

ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ФУНКЦІЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЕКСТРЕМІЗМУ

Гожій Вікторія Дмитрівна - начальник юридичного управління виконавчого комітету Криворізької міської ради

У статті проаналізовано організацію та функції правоохоронних органів у сфері протидії екстремізму. Доведено, що провідна роль у протидії екстремістській діяльності належить, передовсім Службі безпеки України та Національній поліції. Зазначений висновок підтверджується організаційно-правовим статусом вказаних правоохоронних органів серед суб'єктів протидії екстремістській діяльності та правоохоронними функціями щодо реалізації такої протидії. Охарактеризовано Стратегію Національної безпеки України, яка визначає основні напрями державної політики національної безпеки України. Розкрито завдання, які ставляться перед Службою безпеки України, одним з яких виступає необхідність нейтралізації сепаратистських та екстремістських рухів і організацій. Проаналізовано компетенцію Національної поліції України, яка вживає заходів, спрямованих на оздоровлення криміногенної ситуації. Констатовано ключову роль прокуратури у сфері протидії екстремізму, яка полягає в підвищенні ефективності процесуального керівництва досудовим розслідуванням та координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії правопорушенням екстремістського спрямування.

Ключові слова: правоохоронні органи, протидія екстремізму, Служба безпеки України, Національна поліція, суб'єкти протидії екстремістській діяльності, досудове розслідування, компетенція, прокуратура, Стратегія Національної безпеки України.

В статье проанализирована организация и функции правоохранительных органов в сфере противодействия экстремизму. Доказано, что ведущая роль в противодействии экстремистской деятельности относится, прежде всего, Службе безопасности Украины и Национальной полиции. Указанный вывод подтверждается организационно-правовым статусом указанных правоохранительных органов среди субъектов противодействия экстремистской деятельности и правоохранительными функциями по реализации такого противодействия. Охарактеризована Стратегия национальной безопасности Украины, которая определяет основные направления государственной политики национальной безопасности Украины. Выяснено, что ответственное направление отведенное реформе Службы безопасности Украины, цель которой заключается в создании динамичной, укомплектованной высокопрофессиональными специалистами, обеспеченной современными материальными и техническими средствами специальной службы, способной эффективно защищать государственный суверенитет, конституционный строй и территориальную целостность Украины. Раскрыты задачи, которые ставятся перед Службой безопасности Украины, одной из которых выступает необходимость нейтрализации сепаратистских и экстремистских движений и организаций. Проанализирована компетенция Национальной полиции Украины, которая, располагая широкими полномочиями по противодействию экстремизму, принимает меры, направленные на оздоровление криминальной ситуации. Основным условием указанных мероприятий является создание и обеспечение эффективной системы противодействия экстремизму, что позволяет поддерживать высокую готовность

к выявлению, предупреждению и пресечению фактов экстремизма, а также установления причин и условий совершения правонарушений экстремистской направленности, своевременному раскрытию и расследованию подобных правонарушений. Констатируется ключевая роль прокуратуры в сфере противодействия экстремизму, которая заключается в повышении эффективности процессуального руководства досудебным расследованием и координации деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия правонарушениям экстремистской направленности.

Ключевые слова: правоохранительные органы, противодействие экстремизму, Служба безопасности Украины, Национальная полиция, субъекты противодействия экстремистской деятельности, досудебное расследование, компетенция, прокуратура, Стратегия национальной безопасности Украины.

The article analyzes the organization and functions of law enforcement agencies in the field of counteraction to extremism. It is proved that the leading role in counteracting extremist activity belongs, first of all, to the Security Service of Ukraine and the National Police. The above conclusion is confirmed by the organizational and legal status of the indicated law enforcement bodies among the subjects of counteraction to extremist activity and law enforcement functions in relation to the implementation of such counteraction. The Strategy of National Security of Ukraine, which defines the main directions of the state policy of national security of Ukraine, is described. The tasks addressed to the Security Service of Ukraine are solved, one of which is the need to neutralize separatist and extremist movements and organizations. The competence of the National Police of Ukraine, which takes measures aimed at the improvement of the criminal situation, is analyzed. The key role of the Office of Public Prosecutor in the field of counteraction to extremism was established, which is to increase the effectiveness of procedural guidance for pre-trial investigation and coordination of law enforcement agencies in the field of counteraction to extremist offenses.

Keywords: law enforcement agencies, counteraction to extremism, Security Service of Ukraine, National Police, subjects of counteraction to extremist activity, pre-trial investigation, competence, prosecutor's office, National Security Strategy of Ukraine.

