

УДК 342.25

МУНІЦИПАЛЬНІ ОРГАНИ ПРАВОПОРЯДКУ ТА ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ: АСПЕКТИ СПІВВІДНОШЕННЯ

Наталія КАПТОНОВА,
здобувач кафедри теорії держави та права
Національної академії внутрішніх справ

SUMMARY

Studied the legal and doctrinal definitions of the term «police», singled out the signs of law enforcement, defined relationship between the concepts «law enforcement» and «law enforcement agencies», revealed common features police and municipal law enforcement.

Key words: law enforcement agencies, law enforcement, municipal police, municipal law enforcement.

АНОТАЦІЯ

Досліджено легальні та доктринальні дефініції поняття «правоохоронні органи», виокремлено ознаки правоохоронних органів, визначено співвідношення понять «правоохоронний орган» та «орган охорони правопорядку», розкрито спільні та відмінні риси правоохоронних органів та муніципальних органів правопорядку.

Ключові слова: правоохоронний орган, орган правопорядку, муніципальна поліція, муніципальний орган правопорядку.

Постановка проблеми. Зарубіжний досвід засвідчує, що побудова громадянського суспільства зумовлює необхідність створення сил правопорядку, максимально наближених до населення, які найбільш повно враховують інтереси мешканців територіальних громад, активно взаємодіють з ними та діють під їх постійним контролем.

Однак і донині муніципальна поліція як новий орган, що забезпечує охорону громадського порядку на території конкретної територіальної громади, є малодослідженими в правовій доктрині України. Особливо гострими є дискусії правового статусу даного новаторського органу, зокрема чи є він правоохоронним органом, чи є органом правопорядку.

Актуальність теми. У чималій низці вітчизняних нормативно-правових актів застосовуються терміни «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи», «правозахисні організації», «органи правопорядку», «органи охорони правопорядку» тощо. Однак і донині відсутня уніфікована їх дефініція, а також система таких органів. Не менш плуралістичними є також погляди науковців у цій сфері. Особливо гострою є ситуація щодо визначення правового статусу муніципальної поліції.

Серед вітчизняних та зарубіжних дослідників, які окреслювали окремі аспекти порушеної проблематики, є: В. Басс, Є. Білозьоров, Т. Гудзь, С. Гусарев, В. Дубовик, А. Завальний, І. Зозуля, А. Камінський, Я. Когут, А. Кучук, П. Онопенко, А. Онупрієнко, В. Орлов, Т. Пікуля, А. Поклонський, О. Проневич, К. Сесемко, О. Тюріна, Р. Шай тощо.

Метою статті є дослідження понятійно-категоріального апарату в цій сфері, зокрема співвідношення понять «правоохоронний орган» та «орган правопорядку» в контексті правового статусу муніципальної поліції.

Виклад основного матеріалу дослідження. У вітчизняному законодавстві поняття «правоохоронні органи» почало широко застосовуватись як науковцями, так і у нормативно-правових актах після ухвалення Конституції України, де ч. 3 ст. 17 закріплювалось: «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].

Конкретизація цього положення знайшла своє відображення в чималій низці нормативно-правових актів, де не лише надавалась дефініція поняття «правоохоронні органи», а й визначалась система таких органів.

Так, уперше на законодавчому рівні дана дефініція знайшла своє відображення в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», де в ст. 2 закріплюється: «Правоохоронні органи – органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [2].

Схожу конструкцію при визначенні дефініції «правоохоронні органи» містить також Закон України «Про демократичний контроль над Военною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 року: «Правоохоронні органи – державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [3].

Така дефініція викликає ряд зауважень. Адже правозастосовною є форма здійснення функцій, яка властива не лише для правоохоронних органів, а й для інших органів.

У Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року дане поняття містить дещо інше трактування: «Правоохоронні органи – органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій» [4].

Попри те, що в даному Законі вже не зазначається про правозастосовну функцію, вважаємо й дану дефініцію недосконалою, адже в жодному з вітчизняних нормативно-правових актів не визначено, що є правоохоронною функцією. Дане поняття є дискусійним також і в наукових колах.

Тим більше поряд із категорією «правоохоронна функція» не менш активно застосовуються і категорії «функція охорони прав і свобод громадян, забезпечення законності й правопорядку», «функція охорони правового порядку та охорони прав власності, інших прав і свобод

громадян», «функція охорони прав і свобод громадян, забезпечення законності та правопорядку», «функція охорони правопорядку та охорону існуючих форм власності» тощо.

