

ПОНЯТТЯ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ: ФОРМУВАННЯ ЄДИНОГО ПІДХОДУ

THE CONCEPT OF THE SYSTEM OF LAW ENFORCEMENT BODIES: THE FORMATION OF A SINGULAR APPROACH

Васечко Л.О., к.ю.н.,

доцент кафедри фундаментальних і галузевих юридичних наук

Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського

Лашко Є.Є., к.т.н.,

фахівець науково-дослідної частини

Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського

Статтю присвячено проблемі нормативного визначення системи правоохоронних органів. Автори визначають, що відсутність чіткої систематизації, ієрархічності їх побудови обумовлюють відсутність належної злагодженості, скоординованості дій. Законодавче визначення системи правоохоронних органів дозволить вирішити низку завдань, зокрема: чітко визначити правовий статус органів та осіб, діяльність яких спрямована на забезпечення однієї з найважливіших функцій держави – правоохоронної; проаналізувати можливе дублювання повноважень, відсутність координації між правоохоронними органами, відсутність системності їх побудови та усунути ці недоліки; безумовно встановити межі та умови застосування сили правоохоронними органами, мінімізувати при цьому корупційні ризики та можливість зловживання владою, перевищення службових повноважень; забезпечити прозорість функціонування правоохоронних органів для можливості доступу населення для звернень.

Визначення правоохоронних органів у широкому сенсі не дає вичерпний їх перелік, адже передбачає «інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції». Питання, які виникають у зв'язку із цією дефініцією: визначення та розмежування правозастосовних та правоохоронних функцій; чи достатньо наявності бодай однієї правоохоронної чи правозастосовної функції для можливості віднесення органу до правоохоронного, чи це має бути магістральне спрямування діяльності.

За результатами дослідження встановлено, що єдиного підходу до визначення поняття, як наслідок – системи, правоохоронних органів на сьогодні немає. Для формулювання поняття та характеристики системи правоохоронних органів автори пропонують використовувати структурно-функціональний підхід. І саме ґрунтуючись на ключовому для структурного функціоналізму поняття функції, варто вибудовувати розуміння правоохоронних органів та державних органів з правоохоронними функціями. При чому якщо для перших правоохоронна функція є її основним призначенням, її сферою діяльності, то для других – складає лише один з напрямків діяльності.

Ключові слова: органи державної влади, публічна адміністрація, правоохоронні органи, правоохоронна діяльність.

The article is devoted to the problem of normative definition of the system of law enforcement agencies. The authors determine that the lack of a clear systematization and hierarchy of their construction causes the lack of proper coherence and coordination of actions. The legislative definition of the system of law enforcement bodies will allow solving a number of tasks, in particular: clearly defining the legal status of bodies and persons whose activities are aimed at ensuring one of the most important functions of the state – law enforcement; to analyze possible duplication of powers, lack of coordination between law enforcement agencies, lack of systematization of their construction and eliminate these shortcomings; unconditionally establish the limits and conditions of the use of force by law enforcement agencies, while minimizing corruption risks and the possibility of abuse of power, exceeding official powers; to ensure the transparency of the functioning of law enforcement bodies for the possibility of public access for appeals.

The definition of law enforcement bodies in a broad sense does not provide an exhaustive list of them, because it provides for "other bodies that perform law enforcement or law enforcement functions." Questions that arise in connection with this definition: definition and demarcation of law enforcement and law enforcement functions; is the presence of at least one law enforcement or law enforcement function sufficient for the possibility of assigning the body to law enforcement, or should this be the main direction of activity.

According to the results of the research, it was established that there is currently no single approach to defining the concept, as a result, of the system of law enforcement agencies. To formulate the concept and characteristics of the law enforcement system, the authors suggest using a structural-functional approach. And precisely based on the concept of function, which is key to structural functionalism, it is worth building an understanding of law enforcement agencies and state agencies with law enforcement functions. Moreover, if for the former the law enforcement function is both the main purpose and the field of activity, then for the latter it is only one of the areas of activity.

Key words: state authorities, public administration, law enforcement agencies, law enforcement activity.

На сьогодні безумовною є актуальність належного нормативного забезпечення функціонування системи правоохоронних органів в Україні, оскільки відсутність чіткої систематизації, ієрархічності їх побудови обумовлюють відсутність належної злагодженості, скоординованості дій.

