
КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.5

Марущак Н. В., к.ю.н., доцент

ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ

Анотація. Стаття присвячена проблемі визначення правоохоронних органів в умовах державно-правової реформи. Аналізується законодавство та наукова думка щодо розуміння та визначення місця і ролі правоохоронних органів у механізмі держави. Пропонується законодавчо закріпити визначення поняття правоохоронних органів, прийняти закон «Про правоохоронну діяльність», в якому законодавчо визначити систему правоохоронних органів України, виходячи зі змісту правоохоронної діяльності та головних ознак правоохоронних органів.

Ключові слова: правоохоронна функція, захист прав та свобод, правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, система правоохоронних органів.

Marushchak N. V., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor

LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES: PROBLEMS OF THE DEFINITION

Abstract. The article is devoted to the problem of defining law enforcement agencies in the context of state and legal reform. Legislation and scientific opinion on understanding and determining the place and role of law enforcement agencies in the state mechanism are analyzed. It is proposed to legislate the definition of law enforcement agencies, to adopt the law "On Law Enforcement", which will legally define the system of law enforcement agencies of Ukraine, based on the content of law enforcement activities and the main features of law enforcement agencies.

Keywords: law enforcement function, protection of rights and freedoms, law enforcement agencies, law enforcement activities, law enforcement system.

Актуальність теми дослідження. Україна, проголосивши себе в Конституції 1996 року правовою державою (ст.1), закріпила в ній (ст.3) положення про те, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Держава, в особі своїх органів, взяла на себе обов'язок охороняти людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку, проголошені найвищою соціальною цінністю (ст. 3) [1]. Функція правової охорони особи, суспільства, держави покладається на спеціально створені органи – правоохоронні.

Правоохоронні органи виконують внутрішні функції держави, зокрема, і охоронну функцію, сутністю якої є захист прав і свобод громадян, дотримання режиму законності та правопорядку і, взагалі, забезпечення охорони всіх суспільних відносин, що встановлюються та регулюються правом. Правоохоронні органи символізують присутність держави в нашому повсякденному житті, її здатність втрутитися і захистити, коли такий захист потрібен. Вони можуть бути також символом цілісності суспільства і його відданості цінностям честі, обов'язку, уособлюють монополію держави на застосування примусу, що, в свою чергу, є необхідною умовою забезпечення ефективної дії права, а також покликані стримувати суспільство від вчинення злочинів, аморальних дій, злих намірів, змов та інших протиправних дій [2, с. 12].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема визначення місця і ролі правоохоронних органів та системи правоохоронних органів в системі суб'єктів забезпечення прав та законних

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

інтересів особи і суспільства привертала увагу багатьох правознавців. Окремі її аспекти розглядалися в працях В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, В. І. Борисова, М. В. Грека, С. К. Гречанюка, С. Д. Гусарєва, М. І. Козюбри, І. Б. Коліушко, В. В. Копейчикова, О. Л. Копиленко, В. С. Куйбіди, В. Т. Маляренка, Л. Р. Наливайко, О. В. Негодченко, Н. М. Оніщенко, О. В. Петришина, О. С. Передерій, В. Я. Тація, Л. Д. Удалової, Ю. С. Шемшученко, О. Г. Шило, В. К. Шкарупи та багатьох інших. Це сприяло кращому розумінню суті та значення правоохоронних органів у механізмі держави. Однак і сьогодні залишається багато питань, не вирішення яких заважає ефективному захисту прав людини і, як слушно зазначив О. Дудченко, «ставити під сумнів ефективність подальшого реформування правоохоронної системи в цілому» [3, с.145].

1. **Постановка завдання.** Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства та наукових доробок дослідити питання поняття правоохоронного органу, системи правоохоронних органів та їх ролі у державному механізмі і сформулювати пропозиції, щодо удосконалення існуючого механізму захисту прав та свобод людини.

Виклад основного матеріалу. Правоохоронні органи є важливою складовою державного апарату України. Конституція України (ч. 3 ст. 17) містить вказівку на них: «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]. Це конституційне положення свідчить про те, що, по-перше, правоохоронні органи є складовою державного апарату України; по-друге, їх організація та функціонування визначаються органічним законом [4, с.14].

Аналіз законодавства з питань організації та функціонування правоохоронних органів України свідчить про відсутність єдиного підходу законодавця до розуміння поняття «правоохоронні органи України», підтвердженням чого слугують різні його нормативні дефініції. Так, у Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV правоохоронні органи визначалися як органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій [5]. Чинний Закон України «Про національну безпеку України» у статті 1 визначає сектор безпеки та сили безпеки і закріплює, що правоохоронні органи беруть участь у забезпеченні національної безпеки України [6].