До того ж, незрозуміло, чому саме Конституцією і законами України може бути покладено здійснення правоохоронних функцій. Чи буде правоохоронним органом той орган, правоохоронні функції якого закріплені в підзаконних нормативно-правових актах?

У даному Законі поняття «правоохоронні органи» визначається не через категорію «державний орган», а через категорію «орган державної влади». Слід зауважити, що тривалий час термін «орган державної влади» використовувався для позначення представницьких органів, поняття ж державного органу (органу держави), що було тоді широко визнане, певною мірою протиставлялося поняттю органу державної влади [5, с. 20]. За радянських часів «... державний механізм розглядався як система різних органів держави – насамперед органів державної влади, а також органів державного управління, судових і органів прокуратури, і лише Ради всіх рівнів вважалися власне органами державної влади» [6, с. 49–50].

У Конституції України здебільшого застосовується термін «орган державної влади». Однак в окремих статтях Основного закону вжито також і терміни «державний орган» та «орган держави».

Аналіз наукових досліджень у цій сфері дозволив дійти висновку, що терміни «державний орган» і «орган держави» є синонімічними та вживаються в юридичній літературі для позначення одного і того ж явища. Щодо співвідношення понять «орган державної влади» та «державний орган», то здебільшого відмінність між цими поняттями полягає у визначенні їхнього правового статусу. Так, на думку Н.Р. Наливайко, статус державного органу може бути визначений підзаконними актами, прийнятими на основі так званих статусних законів, натомість статус органів державної влади визначається виключно Конституцією України і (або) законами України [7, с. 478]. Однак серед науковців превалює точка зору, відповідно до якої терміни «орган державної влади» і «державний орган» («орган держави») вживаються як синоніми [8].

Отже, незважаючи на те, що закони України «Про демократичний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» та «Про основи національної безпеки України» було ухвалено в один день, дефініція поняття «правоохоронні органи» є абсолютно різною, що ще раз доводить про недосконалість вітчизняної законодавчої практики та необхідність систематизації законодавства в цій сфері.

Як вірно зауважує П.І. Хамула, «...аналіз законодавчої бази і судової практики України свідчить про те, що поняття «правоохоронні органи» є одним із найбільш невизначених у вітчизняній юридичній практиці, внутрішньо суперечливим за змістом» [9, с. 28].

Не менш влучним є висновок і В.О. Боняка: «Поняття «правоохоронні органи» є одним із найбільш невизначених в українському правознавстві, внутрішньо суперечливим і надмірним за обсягом; відрізняється безпредметністю в конституційних законах, відсутністю суб'єктного складу, у зв'язку із чим виникає певна колізія використання цього терміна і конкуренція між поняттями «правоохоронні органи», «правозахисні органи», «органи кримінальної юстиції» [10, с. 28–29].

Не менш плуралістичними є доктринальні визначення поняття «правоохоронні органи». Так, А.М. Кучук пропонує визначати «правоохоронні органи» як спеціально уповноважені державні органи, що наділяються державно-владними повноваженнями з метою професійного

здійснення на підставі та відповідно до чинного законодавства, а у випадках встановлених законом – у відповідній процесуальній формі із застосуванням правових засобів діяльності, спрямованої на охорону прав та свобод людини і громадянина, законності та правопорядку, всіх врегульованих правом суспільних відносин [11, с. 13]. Автор акцентує, що «...при віднесенні того чи іншого органу до правоохоронних слід встановити ряд обставин. Перш за все, діяльність цього органу за своїм характером має бути правоохоронною, причому саме правоохоронна діяльність для цього органу має бути способом існування та формою відображення його соціального призначення. По-друге, цей орган має бути наділений державно-владними повноваженнями та, відповідно, правом застосування державного примусу і ін.» [11, с. 13].

В. Молдован також визначає поняття «правоохоронні органи» як важливу ланку в системі органів Української держави, мета, завдання та функції якої – забезпечення законності та правопорядку в усіх сферах життєдіяльності нашої країни [12, с. 64].

Ще більш дискусійним вбачається визначення, запропоноване О. Захаровою та В. Ковальським, відповідно до якого «правоохоронні органи» – державна установа (або державна юридична особа), яка виконує на основі закону особливі державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольні-перевірочні, охоронні), що реалізуються в різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності [13, с. 273].

