

ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

FEATURES SAFEGUARDING PUBLIC ORDER IN UKRAINE

Хамула П.І.,

*перший заступник прокурора міста Тернополя,
здобувач кафедри теорії держави і права*

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

У статті зроблено спробу дослідити проблеми нормативного правового регулювання відносин, що виникають унаслідок взаємодії правоохоронних органів, які здійснюють охорону правопорядку, з іншими органами державної влади. Проаналізовано правове забезпечення реалізації правоохоронної функції з питань охорони правопорядку. Запропоновано шляхи вдосконалення взаємодії органів охорони правопорядку з іншими органами державної влади.

Ключові слова: правопорядок, органи охорони правопорядку, правоохоронні органи, органи державної влади, взаємодія, правоохоронна функція.

В статье сделана попытка исследовать проблемы нормативного правового регулирования отношений, возникающих в результате взаимодействия правоохранительных органов, осуществляющих охрану правопорядка, с другими органами государственной власти. Осуществлен анализ правового обеспечения реализации правоохранительной функции по охране правопорядка. Предложены пути совершенствования взаимодействия органов охраны правопорядка с другими органами государственной власти.

Ключевые слова: правопорядок, органы охраны правопорядка, правоохранительные органы, органы государственной власти, взаимодействие, правоохранительная функция.

This article attempts to explore the problem of normative legal regulation of relations arising from the interaction between law enforcement agencies engaged in the protection of police and other public authorities. The analysis of legal support implementation of the law enforcement function for law enforcement. Ways of improving cooperation with other law enforcement agencies of the government.

Key words: law enforcement, law enforcement agencies, law enforcement agencies, government agencies, cooperation, law enforcement function.

Актуальність теми. Військово-політичні й соціально-економічні зміни, що відбуваються в Україні в сьогоденні, істотно впливають на стан охорони правопорядку та вимагають розроблення й реалізації принципово нових підходів до його забезпечення. Насамперед необхідне дослідження питання нормативного правового врегулювання діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення охорони правопорядку. Головною причиною низької ефективності виконання правоохоронних завдань є не лише недосконалість законодавчої бази, а й недостатній рівень адаптованості правоохоронних органів, що здійснюють охорону правопорядку, до умов, що склалися.

Питанню правового забезпечення охорони громадського порядку, у тому числі й забезпечення безпеки учасників судового процесу, не раз приділялася увага таких учених, як В.Б. Авер'янов, М.А. Ануфрієв, О.В. Бандурка, В.І. Петков, С.О. Шатрава. При цьому більшість науковців притримуються типового підходу щодо розуміння сутності охорони громадського порядку, яка полягає у взаємодії та координації спільної діяльності відповідних органів, на яких покладено обов'язок запобігання правопорушенням, що посягають на громадський порядок і безпеку осіб [1, с. 4; 2, с. 174]. У контексті теми дослідження вважаємо за доцільне погодитися з цією позицією, тому що співпраця між Державною судовою адміністрацією України й органами охорони правопорядку, зокрема структурними підрозділами судової міліції з питань охорони приміщень суду та забезпечення

безпеки учасників процесу, ґрунтується насамперед на законах і підзаконних нормативно-правових актах. Водночас ця взаємодія характеризується й взаємоузгодженістю діяльності відповідних органів у форматі виконання спільного завдання – забезпечення охорони приміщень суду і безпеки суддів.

Метою статті є аналіз правового забезпечення реалізації правоохоронної функції з питань охорони правопорядку, виявлення проблем нормативного правового регулювання відносин, що виникають під час співпраці правоохоронних органів, які здійснюють охорону правопорядку, з іншими органами державної влади, пошуку шляхів удосконалювання механізмів забезпечення ними охорони правопорядку в Україні.

Виклад основного матеріалу. Дослідження проблеми реалізації такої правоохоронної функції, як охорона правопорядку, зумовило й з'ясування таких правових категорій, як «правопорядок», «органи охорони правопорядку», і механізмів нормативного правового регулювання охорони правопорядку в нашій державі.

Визначення правопорядку міститься в абзаці 11 пункту 1.6. Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України, затверджене Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11.11.2010 р. № 550, та являє собою систему суспільних відносин, урегульованих нормами права [3].

