

УДК 34.07

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.02.28>

## ЗМІСТ КАТЕГОРІЇ «ПРАВООХОРОННИЙ ОРГАН» В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ СИСТЕМИ<sup>1</sup>

**Миргород-Карпова В.В.,***кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки**Сумського державного університету*ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3302-221X>**Кисельова О.Ів.***доктор юридичних наук, кафедра адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки**Сумського державного університету*<https://orcid.org/0000-0002-5625-0952>**Корощенко К.Р.,***студентка 4 курсу Навчально-науково інститут права**Сумського державного університету*ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1911-066X>

**Миргород-Карпова В.В., Кисельова О.І., Корощенко К.Р. Зміст категорії «правоохоронний орган» в умовах реформування вітчизняної системи.**

Побудова надійної і ефективної правоохоронної системи – одне з основних завдань кожної держави. Правоохоронна система України з новою реформою віддаляється від радянської моделі та наближується до європейської. Загроза національної безпеки, постійні непорозуміння цивільного населення та правоохоронних органів, недоліки функціонування категорії підбурюють науковців займатись дослідженням щодо реформування системи у сфері національного законодавства. Проте, починати реформування такої масштабної галузі необхідне з визначення цієї категорії. Дуже багато дієвих модернізаційних заходів мали успіх завдяки зарубіжному досвіду. У статті значна увага приділена визначенню правоохоронних органів зарубіжними вченими. Саме у визначенні цієї категорії освітлено основну місію та завдання функціонування органів. Деякі країни ставлять акцент, що правоохоронні органи спочатку захищають державні інтереси, а потім громадян, а інші країни висвітлюють, що місія цієї системи – захист громадян, мир та безпека, дотримання всіх прав та свобод при виконанні обов'язків. Також у статті приділена увага саме територіальній організації системи у зарубіжних країнах, адже чим краще контролюється територія, тим безпечніше життя громадян.

Необхідним для загального розуміння категорії є досвід визначення вченими минулих років, тому у статті висвітлені цитати науковців щодо цього питання. Було помічено, що багато авторів задаються питанням чи належить судова система до правоохоронних органів.

Наголошуємо, що процеси євроінтеграції вимагає від структури побудови держави реформування та модернізації у напрямку ефективнішого та гуманнішого функціонування правоохоронних органів. Тому масштабне реформування цієї системи в Україні оминати неможливо, через це визначення, яке б відображало основну місію та завдання функціонування є необхідним.

**Ключові слова:** правоохоронні органи, категорія, місія, євроінтеграція, реформування, представники правоохоронних органів, правозахисна система, завдання, правоохоронна діяльність, органи правопорядку.

**Myrhorod-Karpova V.V., Kiselyova O.I., Koroshchenko K.R. The content of the category «law enforcement agency» in terms of reforming the domestic system.**

Building a reliable and effective law enforcement system is one of the main tasks of every state. With each new reform, Ukraine's law enforcement system is moving away from the Soviet model and closer to the European one. The threat to national security, the constant misunderstandings of the civilian population and law enforcement agencies, the shortcom-

<sup>1</sup> Робота виконана в рамках проекту № 55.15.02-22/24.3Ф-01 за темою «Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів в сучасних умовах трансформації нагляду і контролю щодо забезпечення економічної безпеки України»

ings of the category encourage scientists to engage in research on reforming the system in the field of national legislation.

However, it is necessary to start reforming such a large-scale industry by defining this category. Many effective modernization measures have been successful due to foreign experience. It is in the definition of this category that the main mission and tasks of the functioning of bodies are covered. Some countries emphasize that law enforcement agencies protect the interests of the state first and then the citizens, while others emphasize that the mission of this system is to protect citizens, peace and security, and to respect all rights and freedoms in the performance of their duties. The article also focuses on the territorial organization of the system in foreign countries, because the better the territory is controlled, the safer the lives of citizens. Necessary for a general understanding of the category is the experience of scientists in the past years, so the article highlights the quotes of scientists on this issue. It has been noted that many authors question whether the judiciary belongs to law enforcement agencies.

We emphasize that the processes of European integration require the state-building structure to reform and modernize in the direction of more efficient and humane functioning of law enforcement agencies. Therefore, large-scale reform of this system in Ukraine is inevitable, because of this definition, which would reflect the main mission and objectives of the operation is necessary.

**Key words:** law enforcement agencies, category, mission, European integration, reform, law enforcement officials, human rights system, tasks, law enforcement activities, law enforcement agencies.

