

УДК 342.9
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v3.2023.8>

Ю. А. Голодник
orcid.org/0009-0000-8051-1473
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінальної юстиції
Державного податкового університету України

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИТИКА СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Гарантування прав та свобод людини і громадянина, забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки, профілактика правопорушень, протидія і боротьба із злочинністю, забезпечення недоторканності й охорона державного кордону, безпека держави, неможливе без упорядкованої системи та структури правоохоронних органів країни.

Побудова надійної і ефективної правоохоронної системи – одне з основних завдань кожної держави. Правоохоронна система України з кожною 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 [1, с. 147].

Основою нашого дослідження стали праці вітчизняних вчених, зокрема таких як А. Куліш, М. Ковалів, С. Науменко, А. Плугатар, Н. Русецький, О. Соколенко, О. Світличний, О. Тюріна, Н. Юзікова та ін.

Метою цієї статті є аналіз законодавчих актів та наукових думок щодо визначення системи правоохоронних органів України.

З метою визначення загальної характеристики правоохоронної системи, яка розподіляється на вертикальні та горизонтальні ієрархічні рівні, необхідно з'ясувати, що слід розуміти під правовою категорією «правоохоронна система» щодо якої серед науковців існують різні теоретико-методологічні підходи.

Термін «система» походить від давньогрецького *συστήμα* – «сполучення» і буквально означає ціле, складене з частин. Він використовується у тих випадках, коли «треба охарактеризувати об'єкт, який досліджується або проектується як дещо ціле, складне, і про який неможливо одразу одержати просте уявлення» [2, с. 130].

Поряд з поняттям «система» у понятійному апараті важливу роль відіграють поняття «елемент», «структура», «зв'язок», «функція», «функціонування», «мета», «ціле» [3, с. 48]. З огляду на зазначене, система правоохоронних органів визначається через зв'язок із держа-

вою, як до речі й правова система, яку визначають як сформовану під впливом об'єктивних закономірностей розвитку певного суспільства сукупність усіх його правових явищ, які перебувають у сталих зв'язках між собою та іншими соціальними явищами, що забезпечує її цілісність, розвиток та правонаступність [4, с. 517]. З приводу розуміння поняття «правоохоронна система» А. Куліш розглядаючи її через призму правоохоронних органів, визначає її як багатоврівневу соціальну систему, яку складають правові засоби, методи та гарантії, що забезпечують охорону суспільних відносин від протиправних посягань, та державні органи, які виконують правоохоронні функції, включаючи до неї такі характерні ознаками: цілісність, структурність, взаємозалежність системи і середовища, ієрархічність [5, с. 92].

Отже, в спеціальній та юридичній літературі сутність такого явища як «система» визначається, як певний і цілісний порядок взаємопов'язаних та взаємодіючих елементів, які об'єднані однорідними цілями та завданнями. При цьому предмет та об'єкт дослідження впливає сутнісну характеристику цього поняття. Невипадково, що серед науковців існують різноманітні погляди, що слід розуміти під «правоохоронною системою». Відсутність нормативного визначення системи правоохоронних органів спричиняє й неоднозначність її наукового розуміння [6, с. 7].

Це у свою чергу призводить до різного бачення науковцями системи правоохоронних органів. Наприклад, С. Науменко систему правоохоронних органів розглядає через їх поділ на три групи:

1) основні, до яких належать: Національна поліція України, Служба безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Державна фіскальна служба України, Державна прикордонна служба України, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, Державна кримінально-виконавча служба України;

2) суб'єкти управління правоохоронною діяльністю, а саме суди та прокуратура;

3) органи, які поряд з основною діяльністю реалізують певні правоохоронні функції: органи

державного фінансового контролю, Національне агентство з питань запобігання корупції, Державна виконавча служба; органи рибоохорони, органи державної лісової охорони, управління державної охорони, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Національна гвардія, Державна міграційна служба, Державна екологічна інспекція, Державна санітарно-епідеміологічна служба, Державна архітектурно-будівельна інспекція [7, с. 7].

С. Науменко до основних правоохоронних органів, як приклад, відносить Державне бюро розслідувань, тоді як Національне агентство з питань запобігання корупції вважає таким, який поряд з основною діяльністю реалізує певні правоохоронні функції. Ми вважаємо, що у цих органів зовсім інші функції, що відмежовує правоохоронний орган – Державне бюро розслідувань від Національного агентства з питань запобігання корупції, яке поряд із своєю основною діяльністю, здійснює окремі правоохоронні функції. Водночас, висловлена точка зору є дискусійною.