Єдиного підходу до розуміння правопорядку серед науковців немає, однак запропоновані ними визна-

чення є доволі подібними. Так, на думку О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко, під правопорядком варто розуміти правовий стан суспільних відносин, що забезпечує їх стабільність, упорядкованість і охорону шляхом фактичної реалізації правових норм і вимог законності [4, с. 544]. С.В. Албул, М.О. Баймуратов, А.І. Берлач вважають, що правопорядок є об'єктивною потребою розвитку держави й суспільства.

У більш широкому аспекті правопорядок розглядають М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко та О. В. Петришин. Зокрема, на їх думку, правовий порядок є станом упорядкованості, урегульованості, організованості суспільних відносин, який утворюється, існує і функціонує внаслідок фактичної реалізації правових норм відповідно до принципу законності [5, с. 382].

Означене дає підстави для висновку про те, що правопорядок потрібно вважати частиною громадського порядку, який, у свою чергу, необхідно розуміти як систему суспільних відносин, що ґрунтується на дотриманні соціальних норм: норм права, моралі, корпоративних норм, звичаїв тощо.

Безперечно, усі структурні елементи правового порядку є основними й невід'ємними один від одного, однак необхідно звернути увагу саме на органи, що здійснюють реалізацію механізму забезпечення охорони правопорядку. Так, під охороною правопорядку варто розуміти створення і проведення державою системи виховних, організаційних та правових заходів, які зумовлені закономірностями розвитку суспільства, здійснюються державними органами, у тому числі правоохоронними органами, громадськими об'єднаннями, за активної допомоги громадян, спрямовані на забезпечення додержання правил, що регулюють відносини людей у сфері суспільно-політичного життя та побуту; профілактику й припинення порушень; притягнення винних у порушенні встановлених правил до відповідальності; захист прав і свобод громадян, інтересів держави й суспільства від злочинних та інших антигромадських посягань [6, с. 29].

Згідно з положеннями Закону України «Про основи національної безпеки України», в Україні створено систему державних органів із розробленим комплексом заходів, своїми принципами, пріоритетами, спрямованими й зосередженими на охороні державної безпеки та правопорядку [7]. Зокрема, їх діяльність полягає у прогнозуванні, своєчасному виявленні, запобіганні й нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, захисті суверенітету й територіальній цілісності України, безпеці її прикордонного простору, піднесенні економіки країни, забезпеченні особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини та громадянина, викоріненні злочинності, удосконаленні системи державної влади, зміцненні законності і збереженні соціально-політичної стабільності суспільства, зміцненні позицій України у світі, підтриманні на належному рівні її оборонного потенціалу й обороноспроможності, радикальному поліпшенні екологічної ситуації.

Особливістю нормативно-правового регулювання охорони правопорядку, як і правоохоронної

діяльності, є те, що правовий порядок потребує застосування адекватних правомірних засобів та заходів охорони. Зокрема, до таких можливо зарахувати вплив держави на стан злочинності та підтримку в забезпеченні законності, контроль над процесами, які відбуваються в суспільному середовищі, щодо створення громадських організацій, проведення фінансово-господарських операцій, перетин кордону тощо.

Національна система правоохоронних органів практично постійно функціонує в умовах реформування, наслідком якого стали вдосконалення їх організаційно-штатної структури, більша відкритість для населення, подальший розвиток співпраці із суб'єктами громадянського суспільства, зменшення їх милітаризованості тощо. Однак конституційно-правова і кримінально-процесуальна реформи, активізація процесів євроінтеграції, удосконалення вітчизняного законодавства в галузі забезпечення прав людини вимагають узгодженої державної політики та комплексних змін усієї системи цих органів. Главою держави не раз акцентувалася увага на потребі наближення правових основ діяльності правоохоронних органів до європейських стандартів, що вимагає розроблення концепції їх реформування [8; 9].

Результатом широкого тлумачення правоохоронної функції є те, що до правоохоронних органів належать різні за статусом і функціональним призначенням органи. Наприклад, уключення судових органів до системи правоохоронних як на доктринальному, так і на законодавчому рівнях заважає повною мірою визначити роль і місце судової влади у правовій системі. Вітчизняні вчені М.В. Козюбра, В.Я. Тацій багато разів наголошували на помилковості та хибності такого підходу. Підтвердження висловленого знаходимо в законодавчих нормах, зокрема Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», котрий містить найбільш об'ємний перелік правоохоронних органів, ці поняття розмежовує; Закони України «Про судоустрій і статус суддів», «Про оперативно-розшукову діяльність» теж розмежовують поняття «суд» і «правоохоронні органи». Окрім того, практика Європейського суду з прав людини свідчить про те, що суди не охоплюються поняттям правоохоронного органу.

