

УДК 342.9

В. М. Єднак
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального процесу
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАК ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Постановка проблеми. Розвиток демократичної, соціальної та правової держави, де панують принципи верховенства права та законності, неможливий поза одночасним розвитком механізмів забезпечення прав, свобод та інтересів особи. Забезпечення реалізації належного функціонування таких механізмів у будь-якій цивілізованій країні світу покладається на національну систему правоохоронних органів. Як цілком слушно із цього приводу зауважує В. Б. Пчелін, роль правоохоронних органів на сучасному етапі розвитку Української державності навряд чи можна переоцінити, оскільки повсякденно вони виконують складні завдання з охорони та захисту інтересів нашої держави, забезпеченні спокою громадян, дотримання стану безпеки та правопорядку [1, с. 336].

Стан дослідження. Окремі проблемні питання щодо функціонування правоохоронних органів та напрямків удосконалення їх діяльності неодноразово потрапляли у поле зору різних науковців. Зокрема їй приділяли увагу: О.М. Бандурка, А.П. Гель, Г.С. Семаков, С. П. Кондракова, В.Л. Федоренко, С.М. Кременчуцький, М.І. Мельник, М.І. Хавронюк, Ю.М. Грошевий, М.В. Руденко, В. М. Гірич, В.В. Долежан, М.В. Косюта та ін.. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутні комплексні наукові дослідження присвячені проблемі визначення поняття та особливостей правоохоронних органів.

Саме тому **метою статті є:** визначити особливості та зміст поняття правоохоронного органу.

Виклад основного матеріалу. Перш за все, на нашу думку, слід визначитись із тим, що взагалі представляють собою «органи державної влади». Так, у монографічному дослідженні «Органи державної влади» за редакцією В. Ф. Погорілка зазначається, що державна влада – це організація та здійснення політичної влади в Україні державою, її органами та посадовими особами в межах і порядку, передбачених Конституцією та законами України. Тобто державна влада – це один із видів політичної (публічної) влади, що здійснюється державою, її органами та посадовими особами. Таке тлумачення поняття державної влади дає можливість розмежувати державну владу й інші види влади (безпосереднє народовладдя, місцеве самоврядування тощо), принаймні за суб'єктами й

об'єктами (сферами) влади [2, с. 6]. При цьому, як зауважує В. Я. Малиновський в навчальному посібнику «Державне управління», державна влада здійснюється через органи влади, державно-владні повноваження яких розподілені таким чином, що вони є самостійними в реалізації своєї компетенції в установлених конституційних межах. Тому закономірним є виділення в конституційних приписах не окремих гілок влади, а їх конкретних суб'єктів – державних органів та їх систем [3, с. 334]. Із наведеного слідує, що при визначенні сутності державних органів слід мати на увазі те, що, по-перше, держава здійснює свою владу через такі органи. По-друге, – така влада згідно із законодавчими приписами розподіляється на гілки.

Так, відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження в конституційно встановлених межах і відповідно до законів України. З урахуванням наведених приписів сутність органів державної влади (органів держави) визначають і вчені-правознавці. Зокрема, у фаховій літературі наголошують на тому, що органи держави являють собою структуровані й організовані державою, чи безпосередньо народом колективи державних службовців (або ж депутатів різних рівнів), які наділені державними владними повноваженнями. При цьому державний орган здійснює державно-організаторські, розпорядчі, судові й інші функції відповідно до своїх повноважень [2, с. 55]. Доволі цікавим є визначення сутності органів держави, запропоноване О. В. Онуфрієнко, відповідно до якого вони є безпосереднім продовженням, проекцією назовні функцій і задач держави, за допомогою яких проявляється об'єктивне існування держави [4, с. 34]. Також учені-правознавці сутність державних органів розкривають як: систему органів державної влади, що наділені державно-владними повноваженнями та покликані здійснювати від імені держави управлінські функції [5, с. 15]; організаційно оформлена структура, частина єдиного державного апарату, що виконує покладені на неї державою завдання та функції в межах визначених державно-владних повноважень, які юридично закріплені в її компетенції [6, с. 17].