Саме професійна спрямованість правоохоронних органів накладає на їх функції певні правоохоронні особливості, що дозволяє суттєво відмежувати правоохоронний орган від іншого державного органу, який виконує лише окремі правоохоронні функції. Правоохоронні функції охоплюють різноманітні види правоохоронної діяльності, ця система носить більш складний і комплексний характер, в основу якого покладено елементи правової та правоохоронної систем, покликаних забезпечити захист прав і свобод людини та громадянина як найвищу соціальну цінність.

Згідно частини першої ст. 1 Закону України «Про Національну гвардію України» від 13.03.2014 р. № 876-VII, визначає, що Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначено для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від кримінальних та інших протиправних посягань, охорони громадської безпеки і порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій.

Національна гвардія України не правоохоронним органом у «класичному» розумінні цього слова, діяльність цього органу наповнена лише

правоохоронними функціями. При цьому під час дії воєнного стану завдання Національної гвардії України зазнали певних змін, як доречі й інших органів держави. Крім того, відсутність прямої вказівки в нормативно-правовому акті, про те, що орган є правоохоронним, не може слугувати твердженням, що такий орган не є правоохоронним. Наприклад, в частині 1 ст. Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII, не міститься пряма вказівка, що цей орган є правоохоронним, а зазначено таке: «Національна поліція України (поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку».

Тому при визначенні системи правоохоронних органів, віднесення того чи іншого державного органу до правоохоронного, чи/або органу, який наділений правоохоронними функціями, варто виходити із його адміністративно-правового статусу.

Аналізуючи загальну характеристику системи правоохоронних органів України, необхідно зазначити, що у науковій літературі існують визначення системи правоохоронних органів. На думку М. Руденка та О. Шайтура система правоохоронних органів (органів правопорядку) повинна мати чотири складові:

- 1) правоохоронні органи загального призначення;
- 2) правоохоронні органи спеціального призначення;
- 3) державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями;
- 4) інші правоохоронні органи [8, с. 168].

А. Фаріон-Мельник, О. Яремко звертають увагу основні особливості статусу та функцій, за якими державні органи доцільно відносити до складу правоохоронних, а саме:

- 1) правоохоронні органи;
- 2) правозахисні органи;
- 3) органи кримінальної юстиції. Відповідно на сьогодні конкурують три симілярні терміни, які є синонімічними [9, с. 66]. Вони переконані, що для чіткого розуміння суті поняття «правоохоронні органи» необхідно правильно розмежувати його від таких дотичних до нього понять, як «правоохоронна система», «правоохоронна діяльність», «державна правоохоронна служба», «органи правозахисту», «органи кримінальної юстиції» тощо [9, с. 66].

Враховуючи, що за сучасних умов, базисом, на якому сформувався правове регулювання захисту прав людини і громадянина та їх законних інтересів, відповідно до якого такі права та інтереси потребують юридичної регламентації, є конституційні основи правопорядку

[10, с. 144], наукова позиція А. Фаріон-Мельник та О. Яремко залишає за межами державного правозахисного органу, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який відповідно до положень Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 р. №776/97-ВР, здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, є посадовою особою, здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб.

На відміну від наукових позицій щодо визначення системи правоохоронних органів, законодавець в Законі України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII, здійснює поділ на сектор безпеки і оборони; сили безпеки; сили оборони, включаючи до кожного із них: правоохоронні органи; розвідувальні органи; державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями. Цей, а також інші законодавчі акти не дають чітко сформованої системи правоохоронних органів. Зокрема, О. Тюріна структурно правоохоронну систему визначає як єдність і взаємопов'язаність нормативної (правові норми), інституційної (правоохоронні інституції) та функціональної (правоохоронна діяльність) підсистем [11, с. 93–94]. Тоді як О. Дудченко правоохоронну систему визначає як багаторівнева соціальна система, що існує в державі й об'єднує органи й інститути, які на підставі та в межах правових норм здійснюють правоохоронну та правозахисну діяльність із метою забезпечення законності в державі [12, с. 10]. У свою чергу А. Куліш правоохоронну систему визначає через призму соціальної об'єктивно-суб'єктивної системи, яка включає систему правових засобів, методів та гарантій, які забезпечують охорону суспільних відносин від протиправних посягань, та державні органи, які виконують правоохоронні функції [13, с. 10].