**Вступ.** Україна, як незалежна держава довгий час перебуває у процесі побудови ефективної правоохоронної системи. Визначення такої категорії, як «правоохоронні органи» є фактично завданням напрямом для функціонування реформованої системи в Україні. В умовах євроінтеграційних процесів дана категорія має бути чітко визначена для подальших успішних модернізацій цих процесів, які будуть відбуватись в українському законодавстві.

На сьогоднішній день в українському законодавстві існує визначення правоохоронних органів, проте, враховуючи наявну кількість проблем має місце зміни та доповнення вже існуючого. Для вчених питання визначення правоохоронних органів залишається проблемний, адже кожний фахівець бачить організаційну структуру функціонування системи по-своєму. Визначення, яке необхідне вже для запущеного процесу реформ цієї галузі має включати в себе основу та напрями діяльності правоохоронних органів в Україні.

В умовах, в яких перебувають правоохоронні органи можна визначити неефективність деяких реформ, хаотичне функціонування органів, та інколи відсутність єдиного векторі дій. Вищезазначені обставини підкріплює той факт, українське законодавство містить не досить повне визначення категорії «правоохоронні органи». Вчені у своїх працях розширюють наявне визначення, проте стикаються з проблемами такими, як різниця між правоохоронним органом та правоохоронною діяльністю, чи є потреба у перерахуванні всіх органів, які наділені правоохоронними повноваженнями, чи треба зазначити про завдання та функції органу, а також чи відноситься судова ланка до правоохоронних органів. Через ситуацію, яка склалась необхідним для ефективного продовження реформування системи правоохоронних органів є виокремлення єдиного визначення щодо діяльності системи в Україні.

**Літературний огляд.** В. П. Бож'єв, К. Ф. Гуценко та М. А. Ковальов, О. М. Бандурка, В. І. Осадчий, Р. Тевлін, Д. Фіолевський, А. М. Колодій, А. Ю. Олійник у своїх роботах розширювали наповнення визначення «правоохоронні органи», проте у своїх висловлюваннях не завжди згадували про місію та завдання органів. Також важливим питанням є відповідальність за застосування сили та готовність у будь-який момент надати обґрунтовану законодавством аргументацію вчинених дій при виконанні обов'язків.

**Метою** статті є дослідження функціонування категорії «правоохоронні органи» в Україні для надання цій системі власного визначення.

**Завдання:** дослідити проблематику визначення категорії «правоохоронні органи» у співрозмірності вимогам часу та євроінтеграційних процесів.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Опис визначення «правоохоронні органи» ставав предметом для дослідження багатьох вчених, необхідність розширити вже існуюче поняття зумовлена реформаторськими процесами.

Ми вважаємо, що дослідження варто розпочати з думок зарубіжних вчених. Варто наголосити, що увага американських, британських, польських і багатьох інших вчених здебільшого прикута не до надання визначення категорії «правоохоронні органи», а акцентована увага на виокремлення цієї ланки серед інших для демократичного суспільства, і тільки зрозумівши відповіді на дискусійні питання можна визначитись з самою категорією. Такі вчені як Ж. Сколнік, Д. Скланські та багато інших у своїх працях намагались знайти відповідь на питання щодо діяльності поліції – як уособлення органу, який захищає їх права. Зокрема, розглядалися думки, що поліція наділена значними повноваженнями і їх дії, подекуди не мають нічого спільного з принципом «верховенства права», не зрозумілим залишалось питання на стороні кого має бути поліція та чий інтереси захи-

щати: громадян чи уряду, який видає ті закони, які регулюють життєдіяльність цих самих громадян.

Свого часу, у впливовій статті американського науковця Дж. Холла було звернуто увагу, що функціонування правоохоронних органів поза чіткими стандартами, із наданням їм широкого розсуду, порушує основний компонент демократії – верховенство права. «Верховенство права – ключова концепція для демократії. Це частина того, що Д. Труман мав на увазі під «правилами гри»: система змагання між групами інтересів має сенс тільки за умови, що урядування представляє собою дещо більше, аніж посадовці, що діють на свій власний розсуд» [8]. Враховуючи це, перше, що необхідно виокремити, правоохоронні органи – вчинюють будь-яку діяльність згідно з принципом верховенства права.

Проблема функціонування правоохоронних органів існувала та існує в кожній країні, про це у своїх роботах писав британський вчений Дж. Беклі, автор називав правоохоронні органи «однією з найменш пізнаних проблем демократії» [7].

Ж. Сколніка у своїй статті «Правосуддя без судового процесу», писав про «дилему правоохоронної системи в демократичному суспільстві» і зазначав, що обов'язки поліцейських мають свавільний характер і тенденції до вчинення ними верховенства права є неприпустимим для демократичного суспільства. Також Дж. Уілсона, предметом дослідження якого був взаємозв'язок між практикою правоохоронної діяльності та національними політичними традиціями [7].

