

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.79>

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Яра О.С.,

*доктор юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України*

Яра О.С. До питання визначення системи правоохоронних органів України.

На основі аналізу нормативно-правових актів та різних думок вітчизняних вчених-юристів, які у своїх працях досліджували питання системи правоохоронних органів держави, визначили перспективи вдосконалення діяльності правоохоронних органів, встановлено що органи внутрішніх справ України посідають центральне місце в охороні прав і свобод громадян, забезпеченні громадської безпеки і правопорядку, охороні державного кордону, захисті інтересів суспільства і держави, а в разі необхідності застосовуючи заходи державного примусу. Звертають увагу на окремі дискусійні моменти щодо віднесення того чи іншого державного органу до системи правоохоронних органів. Зазначається, що проблемним питанням визначення системи правоохоронних органів є те, що правоохоронну функцію, яка вживається в широкому розумінні, здійснюють не лише правоохоронні органи, а й інші органи виконавчої влади, які не є правовими. правозастосування з точки зору їх діяльності. Також було наголошено, що одним із проблемних питань, на яке звертають увагу дослідники, є відсутність законодавчого визначення системи правоохоронних органів України, що викликає численні наукові та фахові дискусії, внаслідок яких деякі вчені посилаються на систему правоохоронних органів як державних органів, основним завданням яких є виконання інших завдань держави, але при цьому вони виконують лише окрему правоохоронну роботу. З цього приводу більшість науковців-управлінців оперують законодавчими актами, в яких законодавець, виходячи зі специфіки правоохоронного органу, вказує на те, що той чи інший державний орган є правоохоронним, водночас існують і протилежні думки. Внесено конкретні пропозиції щодо вдосконалення діяльності правоохоронних органів. Зроблено висновок, що поки законодавець не вирішить питання щодо визначення системи органів внутрішніх справ України, існуватимуть різні думки щодо того, чи є той чи інший державний орган правоохоронним, що в цілому може вплинути на належне забезпечення прав і свобод громадян. громадян,

гарантованих Конституцією та законами України. Для визначення системи правоохоронних органів держави необхідно вирішити це питання на законодавчому рівні.

Ключові слова: правоохоронні органи, захист прав, безпека, правопорядок.

Yara O. To the issue of defining the system of law enforcement agencies of Ukraine.

On the basis of the analysis of legal acts and different opinions of domestic legal scholars, who in their works investigated the issues of the system of law enforcement bodies of the state, determined the prospects for improving the activities of law enforcement bodies, it was established that the internal affairs bodies of Ukraine occupy a central place in the protection of the rights and freedoms of citizens, ensuring public security and law and order, protecting the state border, protecting the interests of society and the state, and, if necessary, applying measures of state coercion. Attention is drawn to certain debatable points regarding the assignment of this or that state body to the system of law enforcement agencies. It is noted that the problematic issue of defining the system of law enforcement agencies is that the law enforcement function, which is used in a broad sense, is used not only by law enforcement agencies, but also by other executive authorities, which are not law enforcement in terms of their activity. It was also emphasized that one of the problematic issues that researchers are paying attention to is the lack of a legislative definition of the system of law enforcement agencies of Ukraine, which causes numerous scientific and professional discussions, as a result of which some scientists refer to the system of law enforcement agencies as state agencies whose main task there is the fulfillment of other tasks of the state, while at the same time they perform only separate law enforcement work. Regarding this issue, the majority of scientists-administrators operate with legislative acts, in which the legislator, based on the specifics of the law enforcement body, indicates that this or that state body is law enforcement, at the same time, there are opposing opinions. Specific proposals were made to improve the activities of law

enforcement agencies. It was concluded that until the legislator resolves the issue of defining the system of law enforcement agencies of Ukraine, there will be various opinions on whether one or another state agency is law enforcement, which in general may affect the proper provision of the rights and freedoms of citizens guaranteed by the Constitution and laws of Ukraine. In order to determine the system of law enforcement agencies of the state, it is necessary to resolve this issue at the legislative level.

Key words: law enforcement agencies, protection of rights, law and order.

Постановка проблеми. Відсутність законодавчого визначення системи правоохоронних органів України призводить до численних наукових і професійних дискусій, в результаті яких існують різноманітні думки щодо віднесення до системи правоохоронних органів інших державних органів, які за специфікою своєї діяльності здійснюють лише окремі правоохоронні функції. Доцільно на законодавчому рівні визначити систему правоохоронних органів держави.