У контексті досліджуваної проблеми вважаємо за доцільне розглянути сутність органів охорони правопорядку у сфері реалізації їх функцій. Так, однією з функцій органів охорони правопорядку є охорона приміщень судів і забезпечення безпеки учасників судового процесу. Фактично, відповідно до Положення про Державну судову адміністрацію України, до її повноважень належить забезпечення охорони приміщень судів та безпеки учасників кримінального провадження. Хоча Державна судова адміністрація України і є окремим органом суддівської гілки влади, що наділений адміністративно-управлінськими повноваженнями, проте самостійне виконання ним настільки важливого й масштабного завдання неможливе без чіткої взаємодії з органами охорони правопорядку. Саме тому вбачається логічною вза-

ємодія органів охорони правопорядку з іншими органами державної влади. Отже, сміливо можливо стверджувати, що забезпечення охорони правопорядку здійснюється на засадах взаємодії та координації дій уповноважених на те органів.

Варто звернути увагу й на виокремлення вченими такої основної ознаки взаємодії між органами влади, як домовленість, яка, у свою чергу, може бути усною і письмовою, стосуватися часу, місця, порядку, засобів, способів і форми спільних дій тощо [10, с. 8]. Наприклад, щодо проблеми охорони приміщень судів взаємодія між органами судової гілки влади і структурними підрозділами органів внутрішніх справ визначена нормативно-правовими актами. Однак єдиного правового акта, який містив би положення про порядок, форми, способи й засоби охорони приміщень судів і забезпечення безпеки учасників судового процесу, немає.

Власне розуміння терміна «забезпечення» доцільно розглядати у двох аспектах: по-перше, як констатація правової діяльності суб'єкта забезпечення охорони правопорядку; по-друге, як передбачена правовими нормами сукупність способів і засобів забезпечення функціонування того чи іншого явища. Так, зокрема, І.О. Ієрусалимов визначає, що «забезпечення» – це «... система заходів, покликаних зробити можливим, дійсним і безумовним використання науково-технічного потенціалу ...» у сфері запобігання правопорушенням, що посягають на громадський порядок [11, с. 16]. Відповідно, правове забезпечення охорони правопорядку являє собою систему законів і підзаконних актів, що врегульовують порядок узгоджених за метою, часом, способом і засобами спільних дій між органами державної влади й органами охорони правопорядку. У наведеному прикладі ці спільні дії узгоджуються між Державною судовою адміністрацією України й органами внутрішніх справ України.

Правову основу для виконання завдань органів охорони правопорядку становлять Конституція України; Закони України: «Про міліцію», «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»; спільні накази Державної судової адміністрації України й Міністерства внутрішніх справ України: «Про затвердження Інструкції про порядок організації підтримання громадського порядку в суді, припинення проявів неповаги до суду, а також охорони приміщень суду», «Про затвердження Правил пропуску осіб до приміщень судів та на їх територію транспортних засобів»; договори між спеціальними підрозділами органів внутрішніх справ з іншими органами державної влади з питань забезпечення охорони певних приміщень чи об'єктів, учасників процесу тощо.

Для з'ясування сучасного стану механізму забезпечення охорони правопорядку, формування шляхів взаємодії органів охорони правопорядку й інших ор-

ганів державної влади вважаємо за доцільне проаналізувати особливості окремих нормативно-правових актів.