На нашу думку, запропоновані визначення не є досконалими і потребують свого змістовного доповнення та уточнення. Першим кроком на шляху вирішення цієї проблеми має стати уніфіковане, єдине, нормативне визначення поняття «правоохоронний орган», якого, на жаль, сьогодні в українському законодавстві немає.

На нашу думку, це має принципове значення, тому що терміни, які використовуються в правових нормах, у тому числі кримінально-процесуальних, повинні трактуватися, розумітися однозначно та адекватно значенню змісту норми в точній відповідності з намірами та волею законодавця. До того ж це важливо для забезпечення режиму законності, який знаходить свій вияв у прийнятті правових законів і підзаконних нормативно-правових актів, а також у їх неухильному дотриманні, точному й однаковому виконанні та правильному застосуванні всіма органами держави, посадовими особами, громадянами та їх об'єднаннями [7, с.388]. Як слушно зазначає О.Р. Михайленко, «забезпечений режим законності становить соціальну цінність як для всього суспільства, народу, так і для окремих громадян, оскільки є основою для нормального їх існування в правовому просторі» [8, с.13]. Необхідною умовою реалізації правових норм є їх усвідомлення та тлумачення. Якщо в законі не визначається значення юридичних термінів, тоді їм слід надавати того значення, в якому вони використовуються в юридичній науці та практиці.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Однак, у науковій літературі й досі не існує єдиної думки з приводу визначення поняття «правоохоронні органи». Розбіжності у поглядах пов'язані з використанням різних доктринальних підходів до вирішення питання визначення правоохоронного органу. Окремі автори на перший план висувують завдання та функціональну спрямованість органу чи організації. Так, С. Я. Лихова вважає, що правоохоронними органами є всі державні органи і громадські організації, хоча б у деякій мірі наділені правоохоронними функціями [9, с. 74-76]. Близькою до цієї думки можна назвати й позицію В.В. Молдована, який розуміє 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 [10, с. 64].

В теорії держави і права функції держави розуміють як засіб (інструмент) вирішення завдань та досягнення цілей, що постійно постають перед суспільством. Як слушно зазначають автори підручника «Загальна теорія держави і права», «з'ясування змісту функцій дає відповідь на запитання: що робить держава; які цілі переслідує; які завдання вирішує вона на певному етапі її розвитку? В сукупності функції дають уявлення про державу з погляду її динаміки, тобто показують, як вона живе, діє, розвивається, змінюється» [11, с.90]. Тобто, державність функціонально проявляється як публічно-владне забезпечення фундаментальних принципів певної соціокультури, примушення до їх дотримання і припинення протиправної поведінки [12].

На думку П. Рікьора, правоохоронна функція є неодмінною властивістю державної влади, до якої в кінцевому рахунку зводяться усі інші різноманітні функції (законотворення, регулювання економіки, освіта тощо). Держава має монополію фізичного примусу, вона позбавила індивідів права судити самих себе; вона перебрала на себе усі ті різноманітні форми насильства, які стали спадщиною первісної боротьби усіх проти усіх; зіткнувшись з будь-якими прецедентами насильства, індивід може апелювати до держави, а держава - остання інстанція, що виключає можливість оскарження своїх рішень. Державна влада - це влада примушувати [13, 271-272]. П. Б.В. Онопенко визначає правоохоронні функції держави як об'єктивно зумовлені її охоронними правовими потребами і сутністю державної влади однорідні, стійкі напрямки діяльності із задоволення цих потреб. Отже, на думку цього автора, основою формування правоохоронних функцій є «необхідність задоволення охоронних правових потреб, які, у свою чергу, породжуються загально-соціальними потребами» [14, с. 9-10].

Водночас, не можна не погодитись з І. В. Бондаренко який ще 2004 році зазначив, що питання про розуміння понять «правоохоронні функції» та «правоохоронна діяльність» є одними із найбільш дискусійних в теорії права. На думку вченого, вказані поняття перебувають у стадії становлення і навколо них серед фахівців тривають активні дискусії та щодо теперішнього часу проблемою залишається визначення критеріїв, ознак та функцій, за якими той чи інший державний орган можна визнати правоохоронним [15, с. 2]. Тим більше, що серед багатьох державних органів правоохоронні мають певні юрисдикційні та організаційні відмінності від інших органів держави [16]. На жаль, дана проблема є актуальною й сьогодні.