Мета дослідження. Дослідження полягає у з'ясуванні сучасної системи правоохоронних органів України та внесення пропозицій з метою усунення наявних недоліків у визначенні системи правоохоронних органів.

Стан опрацювання проблематики. Питання визначення системи правоохоронних органів України, визначення шляхів їх удосконалення були предметом дослідження широкого кола науковців, серед яких варто відзначити таких правознавців, як В. Гриценко, Ю.А. Голодник, Ю. Дрозд, А. Куліш, М. Ковалів, А. Русецький, Р. Савчук, О. Світличний та багатьох інших. Проте відсутність законодавчого визначення системи правоохоронних органів України, а також введення режиму воєнного стану суттєво вплинуло на функційні повноваження багатьох державних органів у сфері безпеки та забезпечення правопорядку.

Виклад основного матеріалу. У правовій державі правова охорона є завданням усього суспільства, не тільки держави, а ядром усієї правоохоронної системи суспільства є саме спеціалізована державна система правового захисту, яка функціонує відносно самостійно, що створює умови для її відокремлення від громадських структур і, як наслідок, зміни пріоритетів в організації правоохоронної діяльності. Як наслідок, виникає потреба у створенні системи гарантій та обмежень щодо форм забезпечення правопорядку державними службами. Функціонально та змістовно відокремлена, але тісно взаємопов'язана діяльність органів внутрішніх справ утворює систему правоохоронної діяльності держави, яка, у свою чергу, є лише однією з

форм системи державної діяльності. Правоохоронна діяльність нерозривно пов'язана з реалізацією інтересів тих членів соціальної спільноти, для яких не має значення, з якою метою організовується і здійснюється правоохоронна діяльність: вона спрямована на підтримку їх соціального стану і стимулювання їх громадянської активності. діяльності і правомірної поведінки, або розгортається лише в інтересах позитивного права і переважно захищає інтереси державної влади. Правоохоронна діяльність є специфічною за структурою державної влади, поєднує ознаки цивільної та військової державної служби, але водночас, зберігаючи свою самостійність, перебуває в тісному зв'язку з ними, визначаючи свої завдання та функції відповідно до своїх конкретної моделі [1, с. 18]. Функціонування українського суспільства в якісно новій державі відбувається в умовах постійних економічних і соціально-політичних змін, що передбачає необхідність забезпечення охорони громадського порядку, особистої безпеки громадян, усіх форм власності та життєво важливих інтересів суспільства і держави. Саме тому місце правоохоронних органів в Україні визначається їх функціональною спрямованістю, а саме: захищати права і свободи людини і громадянина, проголошені Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; запобігати порушенням прав і свобод людини і громадянина та сприяти їх поновленню; здійснювати оперативно-службову діяльність відповідно до Конституції України, законодавства, міжнародних стандартів у цій сфері; за вдосконалення та подальший розвиток міжнародного співробітництва у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина; забезпечувати рівність усіх перед законом і запобігати будь-яким формам дискримінації при здійсненні прав і свобод людини; сприяти розвитку правової обізнаності населення та захисту конфіденційної інформації про особу [2, с. 135-136]. Крім того, варто додати, що в сучасних умовах правоохоронні органи беруть активну участь у відсічі російській військовій агресії. Науковці також зазначають, що в сучасній Україні правоохоронні функції наділені понад тридцятьма органами. Відповідно до наявних наукових розробок, цей вид державної діяльності має низку істотних особливостей. По-перше, правоохоронна діяльність має владний характер, який полягає в охороні певних суспільних відносин уповноваженими органами. Це певний вид діяльності, який здійснюється від імені та за дорученням держави, відповідних (уповноважених) органів і посадових осіб, їх приписи є обов'язковими для адресатів. З метою припинення протиправної діяльності правоохоронні органи в межах своїх повноважень застосовують заходи примусу як запобіжний захід.

По-друге, правоохоронна діяльність має правоохоронний характер прийнятих рішень. Його особливість полягає не у встановленні нових правових норм, а у застосуванні вже існуючих норм. Дії та результати дій суб'єктів правоохоронної діяльності спрямовані не на них самих, а на інших суб'єктів, створюючи, змінюючи, захищаючи, підтверджуючи або припиняючи права та обов'язки останніх. По-третє, правоохоронна діяльність здійснюється не будь-яким способом, а лише із застосуванням законних заходів впливу на правопорушників, регламентовані законом [3, с. 14-15].