Д. Склянські у своєму есе «Поліція і демократія» вважав, що важливо, щоб правоохоронні органи «відповідали очікуванням не тільки закону, але й суспільства», що пояснює висунення до них та їх професіоналізму особливих вимог, які передбачають відокремленість правоохоронної системи від політики, ієрархічну організованість, квазівійськовий характер із зобов'язанням щодо проведення ефективних операцій, централізоване командування, технологічну досвідченість, добре тренований персонал і високі стандарти етичності. Тільки за умови високо професійної роботи правоохоронної системи вона стає сумісною із демократією, а вимоги професійності пов'язані із принципом верховенства права і концепцією «good government». Саме належне функціонування правоохоронних органів держави великою мірою зумовлює ефективне виконання нею своїх позитивних зобов'язань в сфері прав людини [7].

Дійсно, дослідження природи діяльності правоохоронних органів прямо впливає на визначення їх як окремої категорії у законодавстві. Ми погоджуємось, що демократичне суспільство має бути захищене від будь-якого свавілля та забезпечене безпекою для свого життя, проте роль поліції або правоохоронних органів тієї чи

іншої країни не варто гіперболізувати і наділяти їх функцією гарантування всіх тих прав, якими наділені громадяни. Ми виокремлюємо діяльність поліції – не як основного правоохоронного органу в Україні, а як частиною багаторівневої системи. З представниками поліції громадяни зустрічаються найбільше і часто звинувачують їх у перебільшенні повноважень, і ми вважаємо, що контроль та відповідальність при здійсненні своєї діяльності є необхідними для правоохоронних органів України.

Досліджуючи тему правоохоронних органів зарубіжних країн ми звернули увагу, що найчастіше ця ланка представлена, як «поліцейська держава», щодо цього у своїй дисертації «Правоохоронні органи в системі органів державної влади» Хамула П.І. визначає, що в американській конституційній системі «law enforcement» (правоохоронні органи) у широкому розумінні є завданням виконавчої гілки влади, у той час як законодавча влада займається створенням законів (law making), а судова – їх інтерпретацією (law interpretation). Таким чином, в проекції на вітчизняну юридичну термінологію «law enforcement» може означати не тільки правоохоронну діяльність, але й правозастосування і реалізацію права. Однак найбільш вживаним є вузьке визначення цього терміну для позначення одного з трьох елементів системи кримінальної юстиції США (інші два елементи – це суди і пенітенціарна система). У цьому сенсі термін «law enforcement» еквівалентний за змістом «поліцейській діяльності» в Західній Європі, а також «правоохоронній діяльності» в Україні й інших країнах, що успадкували цей термін від СРСР [8].

Схоже судження про еквівалентність «поліцейської діяльності» у практиці зарубіжних країн світу висуває і Білас А.І. у дисертації присвяченій темі: «Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження». Провівши аналіз підходу до визначення «правоохоронні органи» зазначив, що у сучасних умовах, відповідно до прагматичного підходу до завдань і компетенції правоохоронних органів, відбувається юридичне і фактичне розширення повноважень поліції. Це відображається, зокрема, у тому, що в Німеччині, Франції, Італії, Іспанії та ін. країнах поліцейські службовці на практиці майже в повному обсязі здійснюють розслідування переважної частини кримінальних справ, адже судова влада і прокуратура делегують поліції більшість своїх функцій. Тобто суддя лише очікує результатів поліцейського провадження події, про здійснення якого його попередньо інформували, і це розслідування він сам повинен був би спрямовувати і координувати [10].

Ще однією задачею, яка стоїть перед українськими реформаторами правоохоронних органів є – чи скористатися досвідом зарубіжних країн

і наділити органи поліції повноваженнями тих структур, які на сьогоднішній день існують окремо і виконують конкретні завдання та функції. Тобто, чи необхідно проводити зміни у руслі ототожнення поняття поліція, як всеохоплюючий правоохоронний орган. Наша думка, залишається такою, що ефективність правоохоронних органів в окремому їх існуванні залишає бажати кращого. Необхідність проводити удосконалюючи зміни всіх органів, які наділені правоохоронними функціями – неодмінно є. При високих показниках діяльності кожного органу окремо можна говорити про їх приєднання до поліцейської структури для більш ефективного функціонування цілої системи, тому зарубіжний досвід з наділення додаткових повноважень поліції варто залишити на майбутнє.

Незалежна Україна розбудовує систему правоохоронних органів вже 30 років, за цей час відбулися певні реформації, проте на цьому шляху питання і проблеми визначення цієї категорії розглядалися багатьма науковцями.