Як бачимо науковці до правоохоронної системи включають як правоохоронні органи, так і ті, які крім своїх основних завдань, виконують й окремі правоохоронні функції. Аналізуючи загальну характеристику системи правоохоронних органів в Україні, спираючись на законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, враховуючи вищезазначене, можна висунути цілком обґрунтовану думку, що до системи державних органів, які виконують окремі правоохоронні функції, входять такі структурні утворення: Міністерство внутрішніх справ України, Адміністрація Державної прикордонної служби України, Служба зовнішньої розвідки України, Національне антикорупційне бюро України, Державна міграційна служба України, Державна фіскальна служба України, Державна митна служба України, Державна податкова служба України, Наці-

ональне агентство з питань запобігання корупції, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна спеціальна служба транспорту, Державне агентство меліорації та рибного господарства України (орган рибоохорони), Державна лісова охорона, Служба судової охорони, а також окремі структурні підрозділи цих органів.

Проаналізувавши наукові погляди та нормативно-правові акти, слід зазначити, що правоохоронні функції покладені державою на значну кількість державних органів, проте їх основна діяльність не є правоохоронною. Наведені органи виконують окремі правоохоронні функції, їх перелік є умовним, обсяг правоохоронних функцій у кожного із вказаних органів є різним, об'єднувчим фактом віднесення цих органів, до тих, які виконують окремі правоохоронні функції, є те, що поряд із основним завданням, спеціальним напрямом діяльності, вони виконують й окремі правоохоронні функції. Тому при визначенні правоохоронних функцій будь-якого органу держави варто виходити із його адміністративно-правового статусу.

Висновки. Таким чином, виходячи з вищезазначеного, до системи правоохоронних органів України, слід віднести спеціально створені державні правоохоронні органи, для яких виконання правозастосовних та правоохоронних функцій є основним функціональним призначенням, які мають чітко визначені законодавчі завдання та правоохоронну функцію й покликані забезпечити: охорону прав і свобод громадян; захист життя громадян; охорону та захист інтересів суспільства і держави; державну безпеку; охорону державного кордону; функціонування економіки держави; виконання кримінальних покарань; публічну безпеку і порядок; правопорядок і військову дисципліну серед військовослужбовців Збройних Сил України; охорону органів державної влади України та посадових осіб, вживають заходи із запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень.

Під правоохоронною системою слід розуміти сукупність системних, структурованих ієрархічних зв'язків, що охоплюють взаємопов'язані і впорядковані елементи цілісної системи, що утворюють стійку цілісну організовану систему правоохоронних органів та інших суб'єктів правоохоронної діяльності, що забезпечують охорону та захист прав і законних інтересів громадян, безпеку суспільства і держави від протиправних посягань.

До системи правоохоронних органів України слід віднести: Національну поліцію України, Службу безпеки України, Державну прикордонну службу України

Державне бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України, Державну кримінально-виконавчу службу, Управління державної охорони України, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України.

Література:

1. Миргород-Карпова В.В., Кисельова О.І., Корощенко К.Р. Зміст категорії «правоохоронний орган» в умовах реформування вітчизняної системи. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. №7. С. 147–152.
2. Тарнавська Т.В. Генеза поняття «система»: історичний огляд. Духовність особистості: методологія, теорія і практика. 2011. № 6. С. 129–139.
3. Луць Л.К. Категорія системного аналізу – методологічні основи дослідження правової системи. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2001. Вип. 36. С. 47–53.
4. Загальна теорія права: підручник/Петришин О.В. та ін.; за ред. Петришина О.В. Харків: Право, 2020. 568 с.
5. Куліш А.М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України: монографія: у 2 частинах. Суми: Вид-во СумДУ, 2007. Ч. I. 221 с.
6. Тюріна О.В. Сучасні системи судових і правоохоронних органів (порівняльно-правова характеристика). К.: КНУВС. 2006. 107 с.
7. Науменко С.М. Адміністративно-правові засади взаємодії експертних установ з правоохоронними органами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Суми, 2019. 20 с.
8. Руденко М.В., Шайтуро О.П. Поняття та система правоохоронних органів (органів правопорядку) у контексті нового закону «Про національну безпеку України»: питання правової визначеності. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2019. Вип. 1 (85). С. 165–171.
9. Фаріон-Мельник А., Яремко О. Правоохоронні органи: питання термінології та системи. Актуальні проблеми правознавства. 2020. № 2 (22). С. 65–70.
10. Світличний О.П. Захист прав людини і громадянина нормами публічного права. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право». 2016. Вип. 243. С. 143–149.
11. Тюріна О.В. Сучасні системи судових і правоохоронних органів (порівняльно-правова характеристика). К.: КНУВС. 2006. 107 с.
12. Дудченко О.Ю. Наукові підходи до визначення змісту поняття «правоохоронна система». Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2019. Вип. 57. Т. 1. С. 7–10.
13. Куліш А.М. Правоохоронні органи України як система. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/f11e3f21-9954-481d-bfed-aef19cc82eb9/content> С. 302–305.