Викладене свідчить про те, що за відсутності законодавчого визначення системи правоохоронних органів серед науковців існують численні думки щодо віднесення того чи іншого державного органу до правоохоронних органів. З цього приводу академік В. Тацій зазначав, що «поняття» «правоохоронні органи» є одним із найбільш невизначених в українській юридичній науці, внутрішньо суперечливим і надмірним за обсягом». Він вважав, що загалом до правоохоронних органів відносяться практично всі державні органи, які постійно або тимчасово виконують правоохоронні функції або здійснюють правоохоронну діяльність. Залежно від конкретного змісту такої діяльності деякі науковці нині нараховують до 80 органів, які можна віднести до правоохоронних органів нашої країни. У науковій літературі зустрічаємо різні визначення та трактування поняття «правоохоронні органи» та суміжних термінів «правоохоронна діяльність», «правоохоронні функції». Внаслідок розширювального трактування правоохоронної функції до правоохоронних органів відносять практично всі органи виконавчої влади, які тією чи іншою мірою займаються виконанням правоохоронних функцій, тобто так чи інакше здійснюють правоохоронну діяльність [4, с. 3-4].

Як бачимо, серед науковців немає чіткого уявлення про те, які державні органи слід вважати правоохоронними. Водночас, як зазначає О. Кобзар, сфера діяльності правоохоронних органів має складну та багатогранну структуру. До нього належать окремі групи суспільних відносин, які пов'язані із захистом особи і держави від злочинних та інших протиправних посягань, забезпеченням громадського порядку та громадської безпеки, охороною об'єктів незалежно від форм власності, розкриттям і розслідуванням злочинів, забезпеченням додержання вимог законодавства. правила перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні тощо. Хоча ці види суспільних відносин взаємопов'язані, вони не є тотожними і характеризуються певними ознаками та ознаками. Це, у свою чергу, визначає відмінності в основних сферах діяльності органів внутрішніх справ (адміністративна,

слідча, кримінально-процесуальна, виконання покарань) та у видах складових системи органів внутрішніх справ. Правозахисна спрямованість більшості функцій правоохоронних органів визначається пріоритетністю завдань безпеки [2, с. 136].

О. Світличний та Ю. Голодник, проводячи дослідження наукових позицій щодо вдосконалення системи правоохоронних органів, їх реформування, критеріїв оцінки тощо, зазначають, що науковці стурбовані існуючим станом правоохоронних органів, наголошуючи на необхідності побудови такої моделі системи правоохоронних органів, здатних забезпечити гарантовані Конституцією і законами України, низкою міжнародних актів права і свободи людини і громадянина, ефективно виконувати покладені законодавцем на право завдання. правоохоронні органи. У зв'язку з військовими діями на території нашої країни, введенням воєнного стану діяльність правоохоронних органів зазнала значних змін, але коли ця війна закінчиться, режим воєнного стану припинить свою дію, постануть нові виклики. з якими стикалися правоохоронні органи в післявоєнному розвитку нашої країни [5, с. 565].

Щоб з'ясувати, які державні органи слід віднести до правоохоронних, проаналізуємо відповідні законодавчі акти. Законом України «Про Національну гвардію України» від 13 березня 2014 року № 876-VII визначено, що Національна гвардія України є військовим формуванням із правоохоронними функціями, яке входить до системи МВС України. справами України та покладено на виконання завдань з охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадської безпеки і порядку та забезпечення громадської безпеки, як а також у взаємодії з правоохоронними органами – для забезпечення державної безпеки та охорони державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп і злочинних організацій.

Закон України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 року № 580-VIII, вказує на те, що Національна поліція України (поліція) є центральним органом виконавчої влади, що служить суспільству шляхом забезпечення захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Завданнями поліції є надання поліцейських послуг у таких сферах: забезпечення публічної безпеки та порядку; захист прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; боротьба зі злочинністю; надання послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних

причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги в межах, визначених законодавством.

Закон України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року № 794-VIII, вказує, що Державне бюро розслідувань є державним правоохоронним органом, який здійснює попередження, розкриття, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції.

Закон України «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 року № 661-IV, визначає, що Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення і має таку загальну структуру: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону; територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону; Морська охорона, яка складається з підрозділів морської охорони; органи охорони державного кордону – прикордонні загони, окремі пункти пропуску, авіаційні частини; розвідувальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону.

Закон України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. № 2229-XII, вказує, що Служба безпеки України є державним органом спеціального призначення з правоохоронними функціями, що забезпечує державну безпеку України.

Закон України «Про державний захист органів державної влади і посадових осіб України» від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР, свідчить, що Управління державної охорони України є державним правоохоронним органом спеціального призначення, підпорядкованим Президенту України та підконтрольним Верховній Раді України.

Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23 червня 2005 року № 2713-IV, визначає, що Державна кримінально-виконавча служба України відповідно до закону здійснює правоохоронні та правоохоронні функції і складається з центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, його територіальних органів управління, кримінального виконавча інспекція, установи виконання покарань, слідчі ізолятори, воєнізовані формування, навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, підприємства установ виконання покарань, інші підприємства, установи та організації, створені для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України.

Закон України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» від

03.07.2002 р. № 3099-III, вказує, що Військова служба правопорядку Збройних Сил України – спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних Сил України, призначене для забезпечення правопорядку та військової дисципліни серед військовослужбовців Збройних Сил України в місцях дислокації військових частин, у військових навчальних закладах, установах та організаціях, військових містечках, на вулицях і в громадських місцях; попередження кримінальних та інших правопорушень у Збройних Силах України, їх припинення; для захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів військовослужбовців, військовозобов'язаних під час їх навчання, працівників Збройних Сил України, а також для охорони майна Збройних Сил України від розкрадань та інших протиправних посягань, а також брати участь у протидії диверсійно-терористичним актам на військових об'єктах.

Закон України «Про Бюро економічної безпеки України» від 28.01.2021 р. № 1150-IX, свідчить, що Бюро економічної безпеки України є центральним органом виконавчої влади, на який покладено завдання щодо боротьби з правопорушеннями, що перешкоджають функціонуванню економіки держав.

Наведене свідчить, що визначені в цих законодавчих актах державні органи є правоохоронними. Тобто, виходячи зі специфіки діяльності, законодавець відносить зазначені у цих законодавчих актах органи та їх структурні підрозділи до правоохоронних.

Авторка погоджується з думками про те, що, формування дієвого правового механізму вдосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності правоохоронних органів України, який має передбачати вдосконалення нормативно-правової бази, що вимагає прийняття спеціального закону, який визначав би систему правоохоронних органів та регулював їхню правоохоронну діяльність [5, с. 566], а по-друге, щоб уникнути плутанини та невизначеності, необхідно закріпити в законодавчих актах, які визначають завдання, функції та повноваження окремих правоохоронних органів, те, що вони є правоохоронними, як це робиться, наприклад, у текстах Законів України «Про Службу безпеки України», «Про державну прикордонну службу України» та інших [6, с. 28].

Водночас, слід звернути увагу і на той факт, що введення режиму воєнного стану суттєво вплинуло на правоохоронні функції усіх державних органів.

Відповідно до положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389-VIII (в редакції закону № 3840-IX від 20.06.2024), зокрема, це стосується військових адміністрацій населених пунктів, що формуються з військовослужбовців військових

формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, залучення військових формувань та правоохоронних органів до здійснення заходів правового режиму воєнного стану, взаємодії військового командування та військових адміністрацій з органами державної влади тощо.

Висновки. Таким чином, проведене дослідження наукових висновків та окремих законодавчих актів, які регулюють діяльність правоохоронних органів України, свідчить про те, що на сьогодні відсутнє чітке законодавче визначення поняття «правоохоронний орган», що зумовлює широке використання в наукових колах різних підходів до віднесення іншого державного органу до правоохоронних.

Для усунення наявних недоліків необхідно на законодавчому рівні закріпити визначення поняття «правоохоронний орган», а також визначити систему правоохоронних органів України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Судові та правоохоронні органи: навчальний посібник. М.В. Ковалів, С.С. Єсімов, Ю.С. Назар, М.Т. Гаврильців, Г.Ю. Лук'янової, А.І. Ходяк, М.М. Бліхар. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ. 2016. 388 с.
2. Кобзар О.Ф. Роль та діяльність правоохоронних органів у механізми забезпечення прав і свобод громадян. *Вишеградський журнал. Права людини*. 2014. № 2. С. 135–139.
3. Судові та правоохоронні органи України: навчальний посібник. М.А. Макаров, А.С. Симчук, М.І. Кулик, Ю.В. Терещенко, С.В. Харченко. Київ: Нац. акад. внутр. справ. 2022. 656 с.
4. Тацій В. Поняття та система правоохоронних органів: у контексті системних змін до Конституції України. *Загальні проблеми правової науки*. 2012. № 4. С. 3–17.
5. Світличний О.П., Голодник Ю.А. Шляхи удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності правоохоронних органів України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2023. Вип. 80 (6). С. 563–567.
6. Бурбика М.М. Ще раз про визначення поняття «правоохоронні органи». *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 27. С. 23–29.