З урахуванням наведених позицій систему органів державної влади можна визначити як сукупність колективних суб'єктів, які згідно із законодавчими приписами наділені держаними владними повноваженнями задля здійснення завдань і функцій держави за чітко закріпленими напрямками їх діяльності. Система органів державної влади побудована як з урахуванням поділу влади на гілки (законодавчу, виконавчу, судову), так і з урахуванням напрямків їх діяльності. Саме з урахуванням цих положень і слід визначати роль і значення правоохоронних органів у системі органів державної влади, де окремо взятий з таких органів буде виконувати наперед визначені завдання і функції з огляду на особливості діяльності тієї гілки влади, яку він представляє. При цьому слід відмітити, що ані в науковій літературі, ані в законодавчих приписах і досі не сформовано єдиного бачення сутності правоохоронних органів.

Так, як цілком слушно зауважують у науковій літературі, неоднозначне розуміння категорії «правоохоронні органи» обумовлене головним чином відсутністю чіткого законодавчого їх визначення. При цьому, як показує його аналіз, законодавець нечітко, суперечливо та непослідовно визначав це поняття в різних нормативно-правових актів, які так чи інакше стосуються діяльності правоохоронних органів [7, с. 95]. Справедливим є й вислів, відповідно до якого, незважаючи на велику кількість наукових досліджень, предметом яких були правоохоронні органи, їх поняття, сутність та особливості визначаються по-різному, подекуди, з протилежних точок зору. Учені-правознавці наголошують на тому, що на рівні чинного національного законодавства: відсутнє чітке визначення поняття правоохоронних органів; не визначено вичерпний перелік таких органів; не встановлено їх спеціальні ознаки [8, с. 209-210]. В якості прикладу такого положення справ слід навести приписи Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», відповідно до ст. 2 якого правоохоронні органи – це органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку в Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [9].

У наведеному випадку законодавець при визначенні сутності правоохоронних органів обмежився лише наведенням їх переліку, який до цього ж не є вичерпним, оскільки вказано, що до їх числа можуть бути віднесені й інші органи, що здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Такий підхід законодавця до визначення сутності досліджуваного явище не можна назвати вдалим із декількох причин. Зокрема, розкриття сутності будь-якого явище через перелік його складових аж ніяк не характеризує його як цілісне утворення. До того ж наведений перелік, як було зазначено вище, не є вичерпним. При цьому слід відмітити, що як в законодавстві, так і в фахових юридичних джерелах відсутнє чітке визначення сутності наведених функцій, що й ускладнює вироблення єдиного підходу до розуміння власне сутності правоохоронних органів. Як цілком слушно зауважує з цього приводу Є. Ю. Подорожній, відсутність чіткого визначення поняття та переліку правозастосовних і правоохоронних функцій є підставою критичного коментування наведених законодавчих положень щодо сутності правоохоронних органів, адже факт виконання таких функцій дає можливість доповнення системи правоохоронних органів України новими структурними елементами, не дивлячись на те, що правозастосовна практика властива майже всім формам державної діяльності [10, с. 328-329].

Слід відмітити, що вчені-правознавці в більшості випадків визначають сутність правоохоронних органів так само через функції, задля реалізації яких вони створені. При цьому, знову ж таки, мова йде про здійснення правоохоронних функцій або ж взагалі більш вузького напрямку такої діяльності, наприклад, боротьбу зі злочинністю. Наприклад, досліджуючи теоретико-правові питання функціонування правоохоронних органів в механізмі держави України, Т. О. Пикуля сутність правоохоронних органів визначає як структур, які безпосередньо здійснюють боротьбу зі злочинністю та мають однакову юридичну природу й єдині основоположні функції та відповідні ознаки [11, с. 70-71]. Вважаємо, що наведений підхід навряд чи можна вважати вдалим з огляду на декілька причин. По-перше, автор використовує таку категорію як «боротьба», що з огляду її семантичного аналізу може бути розтлумачено як: сутичка, бійка, в якій кожний з учасників намагається подужати супротивника; битва, бій; активне протиставлення, зіткнення між протилежними соціальними групами, станами, протилежними напрямками, течіями в суспільстві [12, с. 93]. У такому разі, до уваги не береться один з найголовніших напрямків діяльності правоохоронних органів – превентивна діяльність, яка спрямована на недопущення настання негативних наслідків, ненастання, попередження правопорушення в цілому. По-друге, в наведеному визначенні мова йде виключно про боротьбу зі злочинністю. У такому разі з виду упускається ряд інших правопорушень, на запобігання та протидію яким спрямована діяльність правоохоронних органів, наприклад найчисельнішими з них є адміністративні право-