Так, С. В. Россоха пропонує під правоохоронним органом розуміти такий державний орган, що Конституцією та законами України наділений певним обсягом прав і обов'язків щодо здійснення захисту прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства і держави шляхом вчинення специфічних дій примусового характеру, які проводяться в певній процесуальній формі» [17, с. 13]. А. М. Кучук вважає, що під правоохоронними органами слід розуміти «... спеціально уповноважені державні органи, що наділяються державно-владними повноваженнями з метою професійного здійснення на підставі та відповідно до законодавства, а у випадках, встановлених законом, – у відповідній процесуальній формі, із застосуванням правових засобів, діяльність, спрямовану на

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

охорону прав та свобод людини і громадянина, законності та правопорядку, усіх врегульованих правом суспільних відносин» [18, с. 17-18]. П. І. Хамула визначає правоохоронний орган як орган державної влади, метою утворення та основним напрямком діяльності якого є виконання на професійній основі повноважень із реалізації правоохоронної функції держави згідно із чинним матеріальним і процесуальним законодавством [19, с.47].

Ю. В. Гаруст та В. І. Мельник також наводять визначення поняття правоохоронних органів, під якими розуміють державні органи, які наділені, відповідно до чинного законодавства, владними повноваженнями та здійснюють у межах своєї компетенції правоохоронну діяльність. Тобто вони вважають, що в самостійний вид державної діяльності слід виділити правоохоронну діяльність, яка володіє певними властивостями [2, с.14].

Науковці визначають правоохоронні органи акцентуючи увагу на тих ознаках, які на їх думку є основними, виходячи з власного досвіду та міркувань. Вважаємо, що перелік ознак правоохоронного органу має бути уніфікованим, чітким, універсальним. Всі ознаки мають бути виваженими, обґрунтованими, тобто такими, що безпосередньо характеризують його сутність і призначення в суспільстві (за відсутності хоча б однієї з них орган чи організація не може відноситися до правоохоронних, водночас, саме за наявності цих ознак будь-який орган слід відносити до системи правоохоронних).

2. Поділяємо думку В.В. Нагорної, яка основним критерієм віднесення до правоохоронних органів називає правоохоронну діяльність, суть якої, на її думку, полягає в гарантуванні державної безпеки, захисті державного кордону, охороні та захисті національних інтересів держави, громадського порядку, прав і свобод людини і громадянина [20]. Вважаємо, що правоохоронна діяльність дійсно є вихідним фактором, основною ознакою, домінуючим критерієм для віднесення того чи іншого органу до правоохоронних. В той же час, аналіз наукових досліджень дає можливість зробити висновки про те, що вітчизняні науковці по різному визначають правоохоронну діяльність, виділяють різні її об'єкти.

В. М. Безчастний визначає правоохоронну діяльність, як державну діяльність, що здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу у суворій відповідності із законом та неухильному дотриманні встановленого ним порядку. Цей дослідник стверджує, що така діяльність за своїм змістом не є односложною, вона включає декілька конкретних напрямів, кожний з яких має власні специфічні завдання та реалізується власними методами [21, с. 8]. Н.В. Заяць стверджує, що правоохоронна діяльність – це діяльність, сутність якої полягає в забезпеченні безпосереднього реагування на вчиненні правопорушення у сфері здійснення державних функцій, встановлення і притягнення до юридичної відповідальності осіб, які їх вчинили. Відповідно основний тягар із здійснення цієї форми лягає на систему правоохоронних органів, суди та прокуратуру [22, с. 68-69]. Слушною, на наш погляд, є думка Й. І. Горінецького, який зазначає, що об'єктами правоохоронної діяльності в сучасній державі виступають: невід'ємні (природні) права і свободи людини та права людини у позитивістському розумінні (суб'єктивне право і законні інтереси); основи конституційного ладу, в тому числі основи суспільного і державного ладу, визначені конституційними нормами, та основи місцевого самоврядування; режим законності у суспільстві; правопорядок як стан суспільних відносин; питання безпеки особи, суспільства і держави; стан правосвідомості і правової культури в суспільстві [23, с. 6].

3. У будь-якій державі «правоохоронна діяльність» є такою сферою державної діяльності, яка пов'язана з можливістю істотного обмеження прав людини, у тому числі й конституційних. У зв'язку з цим важливо визначити орган, який здійснює цю діяльність, чітко окреслити його

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

специфічні ознаки, компетенцію та повноваження по виконанню функції правової охорони та захисту прав та свобод особи.

Щодо визначення переліку органів, які здійснюють правоохоронну діяльність, то слід погодитись із вітчизняним правником В. Тацієм, який слушно зазначає, що їх перелік є одним з найбільш невизначених в українському правознавстві, внутрішньо суперечливим і надмірним за обсягом; відрізняється своєю безпредметністю в конституційних законах, відсутністю суб'єктності складу, у зв'язку з чим виникає певна колізія використання цього терміна і конкуренція між поняттями «правоохоронні органи», «правозахисні органи», «органи кримінальної юстиції» та з багатьма іншими [24, с. 233].