Актуальність теми дослідження. Екстремізм є однією з найбільш складних соціально-політичних проблем, яка обумовлена найширшим спектром екстремістських проявів - від збудження громадянської ненависті або ворожнечі до функціонування численних незаконних збройних формувань, що ставлять перед собою мету щодо зміни конституційного ладу і порушення територіальної цілісності.

У якості прямої загрози конституційному ладу, екстремізм за досить короткий термін перетворився в одну з головних проблем сучасної України.

На теперішній час оперативна обстановка щодо протидії екстремізму має тенденції до ускладнення: зростає кількість і чисельність радикальних угруповань, які проповідують ідеологію релігійної, національної, расової нетерпимості. Саме тому держава повинна протидіяти екстремізму, забезпечуючи належну охорону правопорядку, без чого неможливо забезпечити безпеку і благополуччя українців.

Серед суб'єктів протидії екстремістській діяльності правоохоронні органи, поряд із органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, посідають чільне місце. У той же час, потребують розв'язання питання, пов'язані із визначенням організації та функцій правоохоронних органів у сфері протидії екстремізму.

Стан дослідження. А.М. Бандурки, А.І. Берлача, В.Т. Білоуса, С.І. Голотіна, А.Я. Гуськова, О. Дамаскіна, В. Дівака, А.І. Долгової, Ю.Б. Ірхи, М. Капіноса, Дж. Кіпера, М. Косюти, М.А. Кочубея, С.Я. Лихової, М.Л. Мельника, Т.І. Нагаєвої, Д.Є. Некрасова, В.С. Овчинського, О.В. Одерія, А.Х. Омаєва, Б.М. Петренка, В. Півненко, М.І. Хавронюка.

Разом з тим мусимо констатувати, що в роботах указаних авторів питання щодо організації та функцій правоохоронних органів у сфері протидії екстремізму розглядались фрагментарно, без урахування комплексного адміністративно-правового підходу до вирішення окресленої проблематики.

Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі чинного адміністративного, конституційного та інших суміжних галузей законодавства, проаналізувати організацію та функції правоохоронних органів у сфері протидії екстремізму.

Виклад основних положень. Не зважаючи на активну дискусію серед наукового загалу з приводу змістовного наповнення дефініції «правоохоронні органи», її зміст у повному обсязі так і не було розкрито.

Дефініція «правоохоронні органи» виступає в якості найбільш уживаного терміну науки публічного управління. Поряд з цим, її змістовне наповнення має дискусійний характер, зважаючи на відсутність законодавчого визначення категорії «правоохоронні органи». Поряд з цим, вживання зазначеної правової категорії у законодавстві України – явище доволі розповсюджене. Наприклад, у Кримінальному кодексі України термін «правоохоронні органи» використовується у статтях 22, 57, 258, 258-3, 289, 342, 343, 345, 347, 348, 349, 365 [1]. У ряді статей КК України введення цього терміну обумовлено прагненням підкреслити особливий правовий статус працівників правоохоронних органів та необхідністю їхнього захисту, підкреслюючи тим самим їхню суспільно корисну діяльність.

Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» також використовує категорію «правоохоронні органи», причому законодавцем у статті 2 коментованого законодавчого акту зроблено спробу визначити перелік таких органів, до числа яких віднесено органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки України, 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, рибохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [2].

Попри намагання законодавця внести ясність до розуміння коментованого правового явища, шляхом визначення суб'єктів, які

включені до складу правоохоронних органів, все ж таки термінологічна конструкція «інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» вносить певну розмитість до змісту статті 2 коментованого Закону та позбавляє її однозначності та конкретики, в частині тлумачення правової категорії «правоохоронні органи».

Цілком очевидно, що за такого розуміння правоохоронних органів, до числа суб'єктів протидії екстремізму, які входять до їх структури, можна з упевненістю віднести й органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, оскільки діяльність останніх прямо пов'язана із правозастосовною функцією. Більше того, в Україні немає жодного державного (і не тільки державного) органу, який би у своїй діяльності не застосовував правові норми.

На переконання А. І. Берлача, механічне включення таких різних за своїми завданнями, функціями та повноваженнями органів не розв'язує зазначену проблему, більше того - створює умови для різного тлумачення правових норм, що особливо загострює ситуацію в правозастосовній сфері. Варто наголосити, що наведений законодавцем перелік правоохоронних органів не є вичерпним, що не характеризує вказаний нормативно-правовий акт як ефективний засіб правового регулювання правоохоронної діяльності [3, с. 10-11].

