

УДК 351.74/.76(477)

## МІСЦЕ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ПРАВООХОРОНИ

*Завальний М.В.*

### PLACE OF PUBLIC BODIES IN THE SYSTEM OF LEGAL ENTITIES

*Zavalny M.V.*

*В статті виділено критерії віднесення тих чи інших державних органів саме до правоохоронних, адже діяльність всіх державних органів та публічно-правових структур певним чином спрямована на реалізацію правоохоронної функції; відзначено провідне значення правоохоронних органів в системі суб'єктів правоохорони.*

**Ключові слова:** правоохоронна діяльність, правоохоронні органи, суб'єкти правоохорони, правоохорона.

Вирішення проблеми протидії злочинності та адміністративним деліктам є неможливим лише за допомогою державних інститутів. Вимогою часу є суттєва державна підтримка боротьби з правопорушеннями самим суспільством та його представниками. Для чіткого розуміння сутності державної та недержавної правоохоронної діяльності необхідно визначити саме поняття правоохоронної діяльності. Відсутність чіткого та загальновизнаного визначення даного терміну в юридичній літературі, єдиного підходу до віднесення тих чи інших суб'єктів до правоохоронних обумовлене тим, що він має багатогалузевий характер (охоплює конституційне, кримінальне, адміністративне та інші галузі права). Незважаючи на те, що в численних нормативно-правових актах використовуються поняття «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи», єдиного розуміння щодо зазначених понять ще не сформовано.

Питання правоохоронної діяльності неодноразово ставало предметом досліджень

науковців як в галузі адміністративного права, так і інших галузей, зокрема О.М. Бандурки, Ю.Г. Барабаша, В.О. Боняка, В.І. Борисова, М.Ю. Бурдіна, С.М. Гусарова, О.М. Головка, М.І. Мельника, В.О. Навроцького, В.Я. Тація, Ю.С. Шемшученка, Н.Г. Шухліной, Н.М. Ярмиш тощо. На жаль й донині дана проблема не має однозначного вирішення, яке є вкрай актуальним для визначення місця правоохоронних органів в системі державних та недержавних суб'єктів правоохорони в Україні.

Термін «правоохоронні органи» використовується в численних нормативно-правових актах, однак й до нині відсутні як загально визначений перелік таких органів, так і саме нормативне визначення. У зв'язку з цим питання віднесення того чи іншого суб'єкту до правоохоронного органу залишається дискусійним. Як зазначає В.Я. Тацій: «поняття «правоохоронні органи» є одним із найбільш невизначених в українському правознавстві, внутрішньо суперечливим і надмірним за обсягом. Це



поняття також відрізняється своєю безпредметністю в конституційних законах, відсутністю суб'єктності складу» [1]. За його словами, введення терміну «правоохоронні органи» було здійснено з прийняттям Конституції України, але не відбулося подальшого його законодавчого роз'яснення. У зв'язку з цим й донині точаться суперечки щодо змісту цього терміну.

В своїх наукових публікаціях фахівці з адміністративного права виокремлюють від 17 до 80 правоохоронних органів. А деякі настільки широко розуміють поняття правоохоронних органів, що відносять до них фактично всі органи виконавчої влади.

Невизначеності додає той факт, що поняття «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи» зазвичай визначаються одне через одного. В різних законах України надається різний перелік правоохоронних органів. В одному випадку мова йде про органи прокуратури та органи внутрішніх справ, в іншому – окрім названих включено низку інших органів: службу безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції тощо [2], або взагалі до правоохоронних органів віднесено всі органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій [3].

Ще більшої невизначеності додають зміни до Конституції України, що були внесені Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [4]. Цим законом Конституцію України було доповнено статтею 131-1, в якій вперше законодавчо було введено новий термін «орган правопорядку».

На думку Н.М. Ярмиш термін «органи правопорядку», який з'явився в Конституції України 2016 року, є аналогом поняття «органи охорони правопорядку», до яких слід відносити органи, які у своєму складі мають силові, озброєні підрозділи та працівники яких наділені правом застосовувати примушування, зокрема з використанням вогнепальної зброї [5, с. 83].

Для більш глибокого розуміння зазначених вище термінів вважаємо за доцільне звернутися до досвіду країн ЄС та США. Аналіз законодавства цих країн свідчить про відсутність прямих аналогів вітчизняних термінів «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи», «органи правопорядку». В англійських країнах, зокрема в США, вживаними є терміни «Law Enforcement Actitivity» та «Law Enforcement Agencies», які буквально можуть бути перекладені як «діяльність із застосуванням законного примусу» та «державні органи, уповноважені на застосування законного примусу». Однак під цими термінами зазвичай в Україні розуміють «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи».