Рівень розвитку свободи та демократії у суспільстві визначається не тільки формальним визнанням влади прав та свобод людини, включаючи офіційне приєднання до міжнародно-правових документів, що їх регламентують, але й багатьма іншими факторами. Одним з найважливіших серед них є наявність діючого, ефективного соціально-юридичного механізму реалізації прав та свобод, що містить гарантії їх забезпечення і захисту. У цьому механізмі вагоме місце, згідно із специфікою діяльності, займають правоохоронні органи і суд.

Висновки. Реформування правоохоронної системи України є одним із найважливіших кроків на шляху становлення демократичної держави, в якій пануватиме верховенство права та повага до людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості та безпеки. Це потребує нормативного визначення поняття правоохоронного органу та ознак, за яких той чи інший новостворений підрозділ міг би належати до цієї категорії. Пропонуємо законодавчо закріпити визначення поняття правоохоронних органів: «правоохоронні органи – це державні органи та організації, створені відповідно до спеціального закону, які здійснюють правоохоронну діяльність на основі встановлених законом правил та процедур відповідно до своєї компетенції». Вважаємо, що системоутворюючим фактором системи правоохоронних органів є правоохоронна діяльність, для здійснення якої держава і створює правоохоронні органи. З огляду на це, на нашу думку, необхідно прийняти закон «Про правоохоронну діяльність», у якому законодавчо визначити систему правоохоронних органів України, виходячи зі змісту правоохоронної діяльності та головних ознак правоохоронних органів.

Реформувати систему державних органів необхідно на основі законодавчого визначення усіх елементів системи, функцій і завдань, приведення структури державного механізму в відповідність із цими функціями та завданнями, законодавчого закріплення прав і обов'язків державних службовців, затвердження механізмів, здатних гарантувати реалізацію принципу верховенства права та забезпечення неухильного дотримання визначених Конституцією України прав і свобод особи.

Література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%> (дата звернення — 20.10.2021).
2. Гаруст Ю. В., Мельник В. І. Правоохоронні органи на захисті економічної безпеки України: адміністративно-правовий аспект: монографія. Суми : Видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 2019. 256 с.
3. Дудченко О. Сутність правоохоронної системи. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 144-149
4. Забезпечення прав людини у правоохоронній діяльності: навч. посібник / Кол. авт.; за ред. д.ю.н., доц. В.О. Боняк. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. 224 с.
5. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення — 20.10.2021).
6. Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення — 20.10.2021).
7. Загальна теорія держави і права : підруч. / [М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Рогачова та ін.; за ред. В. М. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина]. Харків : Право, 2002. 584 с.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

8. Михайленко А. Р. Расследование преступлений: законность и обеспечение прав граждан : науч.-практ. издание. К. : Юрінком Інтер, 1999. 448с.
9. Лихова С. Про визначення поняття «правоохоронні органи». *Радянське право*. 1984. № 11. С. 74–76.
10. Молдован В. В. Правоохоронні органи. Курс лекцій: навч. посіб. К. : Юмана, 1998. 160 с.
11. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
12. Проблемы общей теории права и государства: учебник / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. 2-е изд., пересмотр. М. : Норма, 2014. 816 с.
13. Рикёр П. История и истина. СПб. : Алетейя, 2002. 400 с.
14. Онопенко П. В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / П. В. Онопенко. К., 2005. 16 с.
15. Бондаренко І. В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / І. В. Бондаренко. К., 2004. 24 с.
16. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: підручник / В. Т. Білоус [та ін.] ; відп. ред. В. Т. Маляренко. К. : Юрінком Інтер, 2004. 375 с.
17. Россоха С. В. Правоохоронні органи державни в механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2016. 20 с.
18. Кучук А. М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук (12.00.01). Київ, 2007. 22 с.
19. Хамула П. І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади: дис. ... канд. юрид. наук (12.00.01); Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 235 с.
20. Нагорна В.В. Щодо проблеми визначення поняття «правоохоронні органи» у правовій науці та законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 6.
21. Судові та правоохоронні органи України : навч. посіб. / [В. М. Бесчастний, В. В. Пашутін, Б. В. Бабін та ін.]. К. : Знання, 2007. 286 с.
22. Теорія держави та права : навч. посіб. / [С. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін.] ; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
23. Горінецький Й. І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. К., 2005. 23 с.
24. Тацій В. Визначення поняття та системи правоохоронних органів у концепції змін до Конституції України (концептуальні підходи). *Право України*. 2012. № 11-12. С. 233-240.

Надійшла 3.01.2023

Бібліографічний опис для цитування:

Марущак Н. В. Правоохоронні органи: проблеми визначення / Н. В. Марущак // Актуальні проблеми юридичної науки та практики. – 2023. – № 1 (7). – С. 7-12