Стосовно питання про визначення поняття «правоохоронні органи», то воно було й на сьогодні є дискусійним. Немає однозначності в його розумінні не лише в теоретиків, а й серед практиків - працівників правоохоронних органів. Відсутнє й конституційне закріплення цього поняття та системи правоохоронних органів. У чинній Конституції України поняття «правоохоронні органи» згадується лише одного разу, у ч. 3 ст. 17, де спеціальне завдання стосовно забезпечення державної безпеки й захисту державного кордону покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація й порядок яких визначені законом [4].

На сьогодні в правовій літературі існує декілька точок зору щодо розуміння поняття «правоохоронний орган».

Наприклад, О. Бандурка та С. Лихова пропонують розуміти правоохоронні органи у якості системи органів, які уповноважені здійснювати нагляд і контроль за точним та неухильним додержанням законів усіма громадянами, посадовими особами, підприємствами, установами й організаціями, забезпечувати правопорядок, застосовувати засоби державного примусу до правопорушників, стверджуючи, при цьому, що правоохоронними органами є всі державні органи, певною мірою наділені правоохоронними функціями, а також, що до цієї системи входять не тільки державні органи, а й громадські організації (наприклад профспілки, державні інспекції) [5, с. 76].

Дещо інше тлумачення досліджуваної правової категорії міститься у наукових роботах М. В. Косюти, М. І. Мельника, М. І. Хавронюка, які під правоохоронними органами розуміють виключно державні інституції. Однак і в них немає єдності поглядів: одні науковці пропонують розуміти під правоохоронними органами всі державні органи, наділені певними повноваженнями в галузі контролю за додержанням законності й правопорядку (широке визначення), а також боротьби зі злочинністю та яким для цього надано повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу й перевиховання правопорушників (суд, органи прокуратури, внутрішніх справ, безпеки (вузьке визначення)) [6, с. 31-32].

У той же час, заслуговує на підтримку наукова позиція, закріплена у рішенні Конституційного суду України, зміст якої полягає у виокремленні судових органів із загальної системи правоохоронних органів. Цілком очевидно, що ця позиція заслуговує на підтримку, тому що, по-перше, згідно зі ст. 2 вказаного вище Закону, судді не є працівниками правоохоронних органів; по-друге, аналогічна позиція висловлена й у постанові Пленуму Верховного Суду України (№ 8 від 26 червня 1992 р. (зі змінами від 3 грудня 1997 р.) «Про застосування судами законодавства, що передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів і працівників правоохоронних органів») [7].

Більш вузьке тлумачення системи правоохоронних органів, діяльність яких обмежують-

ся виключно правоохоронною функцією, висловлюють Я. Кондратьєв та В. Ковальський. Вчені відносять до правоохоронних органів лише органи прокуратури, досудового слідства й дізнання, котрі безпосередньо діють у межах кримінального судочинства засобами, установленими кримінально-процесуальним законодавством України, ведуть боротьбу зі злочинністю, а всі інші державні органи, які охороняють право, діють у межах адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової відповідальності, за межами кримінального судочинства відносять до правозахисних органів [8, с. 6-8]. Подібну позицію займають й інші науковці, котрі до правоохоронних органів, крім суду, прокуратури, органів досудового слідства, Служби безпеки, МВС, відносять ще й адвокатуру, органи нотаріату та Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

Дискусійність зазначеного твердження проявляється у науковій позиції В. Півненка, який називає спробу змістовного розширення дефініції «правоохоронний орган» за рахунок віднесення правозастосовної, контрольної й деяких інших видів державної діяльності, пов'язаної зі зміцненням правового режиму в країні, до правоохоронної безперспективною, оскільки це - різні види діяльності державних органів, а терміни, якими вони позначаються, не є синонімами та мають неоднакове лексичне значення. Він також зазначає, що не менш вразливою є й точка зору щодо обмеження правоохоронної діяльності колом державних органів, які ведуть боротьбу з порушеннями законів, що тягнуть юридичну відповідальність у сфері публічного права (злочинами та правопорушеннями адміністративного характеру, уключаючи так звані фінансові й адміністративно-господарські санкції) або ведуть боротьбу зі злочинністю засобами кримінально-процесуального характеру [9, с. 41].

Стратегія Національної безпеки України, затверджена указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015, у розділі 4 визначає основні напрями державної політики національної безпеки України, серед яких відповідальний напрямок відведений реформі Служби безпеки України, мета якої, згідно вказаного документу, полягає у створенні дина-

мічної, укомплектованої високопрофесійними фахівцями, забезпеченої сучасними матеріальними і технічними засобами спеціальної служби, здатної ефективно захищати державний суверенітет, конституційний лад і територіальну цілісність України [12].