Останніми роками питання правоохоронної діяльності, систематизації правоохоронних органів безпосередньо розглядались у роботах таких сучасних вчених як О.М. Бандурка, Ю.А.Ведерніков, І.А. Григоренко, В.М. Єднак, Т.О. Коломоєць, А.М. Куліш, А.М. Кучук, М.І. Мельник, В.І. Осадчий, О.С. Передерій, О.С. Проневич, І.В. Солов'євич, В.Г. Фахутдінов, А.С. Філіпенко, М.І. Хавронюк, Н.С. Юзікова та ін. Попри це в практичній площині досі не вичерпано проблему визначення приналежності тих чи інших органів до правоохоронних. В умовах воєнного стану дане питання набуває ще більшої ваги, але варто зазначити, що належна легітимізація

діяльності суб'єктів публічної адміністрації (до яких, безумовно, належать й правоохоронні органи) є важливою умовою існування демократичної держави. Наведена теза підтверджується й позицією Конституційного Суду України, висловленою у мотивувальній частині рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України: «Визначальне значення для функціонування демократичної держави, її республіканських засад має встановлений Основним Законом України порядок формування органів державної влади, зокрема періодичність їх обрання та призначення» [8]. Щодо правоохоронних органів, то більш конкретно аналогічна теза зазначена

і в частині 2 статті 17 Конституції України: «Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом». Тому належне законодавче визначення системи правоохоронних органів дозволить вирішити низку завдань, зокрема:

- чітко визначити правовий статус органів та осіб, діяльність яких спрямована на забезпечення однієї з найважливіших функцій держави – правоохоронної. Це дозволить, з одного боку, окреслити всю повноту повноважень таких органів та осіб, їх належне соціальне та фінансове забезпечення. З іншого боку – встановити зону їх відповідальності;

- проаналізувати можливе дублювання повноважень, відсутність координації між правоохоронними органами, відсутність системності їх побудови та усунути ці недоліки;

- безумовно встановити межі та умови застосування сили правоохоронними органами, мінімізувати при цьому корупційні ризики та можливість зловживання владою, перевищення службових повноважень;

- забезпечити прозорість функціонування правоохоронних органів для можливості доступу населення для звернень. Досить часто пересічному громадянину складно зорієнтуватись до якого саме органу варту звернутись в тому чи іншому випадку. Останніми роками завдяки можливості використання різноманітних інформаційних технологій значно зросла інформованість населення стосовно обсягу своїх прав, можливості доступу до публічної інформації, звернення до органів публічної адміністрації. Водночас, якщо з приводу неюрисдикційних проваджень державою створено достатньо умов для доступу до отримання адміністративних послуг (це і робота центрів надання адміністративних послуг, і можливість використання різноманітних варіантів електронних звернень), то коли мова йде, скажімо, про необхідність звернення до компетентного органу у зв'язку із наявністю відомостей про вчинене правопорушення, визначити підвідомчість досить часто не просто.

Варто зауважити, що єдиного підходу до визначення поняття, як наслідок – системи, правоохоронних органів на сьогодні немає.

У Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 № 3781-ХІІ до правоохоронних органів віднесено: органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, Бюро економічної безпеки України, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [3]. Варто зауважити, що таке визначення правоохоронних органів вжито у широкому сенсі і не дає нам вичерпний їх перелік, адже передбачає «інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції». Питання, які виникають у зв'язку із цією дефініцією:

1) визначення та розмежування правозастосовних та правоохоронних функцій. Тут варто зазначити, що у постанові Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. №550 «Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами» правоохоронні органи – це органи прокуратури, служби безпеки, Національної поліції, Бюро економічної безпеки, Національне антикорупційне бюро, інші утворені відповідно до законодавства органи, які здійснюють правоохоронні функції [5]. Тобто вказаний нормативний акт передбачає фактично не два напрями діяльності, а один – правоохоронний. Крім того, одним з основних суб'єктів правозастосовної

діяльності, безумовно, є суди. Навіть в самій назві закону «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» закладено розмежування працівників суду та правоохоронних органів, що виключає суди із системи правоохоронних органів. На нашу думку, такий широкий контекст, закладений у поняття правоохоронних органів у вказаному законі, обумовлений його метою – захистом прав суб'єктів, що наділені владними повноваженнями. Однак це не означає, що у вказаному сенсі слід розуміти систему правоохоронних органів з точки зору їх функціонального призначення;

2) обсяг повноважень – тобто чи достатньо наявності бодай однієї правоохоронної чи правозастосовної функції для можливості віднесення органу до правоохоронного, чи це має бути магістральне спрямування діяльності.