У сучасній Україні перше законодавче згадування цього терміна пов'язане з ухваленням у 1996 р. Конституції України. До того часу такі органи називалися адміністративними, тому проблеми, пов'язані з діяльністю правоохоронних органів, регулювалися нормами адміністративного права. Після формування нового політичного суспільства до правоохоронних органів включили майже всі органи виконавчої влади. Варто наголосити, що на сьогоднішній день законодавчо вичерпний перелік правоохоронних органів не закріплений, оскільки різні законодавчі акти трактують поняття і перелік правоохоронних органів по-різному. Використання терміна «правоохоронні органи» можна знайти у Законах України [5].

Процес реформування правоохоронних органів – дуже динамічний, він несе за собою створення та ліквідацію органів, наділення додатковими функціями та зміни у вже існуючому списку завдань, тому розширити, доповнити змістом наділити новими напрямками для діяльності, внести в нього здобутки імплементації європейських норм – бажало чи не мало українських вчених, зокрема Ю.С. Шемшученка, автора юридичного словника-довідника, визначає правоохоронні органи – це органи, які наділені державою компетенцією щодо охорони громадських відносин, урегульованих правом [9].

В.П. Бож'єв вважає, що правоохоронні органи утворюють певним чином відособлену за ознакою професійної діяльності самостійну групу органів держави, які мають свої чітко визначені завдання. Тобто критерієм виділення правоохоронних органів із загальної маси органів держави в цьому випадку є коло завдань, яке й визначає сукупність державних органів, покликаних ці завдання виконувати [2]. Такої думки і О.М. Бандурка, яка

вважає, що правоохоронними органами прийнято називати та державні установи й організації, які функціонують у суспільстві й основним завданням діяльності яких є забезпечення законності, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями [2]. Ми у свою чергу погоджуємось з тим, що при наданні визначення необхідно враховувати завдання правоохоронних органів, а також їх функції, про це у своїх працях зазначають і К. Ф. Гуценко та М. А. Ковальов, а саме виділяють правоохоронні органи виходячи з основних функцій правоохоронної діяльності, тобто для виконання функцій правоохоронної діяльності існують конкретні органи, які відповідно й називаються правоохоронними [2].

А.М. Колодій, А.Ю. Олійник зазначають, що правоохоронні органи – це структуровані колективи службовців, що здійснюють державні і недержавні функції контролю, нагляду, досудового слідства, охорону і захист усіх форм власності, охорону природи, охорону прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, виконують інші правоохоронні функції [4]. Деяко погоджуючись з думкою авторів, вважаємо, що конкретизувати органи, які наділені правоохоронними функціями у визначені не доцільно. Цієї думки і Д.Фіолевський, який під правоохоронними органами називає сукупність органів, на які Конституцією України покладено обов'язок займатись правоохоронною діяльністю [3].

У двох розуміннях «правоохоронні органи» розглядає Р.Тевлін: у широкому та вузькому розумінні. Правоохоронні органи у вузькому розумінні він визначає як державні органи, які спеціально створені для боротьби зі злочинністю і яким з цією метою надані повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу і перевиховання щодо правопорушників. Систему їх становлять органи юстиції, суду, прокуратури, внутрішніх справ, безпеки. У широкому розумінні, на думку Р. Тевліна, правоохоронні органи – це всі інші державні органи, які наділені певними повноваженнями в галузі контролю за додержанням законності і правопорядку. До них належать спеціальні державні інспекції, контролюючі органи тощо [2].

Окремої уваги заслуговує думка О. Ю. Дудченка, що правоохоронні органи – це система перш за все спеціалізованих організацій, що предметно здійснюють державне управління у сфері охорони публічного порядку та для яких виконання правоохоронної діяльності є основною функцією. Автор вирізняє дві групи таких органів: «силові» правоохоронні органи (Міністерства внутрішніх справ, Службу безпеки України, органи досудового розслідування), контрольнонаглядові правоохоронні органи, а також органи з правового забезпечення (уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи юстиції, про-

куратура) та інші контрольні органи, для яких правоохоронна функція не є основною (природоохоронні органи (серед яких лісова охорона, охорона рибних ресурсів і т. д.); органи охорони здоров'я населення (зокрема, органи санітарно-епідеміологічного нагляду); різні інспекції (торгові і т. д.), наглядові та контрольні органи окремих відомств) [6].