порушення. Діяльність правоохоронних органів може бути дотична не тільки правопорушенням, а й цілому ряду інших напрямків. Наприклад, мова може йти про такі напрямки як: забезпечення спокою громадян, надання поліцейських послуг, консультування з юридичних питань, забезпечення безпеки дорожнього руху, надання допомоги його учасникам тощо.

На думку авторського колективу навчального посібнику «Судові та правоохоронні органи», правоохоронні органи – це існуючі в суспільстві та державі установи й організації, що здійснюють правозастосовну та правоохоронну функції, основне завдання яких полягає в забезпеченні законності, захисту прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб, боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями [13, с. 19]. У наведеному визначенні акцент хоча й ставиться на визначення сутності правоохоронних органів через зазначені функції, разом із тим вдало, на нашу думку, вказується на те, що виконання таких функцій спрямоване на виконання конкретних завдань – забезпечення законності, захисту прав і законних інтересів особи. При цьому вважаємо, що одним з основних недоліків наведеного вище підходу є те, що його автор не позначає правоохоронні органи як державні. У такому разі стає можливим включення до числа правоохоронних органів недержавних організацій.

Зазначимо, що в літературі зустрічаються схожі підходи до визначення сутності правоохоронних органів, де чітко не вказується їх приналежність до числа державних органів. Наприклад, досліджуючи теоретико-правовий аспект сутності, суб'єктів і засобів забезпечення правоохоронної діяльності, В. М. Дубінчак зазначає, що правоохоронні органи – це узгоджена система уповноважених суб'єктів, що є елементом механізму держави, здійснює виконання правоохоронних функцій відповідно до вимог чинного законодавства України [14, с. 72]. Окремо слід відмітити, що деякі з вчених-правознавців, визначаючи сутність правоохоронних органів, до їх числа відносять не тільки державні органи, а й інші недержавні формування. Так, наприклад, досліджуючи особливості адміністративно-правового забезпечення взаємодії правоохоронних органів, В. Р. Остропілець, наводить визначення, відповідно до якого правоохоронні органи слід представляти як всі державні органи та громадські організації, наділені правоохоронними функціями [15, с. 74-76]. Вважаємо, що в наведених вище підходах до визначення сутності правоохоронних органів, їх автори не розмежовують такі поняття як «суб'єкт правоохоронної діяльності» та «правоохоронний орган».

Перша з категорій є більш загальною в порівнянні з другою, оскільки включає її до свого складу. Тобто вони поєднуються як ціле та його