Відповідь на друге питання ми можемо дати, виходячи з аналізу інших нормативно-правових актів. Так, наприклад, Закон України «Про національну безпеку України» № 2469-VIII від 21 червня 2018 року фактично розмежує три групи органів у сфері безпеки та оборони:

- правоохоронні органи
- розвідувальні органи,
- державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями [7].

Знову ж таки складно визначити чи можна такий поділ використовувати як універсальний, чи він стосується виключно сфери безпеки та оборони. Однак аналогічну зазначеній вище класифікацію ми зустрічаємо і в статті 27 Закону України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 року № 3855-ХІІ [4]. У Законі України «Про контролрозвідувальну діяльність» від 26 грудня 2002 року № 374-IV (пп.3 п.2 ч.1 статті 6) можна зауважити розмежування органів державної влади, правоохоронних і розвідувальних органів [6]. Таким чином, можна говорити про наявність певної позиції законодавця з цього приводу, а саме – відмежування від інших органів державної влади правоохоронних органів та виокремлення як самостійного виду в системі державних органів державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями. Отже, сама по собі наявність правоохоронних функцій ще не свідчить про те, що певний орган можна назвати правоохоронним.

А. Фаріон-Мельник, О. Яремко наголошують на існуванні трьох симілярних термінів, які є синонімічними: правоохоронні органи, правозахисні органи та органи кримінальної юстиції [9, с. 66]. Досить спірна теза, оскільки, наприклад, до правозахисних органів належать судові органи, які однозначно не можна ототожнювати з правоохоронними. Крім того, термін «правозахисні» усталено застосовується для позначення недержавних органів та організацій, яким держава делегує правозахисну функцію. Найбільш яскравим прикладом цьому може слугувати інститут адвокатури. Тому цілком зрозуміло, що терміни «правоохоронні органи» та «правозахисні органи» не є тотожними. Що ж стосується органів кримінальної юстиції, то вказану систему охарактеризувати також достатньо складно, єдності думок з приводу системи кримінальної юстиції також немає. Та у найбільш широкому значенні до структури системи органів кримінальної юстиції відносять: органи, які наділені повноваженнями з виявлення та припинення злочинів; органи, наділені повноваженнями проводити досудове розслідування; інститут державних обвинувачів (прокуратура); органи та установи, які розглядають кримінальні справи; органи та установи виконання кримінальних покарань; адвокатура; органи забезпечення прав, свобод осіб та сприяння діяльності суб'єктів кримінальної юстиції [1, с. 91]. Тож в даному випадку складно навіть співвідносити правоохоронні органи та органи кримінальної юстиції, оскільки мова, скоріш, йде про характеристики органів в різних площинах: за їх функціональним призначенням та сферою здійснення діяльності відповідно.

Таким чином, основу методологічного інструментарію, який доцільно використовувати для дослідження поняття та системи правоохоронних органів, має складати структурно-функціональний підхід. І саме ґрунтуючись на ключовому для структурного функціоналізму поняття функції,

варто вибудувувати розуміння правоохоронних органів та державних органів з правоохоронними функціями. При чому якщо для перших правоохоронна функція є її основним призначенням, її сферою діяльності, то для других – складає лише один з напрямків діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Голубов А.Є. Питання системи органів кримінальної юстиції *Актуальні проблеми кримінального права та кримінології у світлі реформування кримінальної юстиції*. Харків, 2016. С. 90-91.
2. Медведенко С. В. Адміністративно-правові основи взаємодії Національної поліції України з громадськістю в правоохоронній діяльності: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – право. Одеса, 2020. 238 с.
3. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Законі України від 23.12.1993 № 3781-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text> (дата звернення 13.08.2022)
4. Про державну таємницю : Закону України від 21 січня 1994 року № 3855-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12#Text>. (дата звернення 13.08.2022)
5. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. №550. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF%ED20211124#Text>. (дата звернення 13.08.2022).
6. Про контррозвідувальну діяльність : Законі України від 26 грудня 2002 року № 374-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/374-15#Text>. (дата звернення 13.08.2022)
7. Про національну безпеку України: Закон України № 2469-VIII від 21 червня 2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>. (дата звернення 13.08.2022)
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-09#Text>.
9. Фаріон-Мельник А., Яремко О. Правоохоронні органи: питання термінології та системи *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 2 (22). С. 65-70.