О.Ф. Климюк, вважає, що правоохоронні органи треба розглядати саме у вузькому розумінні і відносити до них лише ті державні органи, які спеціально створені для виконання функцій правоохорони. Ці функції (або завдання) — чітко і повно закріплені на законодавчому рівні; вони становлять основний предмет діяльності цих органів; працівники спеціально готуються, мають владні повноваження, мають право застосовувати передбачені законом заходи юридичного впливу; орган оснащений спеціальними засобами. Варто зауважити, що В. Півненко категорично не погоджується із такою інтерпретацією поняття правоохоронного органу, називаючи спробу розширення цього поняття 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 [9].

Аналізуючи вислови авторів, приходимо до думки, що для того, щоб визначити категорію «правоохоронні органи» необхідно керуватись певними ознаками, якими ці органи характеризуються. Ми поділяємо думку Кучук А.М., яка вважає, що правоохоронні органи найповніше характеризують такі ознаки: а) діяльність зазначених органів має бути по суті правоохоронною та відповідати принципам охорони; б) ці органи мають здійснювати функції та виконувати завдання, покладені суспільством та державою на суб'єктів правоохоронної діяльності; в) питома вага правоохоронної діяльності у загальному обсязі діяльності таких органів має бути досить вагомою; г) зазначені органи мають бути наділені державно-владними повноваженнями та, відповідно, правом застосування державного примусу [5], окрім цього вважаємо, що ще однією ознакою може бути необхідність нести відповідальність за використання сили, як, наприклад у Франції.

У літературі можна зустріти думки науковці, що до «правоохоронних органів» відносять усі державні органи і громадські організації, які хоча б частково виконують правоохоронну функцію, навіть якщо вона не є для них основною, проте ми вважаємо, що до цих органів мають бути віднесені лише ті, що наділені цими функціями Конституцією України.

Однією з проблем для визначення правоохоронних органів України вважають відношення судової ланки до цієї категорії. Ми погоджуємось, що діяльність судів дійсно спрямована на захист прав та свобод громадян у всіх сферах життя, проте вважаємо, що судова ланка завжди повинна залишатись окремо, як незалежна гілка влади.

З цього приводу потрібно звернути увагу також на те, що органи правосуддя, попри свою очевидну правоохоронну роль, в демократичних правових державах Європи не належать ні до правоохоронних органів, ні до сектору безпеки. Цим підкреслюється їхня незалежність і принцип розподілу державної влади. На відокремленість судів від правоохоронних органів указує, зокрема, й назва Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [1].

Також слушно навести думку Т. Пікулі, що суди не належать до правоохоронних органів, позаяк виконують специфічну функцію із відправлення правосуддя, що не властиво жодним іншим правоохоронним органам [8].

**Висновки.** Правоохоронні органи України — це система, утворених відповідно до законодавства органів, які наділені правоохоронною функцією Конституцією України, покликані на забезпечення верховенства права у всіх сферах життя на території України, дотримання прав та свобод людини і громадянина незалежно від обставин, у яких громадянин опинився, розвиток правової культури серед населення, відповідальне і пропорційне небезпечності ситуації застосування сили, протидія та захист держави від небезпек, здійснення будь-якої діяльності відповідно до законодавства України та готовність у будь-який момент відповідати за діяльність вчинену при виконанні обов'язків.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Грич В.М. До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів. *Національний інститут стратегічних досліджень*. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/do-problemi-viznachennya-bazovikh-ponyat-u-konteksti-reformuvannya> (дата звернення: 26.03.2022).
2. Загуменна Ю.О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності. *Право і безпека*. 2010. № 3. С. 145-150.
3. Нагорна В.В. Щодо проблеми визначення поняття «правоохоронні органи» у правовій науці та законодавства України. *Юридичний науковий журнал*. 2016. № 8. С. 44-49.
4. Волуйко О., Дручек О. Поняття правоохоронної діяльності та правоохоронних органів у світлі концепції національної безпеки України.

- Адміністративно право і процес.* 2020. № 10. С. 95-100.
5. Фаріон-Мельник А., Яремко О.. Правоохоронні органи: питання термінології системи. *Актуальні проблеми правознавства.* 2020. №2. С. 65-70.
  6. Ермолаєва-Задорожня С.В. Кримінологічна характеристика перешкоджання службовій діяльності працівників правоохоронних органів та його запобігання: дис.... канд.юрид.наук: 12.00.08. Харків: 2019. 217 с.
  7. Хамула П.І. Правоохоронні органи в системі державної влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2016. 23 с.
  8. Хамула П.І. Правоохоронні органи в системі державної влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2016. 235 с.
  9. Вакарова О.В. Конституційно-правовий статус правоохоронних органів: сучасні підходи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2019. 260 с.
  10. Білас А.І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2016. 227 с.