Отже, серед основних ознак правоохоронних органів здебільшого виокремлюють:

- діяльність цих органів містила всі ознаки, що притаманні правоохоронній діяльності та відповідає принципам правоохорони;
- ці органи мають здійснювати функції та виконувати завдання, що покладені суспільством та державою на суб'єктів правоохоронної діяльності;
- питома вага правоохоронної діяльності в загальному об'ємі діяльності таких органів була досить вагомою (для правоохоронних органів та організацій ця діяльність є як способом існування, так і формою відображення їхнього соціального призначення);
- ці органи були наділені державно-владними повноваженнями та, відповідно, правом застосування державного примусу [11, с. 12].

На думку М.І. Мельника та М.І. Хавронюка, не менш важливими є також й інші ознаки:

- виконання органом правоохоронних функцій потребує специфічного організаційного, правового, кадрового, матеріально-технічного, військового і тилового (три останні передбачають, зокрема, забезпечення озброєнням, боєприпасами, спеціальними засобами, криміналістичною і спеціальною технікою, речовим та іншими видами майна), фінансового, інформаційного, наукового та іншого забезпечення;

– з метою ефективного виконання своїх обов'язків працівники цього органу наділяються згідно із законом різноманітними специфічними правами, 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 [14, с. 30–31].

Наявність спеціальних повноважень для попередження, виявлення і розслідування порушень закону, якими не володіють інші інституції, названа А. Кулішом і О. Музичуком не просто однією з властивостей правоохоронних органів, а саме їхньою загальною сутнісною ознакою, критерієм відмежування правоохоронних органів від інших державних органів [15, с. 84].

Отже, поняття «правоохоронні органи», а також концептуальні ознаки, за якими слід вирізняти їх від інших органів державної влади, є доволі дискусійним у сучасній юридичній доктрині.

Саме тому комісія Конституційної Асамблеї з питань правоохоронної діяльності запропонувала: а) здійснити систематизацію всіх правоохоронних органів України; б) використовувати поняття «правоохоронні органи» як суто наукове та узагальнювальне; в) виокремити три групи правоохоронних органів:

1) органи охорони правопорядку, які, на відміну від інших органів виконавчої влади, мають відмінні особливості, зокрема органи внутрішніх справ, Служби безпеки, органи військової служби правопорядку, органи митної служби, податкової служби, пенітенціарної служби, прикордонної служби, управління державної охорони, для яких: а) правоохоронна функція є основною, і вони здійснюють повноваження, спрямовані на захист прав, свобод людини та охорони правопорядку; б) у зв'язку із цим такі органи мають право легального застосування примусу до людей; в) у своєму складі мають озброєні формування;

2) контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади – ті державні організації, які наділені контрольними повноваженнями і здійснюють адміністративну юрисдикцію (органи державної контрольно-ревізійної служби, рибохорони, лісової охорони та ін., для яких правоохоронна функція не є основною, а виступає як допоміжна, оскільки їх основні повноваження спрямовані на здійснення контролю за додержанням законодавства в певній сфері державного управління);

3) органи охорони Конституції України і державного контролю (Конституційний Суд України, прокуратура, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини) [16, с. 233–235].

Отже, поряд із терміном «правоохоронні органи» з'явилися й інші суміжні терміни, зокрема «органи охорони правопорядку».

Слід зауважити, що в Законі України «Про Національну поліцію» [17] законодавець використовує іншу категорію «органи правопорядку», зокрема поліція в процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів; виконує в межах компетенції запити органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону та міжнародних договорів України; здійснює інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями тощо.

Беручи до уваги запропоновані комісією Конституційної Асамблеї з питань правоохоронної діяльності критерії, за якими ті чи інші правоохоронні органи відносяться до органів охорони правопорядку, муніципальна поліція не є правоохоронним органом та органом охорони правопорядку, адже не має у своєму складі озброєних формувань, а також не уповноважена здійснювати легальне застосування примусу до людей. Попри те, що основною функцією даної інституції є захист прав, свобод людини та охорони правопорядку, тобто правоохоронна діяльність, муніципальна поліція є допоміжним органом органу місцевого самоврядування, який не має державновладних повноважень та сформований для виконання окремих завдань правоохорони чи окремих правоохоронних дій.