частина. Зокрема, досліджуючи адміністративно-правові засади громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні, С. Ф. Денисюк цілком слушно вказує на те, що при визначенні сутності категорій «суб'єкти правоохоронної діяльності» та «правоохоронні органи» необхідно враховувати те, що остання з них застосовується виключно до суб'єктів, що наділені державними владними повноваженнями, та мають статус державного органу. Більш того, наголошує вчений, правоохоронними слід назвати ті державні органи, для яких ця специфічна (правоохоронна) діяльність є основною [16, с. 126]. Також ми підтримуємо й позицію А.М. Куліш, який, досліджуючи адміністративно-правові засади організації та функціонування правоохоронної системи, дійшов висновку стосовно того, що від правоохоронної діяльності слід відрізняти діяльність правоохоронних органів. Учений підкреслює той факт, що вказані поняття є взаємопов'язаними, але не тотожними, оскільки вони розрізняються за суб'єктами здійснення відповідної діяльності. Правоохоронну діяльність здійснюють всі державні органи, а суб'єктами здійснення діяльності правоохоронних органів є лише ті державні органи, які мають у сукупності всі ознаки правоохоронного органу [17, с. 51]. З наведеного слідує, що категорія «правоохоронний орган» є більш вузькою, аніж «суб'єкт правоохоронної діяльності», оскільки до її складу входять виключно державні органи, які відповідно до чинного національного законодавства створені задля здійснення специфічної діяльності – правоохорони.

З урахуванням наведених позицій, більш справедливими слід визначити підходи вчених-правознавців, які розглядають правоохоронні органи виключено як державні. Зокрема, вказується, що правоохоронні органи – це спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують додержання та реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку згідно встановлених законом правил та процедур відповідно до своєї компетенції [17, с. 50-51]. Аналогічне визначення сутності правоохоронних органів наводить Р. Я. Шай у висновках до дослідження ролі та місця правоохоронних органів у правовій державі [18, с. 506]. Доволі цікавим є визначення сутності правоохоронних органів, запропоноване О.Ю. Загуменною в дослідженні, що присвячено поняттю, ознакам, функціям та особливостям діяльності правоохоронних органів. На думку вченої, до правоохоронних органів належать державні органи, виконання якими однієї чи кількох головних правоохоронних функцій є визначальним у їх діяльності, які в зв'язку з цим потребують специфічного матеріально-технічного й іншого забезпечення, до працівників яких законодавством пред'являються спеціальні вимоги і працівники яких з

метою ефективного виконання своїх обов'язків згідно із законодавством наділяються різноманітними специфічними правами, мають відповідні пільги та зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів, підлягають підвищеному правовому захисту [19, с. 150]. Проте, вважаємо, що наведене визначення сутності досліджуваного явища вміщує в собі як його основні, так і другорядні ознаки. У такому разі, як цілком слушно відмічають учені-правознавці, воно стає занадто громіздким, набуває формально-юридичного характеру [20, с. 12]. При цьому не зовсім зрозуміло, що вчена має на увазі під терміном «головні правоохоронні функції». Також викликає сумнів позиція щодо віднесення до основних ознак правоохоронного органу обов'язкового використання його працівниками зовнішніх ознак приналежності до нього. Адже оперативні працівники відповідних правоохоронних органів під час виконання ряду оперативно-розшукових заходів з метою недопущення розкриття свої особистості не використовують форменого одягу.

Висновок. Отже, до одних з основних ознак, які характеризують правоохоронні органи слід віднести те, що: їх діяльність спрямована на запобігання та протидію правопорушенням, забезпечення прав, свобод та інтересів особи (основний напрямок їх діяльності), тобто виконання правоохоронної функції держави; вони представлені виключно державними органами, а тому до їх числа не можна відносити недержавні формування, громадські організації тощо. При цьому відмітимо, що остання з названих вище ознак потребує деяких уточнень. Так, окремі з науковців, визначаючи сутність правоохоронних органів як державних, вказують на те, що вони є представниками виключно виконавчої влади.