Анотація

Голодник Ю. А. Загальна характеристика системи правоохоронних органів України. – Стаття.

У статті звертається увага, що гарантування прав та свобод людини і громадянина, забезпечення охорони громадського порядку та безпеки держави неможливе без діяльності правоохоронних органів. На підставі здійсненого аналізу законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність

правоохоронних органів, інших державних органів, та наукових думок, автор до системи державних органів, які виконують окремі правоохоронні функції, входять такі структурні утворення: Міністерство внутрішніх справ України, Адміністрація Державної прикордонної служби України, Служба зовнішньої розвідки України, Національне антикорупційне бюро України, Державна міграційна служба України, Державна фіскальна служба України, Державна митна служба України, Державна податкова служба України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна спеціальна служба транспорту, Державне агентство меліорації та рібного господарства України (орган рибоохорони), Державна лісова охорона, Служба судової охорони, а також окремі структурні підрозділи цих органів.

У розрізі загальної характеристики правоохоронних органів, зазначено, що їх перелік є умовним, а обсяг правоохоронних функцій у кожного із вказаних органів є різним, об'єднаним фактом віднесення цих органів, до тих, які виконують окремі правоохоронні функції, є те, що поряд із основним завданням, спеціальним напрямом діяльності, вони виконують й окремі правоохоронні функції.

Наголошено, що при визначенні правоохоронних функцій будь-якого органу держави варто виходити із його адміністративно-правового статусу. Запропоновано авторське визначення поняття «правоохоронна система», та визначено системи правоохоронних органів України, до якої автор відносить: Національну поліцію України, Службу безпеки України, Державну прикордонну службу України

Державне бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України, Державну кримінально-виконавчу службу, Управління державної охорони України, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України.

Ключові слова: права, свободи, безпека, держава, система, законодавство, правоохоронні органи.

Summary

Holodnyk Yu. A. General characteristics of the system of law enforcement agencies of Ukraine. – Article.

The article draws attention to the fact that guaranteeing the rights and freedoms of a person and a citizen, ensuring the protection of public order and state security is impossible without the activities of law enforcement agencies. On the basis of the analysis of legislative and by-law regulatory acts that regulate the activities of law enforcement bodies, other state bodies, and scientific opinions, the author concluded that the system of state bodies that perform separate law enforcement functions includes the following structural entities: the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the State Administration of Border Service of Ukraine, Foreign Intelligence Service of Ukraine, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, State Migration Service of Ukraine, State Fiscal Service of Ukraine, State Customs Service of Ukraine, State Tax Service of Ukraine, National Agency for Prevention of Corruption, State Service for Special Communication and Information Protection of Ukraine, the State Service of Ukraine for Emergency Situations, the State Special Service of Transport, the State Agency of Land Reclamation and Fisheries of Ukraine (fish protection body), the State Forest Guard, the Court Security

Service, as well as individual structural divisions of these bodies.

In terms of the general characteristics of law enforcement agencies, it is stated that their list is conditional, and the scope of law enforcement functions of each of the specified agencies is different, the unifying fact of the classification of these agencies as those that perform separate law enforcement functions is that, along with the main task, a special area of activity, they also perform separate law enforcement functions.

It was emphasized that when determining the law enforcement functions of any state body, it is necessary

to proceed from its administrative and legal status. The author's definition of the concept of «law enforcement system» is proposed, and the system of law enforcement agencies of Ukraine is defined, to which the author refers: the National Police of Ukraine, the Security Service of Ukraine, the State Border Service of Ukraine State Bureau of Investigation, Bureau of Economic Security of Ukraine, State Criminal Enforcement Service, Office of State Security of Ukraine, Military Service of Law and Order in the Armed Forces of Ukraine.

Key words: rights, freedoms, security, state, system, legislation, law enforcement agencies.