Законодавець розкриває зазначену мету у завданнях, які ставляться перед Службою безпеки України, одним з яких виступає необхідність нейтралізації сепаратистських та екстремістських рухів і організацій.

Стаття 2 Закону України «Про Службу безпеки України» визначає перелік завдань цього правоохоронного органу, до яких, серед іншого, відноситься попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [13].

Поряд з цим, стаття 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» закріплює за Анти-терористичним центром при Службі безпеки України координаційну функцію в частині організації діяльності суб'єктів, які залучаються до боротьби з тероризмом [10].

Координаційна роль Антитерористичного центру при СБУ щодо діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом розкривається також у пункті 1 Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України, затвердженому указом Президента України від 14 квітня 1999 року № 379/99 [11].

Також координаційну роль Служби безпеки України щодо реалізації прав підрозділів, які проводять оперативно-розшукову діяльність з метою боротьби з тероризмом, визначено в статті 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [14].

Таким чином, можемо констатувати провідну роль Служби безпеки України у протидії екстремістській діяльності, яка виступає в якості потужного чинника дестабілізації публічного порядку та державної безпеки в країні.

Національна поліція, маючи в своєму розпорядженні найширші серед інших правоохо-

ронних органів можливості щодо протидії екстремістським проявам, вживає заходів, спрямованих на оздоровлення криміногенної ситуації. Основною умовою зазначених заходів є створення і забезпечення ефективної системи протидії екстремізму, що дозволяє підтримувати високу готовність до виявлення, попередження та припинення фактів екстремізму, а також встановлення причин і умов вчинення правопорушень екстремістської спрямованості, своєчасному розкриттю і розслідуванню подібних правопорушень.

У той же час, аналіз Закону України «Про Національну поліцію» дозволяє зробити висновки про те, що механізм реалізації повноважень поліції щодо протидії екстремістській діяльності й досі не визначений. Причиною такої прогалини у коментованому Законі вважаємо відсутність спеціального законодавчого акту у сфері протидії екстремізму.

Висновки. Уявляється, що серед правоохоронних органів з протидії екстремістській діяльності, провідна роль у цьому напрямку належить, передовсім, Службі безпеки України та Національній поліції, що підтверджується специфікою їх повноважень у сфері протидії екстремізму та правоохоронними функціями щодо реалізації такої протидії.

Правоохоронна функція спрямована на підтримку правопорядку, але правопорядку в широкому сенсі, як загального правового режиму, встановленого національним правом. Тобто, правоохоронна функція забезпечує дію норм цивільного, фінансового, інформаційного, адміністративного та інших галузей права.

У той же час, слід констатувати ключову роль прокуратури у сфері протидії екстремізму, яка полягає в підвищенні ефективності процесуального керівництва досудовим розслідуванням та координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії правопорушенням екстремістського спрямування.

Література

1. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
2. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України

від 23.12.1993 № 3781–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

3. Берлач А. І. Принципи діяльності правоохоронних органів у контексті адміністративної реформи в Україні / А. І. Берлач // Кримський юрид. вісн. «Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів». – Сімферополь, 2008. – Вип. 2. – С. 10-14.

4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. Лихова С. Про визначення поняття «правоохоронні органи» / С. Лихова // Радянське право. – 1984. – № 11. – С. 74-76., с. 6-8; Судебные и правоохранительные органы Украины: Учебник/ Под ред. проф. А.М. Бандурки. -- Харьков: Ун-т внутр. дел, 1999. — 350 с.

6. Косюта М. Взаємодія правоохоронних органів у боротьбі із злочинністю // Вісник прокуратури. – 2001. – №6. – С. 7-16.

7. Постанова Пленуму Верховного Суду України № 8 від 26.06.1992 р. (зі змінами від 03.12.1997 р.) «Про застосування судами законодавства, що передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів і працівників правоохоронних органів». – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-92>.

8. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України [Текст] : навч.посіб. / В. Т. Білоус [та ін.] ; ред. Я. Кондратьєв ; Національна академія внутрішніх справ України. - К. : Юрінком інтер, 2002. - 320 с.

9. Півненко В. Правоохоронна система України: визначення і функціонування / В. Півненко // Вісн. прокуратури. - 2003. - № 2. - С. 39-45.

10. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 р. № 638-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.

11. Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України, затверджене указом Президента України від 14 квітня 1999 року № 379/99. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379/99>.

12. Стратегія Національної безпеки України, затверджена указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

13. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 27. - Ст. 382.

14. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України : від 18.02.1992 р., № 2135–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.