Література

1. Пчелін В. Б. Правоохоронні органи як суб'єкти адміністративних процесуальних правовідносин із правовим статусом позивача. *Форум права*: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 5. С. 336-341.
2. Органи державної влади України / За ред. В.Ф. Погорілка: Монографія. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. 592 с.
3. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник / В. Я. Малиновський. Луцьк: Ред.-вид. вид. «Вежа» Вол. держ. ун-ту. ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
4. Онуфрієнко О. В. Структура функцій держави: інструментальний аспект. *Вісник Запорізького державного університету*. 2003. №1. С. 34-37
5. Шкіря Г. Ю. Законодавче забезпечення участі офіційних спостерігачів у процесі виборів президента України : дис. ... канд. наук : 12.00.02. / Шкіря Ганна Юріївна. К., 2010. 205 с.
6. Намясенко О. К. Правовий статус судді Конституційного Суду України : дис. ... канд. наук : 12.00.02. / Намясенко Ольга Кузьмівна. – К., 2009. – 196 с.
7. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання. *Науково-практичний посібник* / За заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р.С. Веприцького. Харків: Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2007. 206 с.
8. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні : монографія / О. М. Музичук. Х. : Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2010. 654 с
9. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України : від 23 груд. 1993 р. № 3781-ХІІ // *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50
10. Подорожній Є. Ю. Особливості юридичної відповідальності у трудовому праві України : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.05 / Подорожній Євген Юрійович. Х, 2016. 426 с
11. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Пікуля Тетяна Олександрівна. К, 2004. 203 с.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.] – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
13. Судові та правоохоронні органи України: Навчальний посібник / П. Д. Біленчук, І. І. Котюк, А. П. Гель, Г. С. Семаков, Н. М. Ахтирська, С. М. Круль / За заг. ред. П. Д. Біленчука К. : Атіка, 2011. 328 с.
14. Дубінчак В. М. Правоохоронна діяльність: сутність, суб'єкти, засоби забезпечення (теоретико-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Дубінчак Валентина Миколаївна. К., 2010. 229 с.
15. Лихова С. Про визначення поняття «правоохоронні органи». *Радянське право*. 1984. № 11. С. 74-76.
16. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Денисюк Станіслав Федорович. К, 2010. 393 с.
17. Куліш А. М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Куліш Анатолій Миколайович. Х, 2009. 433 с.
18. Шай Р. Я. Роль і місце правоохоронних органів у правовій державі. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 2. С. 496-508.
19. Загуменна Ю. О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції особливості діяльності. *Право і безпека*. 2010. № 3 (35). С. 145-150.
20. Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Пчелін Віталій Борисович. Харків, 2011. 190 с.

Анотація

Єднак В. М. До проблеми визначення поняття та ознак правоохоронних органів. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених щодо тлумачення поняття «правоохоронний орган», запропоновано авторське визначення цієї категорії. Доведено, що до одних з основних ознак, які характеризують правоохоронні органи, слід віднести те, що: їх діяльність спрямована на запобігання та протидію правопорушенням, забезпечення прав, свобод та інтересів особи (основний напрямок їх діяльності), тобто виконання правоохоронної функції держави; вони представлені виключно державними органами, а тому до їх числа не можна відносити недержавні формування, громадські організації тощо.

Ключові слова: державні органи, правоохоронні органи, правоохоронна функція, держава, законодавство.

Аннотация

Єднак В. М. К проблеме определения понятия и признаков правоохранительных органов. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых относительно толкования понятия «правоохранительный орган», предложено авторское определение этой категории. Доказано, что к одним из основных признаков, характеризующих правоохранительные органы, следует отнести то, что: их деятельность направлена на предотвращение и противодействие право-

нарушениям, обеспечение прав, свобод и интересов лиц (основное направление их деятельности), то есть выполнение правоохранительной функции государства; они представлены исключительно государственными органами, а потому к их числу нельзя относить негосударственные формирования, общественные организации и тому подобное.

Ключевые слова: государственные органы, правоохранительные органы, правоохранительная функция, государство, законодательство.

Summary

Yednak V. M. To the problem of defining the concept and features of law enforcement. – Summary.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists on the interpretation of the concept of "law enforcement agency", the author defines this category. It is proved that one of the main features that characterize law enforcement agencies is that: their activity is aimed at preventing and counteracting the offense, ensuring the rights, freedoms and interests of the person (the main direction of their activity), that is, performing the law enforcement function of the state; they are represented exclusively by government bodies, and therefore non-governmental entities, NGOs, etc. cannot be included in their number.

Key words: state bodies, law enforcement agencies, law enforcement function, state, legislation.