над іншими державними та недержавними інституціями, адже вони фактично мають відображати позицію держави у сфері забезпечення правоохорони, що є надважливою запорукою існування будь-якої держави. Крім того, наділяючи правоохоронні органи спеціальними завданнями, держава надає їм і спеціальні повноваження, які відмінні від інших і у певних випадках, під час додержання спеціальної процедури, дозволяють втручатись у приватну сферу; по-п'яте, неефективна система правоохоронних органів зумовлює появу неконтрольованих суспільних процесів, які в результаті призводять до сплеску девіантної поведінки її окремих членів, ототожнення правоохоронних органів із органами публічної влади, що, як наслідок, приводить до прагнення суспільства до зміни останньої. Таким чином, правоохоронні органи певною мірою відображають стан сприйняття суспільством державної влади. Саме через це правоохоронні органи повинні бути під постійною увагою з боку держави [11, с. 58–59].

Зважаючи на усе сказане, можемо зробити певні узагальнення, які стосуються правоохоронних органів і кризь призму їхньої природи, значення діяльності керівників цих органів.

По-перше, правоохоронна сфера потребує чіткості у розумінні системи та правового статусу інституцій, які повинні виконувати функції правоохорони, їх відмінності від інших органів, які наділені повноваженнями у сфері правозастосування та правозахисту.

По-друге, особлива природа спеціальних державних інституцій, які реалізують функції правоохорони, зумовлює посилену вимогливість та відповідальність до керівного персоналу цих органів, що зумовлює обов'язкове закріплення основних засад їхньої діяльності на законодавчому рівні.

По-третє, правовий статус керівників правоохоронних органів повинен забезпечувати їм незалежність у прийнятті рішень, які пов'язані із його професійною діяльністю з метою досягнення поставлених перед конкретним правоохоронним органом, завдань.

По-четверте, посилена відповідальність керівників як на нормативному рівні (підвищені заходи юридичної відповідальності), так і на рівні організації (усвідомлення правильності здійснення оперативного та стратегічного управління; розуміння цілей та завдань й якісний підбір засобів їхнього досягнення тощо).

По-п'яте, сучасна тенденція в роботі керівника – необхідність «дослухатись» до суспільної думки та регулярно звітування перед громадськістю з питань, які зумовлені природою функціонування конкретного правоохоронного органу.

До речі, саме останнє твердження свідчить про те, що Україна набуває рис цивілізованої, демократичної держави, у якій правоохоронна сфера існує з метою забезпечення та охорони прав, законних інтересів її громадян, а не для формування механізму їх обмеження та гарантування «невтручання» в питання публічної влади з боку суспільства.

Список використаної літератури

1. Конституція України // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про основи національної безпеки України : Закон України № 964-IV від 19 червня 2003 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 2003. – №39. – Ст. 351.
3. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України № 975-IV від 19 червня 2003 р. // *Відомості Верховної Ради*. – 2003. – № 46. – С. 366.
4. Будаков М. О. Проблеми визначення терміна «правоохоронні органи держави» / М. О. Будаков // *Державна безпека України*. – 2004. – № 2 (2). – С. 34–38.
5. Ковальська В. В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Ковальська ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2009. – 37 с.
6. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право». – Харківський національний ун-тет внутрішніх справ / О. М. Музичук. – Харків, 2010. – 481 с.

7. Ярмиш Н. Зміст терміну «органи правопорядку», використаного у статті 131-1 Конституції України // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 4(46). – С. 79–84.
8. Боняк В. О. Основи концепції конституційно-правових засад організації та функціонування органів охорони правопорядку України: проблемні питання. Порівняльно-аналітичне право / В. О. Боняк. – 2015. – № 1. – С. 43–47.
9. Боняк В. О. Співвідношення поняття «орган охорони правопорядку України» із суміжними категоріями // Право і суспільство / В. О. Боняк. – 2015. – № 5. – С. 117–125.
10. Тацій В. Я. Доповідь Комісії з питань правоохоронної діяльності щодо визначення поняття та системи правоохоронних органів [Електронний ресурс] / В. Я. Тацій. – Режим доступу : http://constituanta.blogspot.com/2013/02/blog-post_2280.html.
11. Пузирний В. Ф. Концептуальні засади адміністративної діяльності органів та установ Державної пенітенціарної служби України: дис... на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Національна академія прокуратури України / В. Ф. Пузирний. – К., 2015. – 452 с.

Стаття надійшла до редакції 11.05.2017.