Саме тому пропонуємо поряд із категорією «правоохоронні органи», «органи охорони правопорядку» ввести в науковий обіг категорію «муніципальні органи правопорядку», що мають як спільні, так і специфічні

відмінні від правоохоронних органів та органів охорони правопорядку риси (ознаки):

1) створення відповідною місцевою радою й функціонування в структурі її виконавчих органів; 2) фінансування за рахунок коштів місцевого бюджету; 3) підконтрольність і підзвітність конкретній територіальній громаді; 4) обмеженість повноважень територією конкретної громади; 5) взаємодія та співробітництво з іншими правоохоронними органами та органами публічної влади; 6) обмеженість у застосуванні знарядь та засобів здійснення покладених завдань; 7) диспозитивний характер створення та функціонування, зокрема їх створення та функціонування є правом, а не обов'язком територіальної громади; 8) основним завданням є обслуговування інтересів територіальної громади, а не їх охорона від правопорушень; 9) повноваження спрямовані на вирішення проблем певної територіальної громади; 10) відсутність державновладних повноважень та у своєму складі озброєних формувань тощо.

Попри відмінність між правоохоронними органами (органами охорони правопорядку) та муніципальною поліцією як муніципальним органом правопорядку, між ними є певні спільні риси, серед основних слід виокремити такі:

– мають спільні функції із забезпечення правопорядку та законності; їх повноваження конкретизуються законами та підзаконними актами;

– мають чітко визначену компетенцію у відповідній сфері та форми і методи здійснення повноважень;

– рішення, що приймаються цими органами, мають обов'язковий характер, певним чином забезпечуються і гарантуються;

– формуються у встановленому законом порядку та відповідно до чітко визначеної процедури.

Висновки. Отже, муніципальний орган правопорядку – це виконавчий орган публічної влади територіальної громади, який створюється органами місцевого самоврядування, підлеглий, підзвітний їм та фінансується з відповідного місцевого бюджету з метою захисту інтересів відповідної територіальної громади та її обслуговування у сфері громадського порядку на території, що знаходиться у віданні конкретного органу місцевого самоврядування за умов тісної співпраці та взаємодії з іншими правоохоронними органами та органами публічної влади.

Становлення громадянського суспільства в Україні сприяє децентралізації правоохоронної функції та посиленню ролі муніципальних органів, завданням яких є забезпечення охорони та захисту прав і свобод громадян територіальної громади. Попри схожі риси даних органів із правоохоронними органами, вони мають значні розбіжності в процедурі створення, регламентації діяльності, функціях, методах, формах їх діяльності. Отже, муніципальна поліція є новаторським органом, що займає особливе місце в системі органів, що забезпечують громадський порядок та законність.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141
2. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 11. – Ст. 50
3. Про демократичний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 46. – Ст. 366
4. Про основи національної безпеки України : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 39. – Ст. 351
5. Ткач І.В. Поняття органу державної влади у контексті статей 1173–1175 Цивільного кодексу України / І.В. Ткач // Вісник Академії адвокатури України. – 2(27) – 2013. – С. 18–23

6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
7. Наливайко Л.Р. Державний лад України: теоретико-правова модель / Л.Р. Наливайко. – Харків : Право, 2009. – 596 с.
8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права / О.Ф. Скакун. – 3-є вид., допов. і переробл. – К. : Алерта, 2012. – 524 с.
9. Хамула П.І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / П.І. Хамула. – Х., 2016. – 21 с.
10. Боняк О.В. Орган охорони правопорядку України: зміст поняття, його обсяг і різновиди / О.В. Боняк // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – № 2. – 2015. – С. 37–48
11. Кучук А.М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / А.М. Кучук. – К., 2006. – 22 с.
12. Молдован В.В. Правоохоронні органи. Курс лекцій / В.В. Молдован. – К. : Юмана, 1998. – 160 с.
13. Захарова О.С. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України текст / О.С. Захарова, В.С. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.
14. Мельник М.І., Хавронюк М.І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність. – К. : Атіка, 2002. – 576 с.
15. Музичук О.М. Особливості правоохоронних органів у державі як об'єкта контролю [текст] / О.М. Музичук // Право і безпека. – 2011. – 2(39). – С. 80–89
16. Тацій В. Визначення поняття та системи правоохоронних органів у концепції змін до Конституції України (концептуальні підходи) / В. Тацій // Право України. – № 11-12. – С. 233–240
17. Про Національну поліцію : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379