Конституція України як основний гарант прав і свобод людини закріплює основоположні права та свободи громадян, зокрема право на охорону власних прав і свобод, право обстоювати їх. Водночас більшість правовідносин у сфері громадського порядку є підконтрольною Кабінету Міністрів України та врегульованою наказами й інструкціями міністерств і відомств, рішеннями органів місцевого самоврядування [12, с. 28]. Означене дає підстави констатувати, що механізм забезпечення охорони правопорядку в нашій державі реалізовується як на засадах взаємодії між правоохоронними органами та іншими органами державної влади, так і шляхом формування окремих спеціальних підрозділів, до компетенції яких належить охорона правопорядку. Так, наприклад, Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 19.11.2003 р. було створено самостійний спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон», що належить до структури міліції громадської безпеки [13]. У своїй діяльності спецпідрозділ керується Конституцією України, законами України: «Про міліцію», «Про статус суддів», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про судовистрій України» – іншими законами України, нормативними актами Верховної Ради України, актами Президента України й Кабінету Міністрів України, нормативно-правовими актами МВС України та Положенням про спеціальний структурний підрозділ судової міліції «Грифон». До їх завдань належить таке: охорона громадського порядку, забезпечення безпеки в залах судових засідань усім учасникам судового процесу, організація охорони приміщень судових установ, запобігання правопорушенням, що посягають на громадський порядок тощо. Лише на засадах спільної злагодженої співпраці між підрозділами Державної судової адміністрації України та судової міліції вбачається можливими мінімізація порушень громадського порядку у приміщеннях суду, підвищення рівня забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у судових засіданнях, динамічне планування спільної роботи, прогнозування заходів щодо профілактики правопорушень тощо.

Отже, аналіз нормативно-правової бази щодо взаємодії правоохоронних органів й інших органів державної влади з питань охорони правопорядку дає підстави стверджувати, що лише спільними заходами означених органів забезпечується високий рівень удосконалення й реалізації механізму забезпечення охорони правопорядку.

Висновки. Лише за умови взаємодії зі спеціальними органами охорони правопорядку органи державної влади можуть успішно реалізовувати повноваження щодо забезпечення правоохоронної функції держави.

Виходячи із того, що органи охорони правопорядку при реалізації своїх функцій наділені повнова-

женнями з обмеження прав і свобод людини, що мають здійснюватися виключно з підстав та в порядку, визначених законодавством, а також з урахуванням принципу пропорційності, статус таких органів має

бути визначено окремим законом, наприклад «Про органи охорони правопорядку», або ж шляхом унесення змін до чинних законів з метою чіткого визначення їх переліку та функцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ермаков К.К. Взаимодействие и координация в органах внутренних дел : [лекция] / К.К. Ермаков. – М. : Академия МВД СССР, 1971. – 24 с.
2. Административное право Украины : [учеб. для студ. высш. учеб. завед. юрид. спец.] / под ред. проф. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
3. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 11.11.2010 р. № 550 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1219-10>.
4. Зайчук О.В. Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 626 с.
5. Загальна теорія держави і права : [підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закладів] / [М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.] ; за ред. В.М. Цвіка, О.В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.
6. Лавніченко О.В. Що охороняють міліція і внутрішні війська? // О.В. Лавніченко // Честь і закон. – 2010. – № 1. – С. 26–30.
7. Про основи національної безпеки України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15?nreg=964-15&find=1&text=%EF%F0%E0%E2%EE%EF%EE%F0%FF%E4&x=-745&y=-15085>.
8. Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи : Указ Президента України від 12.01.2011 р. № 24/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/24/2011>.
9. Забезпечення протидії злочинності та корупції в державі в умовах реформування кримінального процесуального законодавства : виступ Президента на координаційній нараді керівників правоохоронних органів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/ru/news/26057.html>.
10. Аксенов А.А. Организация взаимодействия в органах внутренних дел как функция управления : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / А.А. Аксенов ; Академия МВД СССР. – М., 1974. – 24 с.
11. Ієрусалимов І.О. Криміналістичні аспекти забезпечення процесу доказування на досудовому слідстві / І.О. Ієрусалимов, Ж.В. Удовенко // Матеріали конф. «Актуальні проблеми криміналістики» (Донецьк, 02 березня 2001 р.). – Донецьк : Донецький ін-т внутрішніх справ, 2001. – С. 51–56.
12. Бєсчасний В. Охорона громадського порядку – справа всієї громади / В. Бєсчасний // Віче: Теоретичний і громадсько-політичний журнал. – К., 2009. – № 10. – С. 28–29
13. Положення про спеціальний структурний підрозділ судової міліції «Грифон» : Наказ Міністерство внутрішніх справ України від 19.11.2003 р. № 1390, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 10.12.2003 р. за № 1139/8460 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://court.gov.ua/tu27/14/5/>.