Термін «Law Enforcement Agencies» охоплює поліційні органи і спецслужби. Поліційні органи – це органи виконавчої влади, спеціально уповноважені на проведення поліційної діяльності – особливого різновиду державно-управлінської діяльності, що здійснюється із застосуваннями державного (адміністративного) примусу, включаючи правообмежувальні заходи і крайню форму примусу – легітимне насилля, тобто передбачене законодавством застосування сили у широкому розумінні цього поняття (в українському праві – прямого адміністративного примусу): фізичної сили, спеціальних засобів та зброї [6].

Спецслужбами у європейських державах та міжнародних організаціях



вважаються державні структури, яким надані повноваження на проведення спеціальної або, як її ще називають, таємної, оперативної чи розвідувальної діяльності. Зміст цієї діяльності зводиться до отримання інформації без відома її власника або об'єкта, якого вона стосується, а також у проведенні інших таємних заходів. Тобто, визначальною ознакою спецслужб є специфіка методів і засобів виконання покладених на них завдань, а не загальне спрямування цієї діяльності. Тому спецслужби можуть бути не тільки зовнішньо-розвідувальними, але й правоохоронними. До останніх належать підрозділи контррозвідки, кримінального розшуку, фінансової розвідки (у випадку надання їм права на проведення оперативної діяльності) та інші. Спецслужби можуть мати статус як окремих органів, так і підрозділів у складі державних органів, які, загалом, не є спецслужбами [6].

Окремих питань залишається віднесення органів прокуратури до правоохоронних органів. Переважна більшість вітчизняних науковців-правознавців у своїх публікаціях відстоюють загальну конструкцію невключення прокуратури до жодної з гілок державної влади. При цьому звертається увага на її нібито самостійний та незалежний статус. На думку Ю.С. Шемшученко прокуратура не відноситься ні до законодавчої, ні до виконавчої, ні до судової гілки влади виходячи зі змісту Конституції України [7, с. 257-258], В.М. Бесчастний вказує на особливе положення прокуратури України в системі суб'єктів державної у зв'язку з наявністю власної централізованої структури та специфічними завданнями і функціями [8, с. 53]. На наш погляд, дана позиція вже не має чіткого конституційного підтвердження. Зокрема, нині діюча редакція Конституції України вже не містить окремого розділу, який був присвячений прокуратурі (існування окремого розділу було

характерним не лише попередній редакції Конституції України, а й радянським конституціям). Нині норми, які визначають статус органів прокуратури, не лише включені до розділу 8 «Правосуддя», а й не залишають можливості для існування будь-яких державно-владних структур, які б не були відповідно до статті 6 Конституції України віднесені до законодавчої, виконавчої, судової гілок влади. В той же час, на нашу думку, це не означає автоматичного віднесення органів прокуратури до судових органів, але й не надає ним права на існування поза конституційного поділу влади. В той же час прихильники віднесення прокуратури до системи судової влади пояснюють функціональним зв'язком діяльності прокуратури зі здійсненням правосуддя [9, с. 21].

Окремі науковці відносять прокуратуру до системи органів виконавчої влади [10, с. 26]. Проте більш детального та ґрунтовного розгляду питання про віднесення органів прокуратури до системи органів виконавчої влади у вітчизняній літературі ще немає.

В країнах ЄС прокуратура зазвичай належить до судової гілки влади. Але у випадках, коли їй надається право самостійно провадити кримінальне переслідування, позбавляти волі обвинувачуваних або підозрюваних осіб, вести досудове розслідування, вона також може бути віднесена до поліційних органів [6].

Комісія з питань правоохоронної діяльності щодо визначення поняття та системи правоохоронних органів пропонує відносити органи прокуратури до так званих органів охорони Конституції та державного контролю. Окрім саме органів прокуратури до цих органів пропонується віднести Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції, що



здійснює конституційний контроль, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як орган, покликаний захищати конституційні права людини шляхом здійснення парламентського контролю, Рахункову палату як орган, який покликаний захищати конституційні засади фінансово-економічної безпеки держави шляхом здійснення контролю від імені Верховної Ради [1].

Таким чином, якщо не обмежуватися лише зовнішніми ознаками класифікації правоохоронних органів, а звернутися до аналізу змісту їхньої діяльності, то всі державні органи, що діють в правоохоронній сфері можна поділити на дві основні групи: органи охорони правопорядку та контрольні органи виконавчої влади. Як вже було зазначено вище, деякі автори пропонують виділити окрему групу державних суб'єктів правоохоронної діяльності – органи конституційного та державного контролю.

Під органами правопорядку розуміються органи виконавчої влади, для яких правоохоронна функція є основною, і вони здійснюють повноваження, спрямовані на захист прав, свобод людини та охорони правопорядку; ці органи мають право легального застосування примусу до людей; у своєму складі вони мають озброєні формування [11]. До таких органів доцільно віднести органи Національної поліції, Служби безпеки, органи військової служби правопорядку, органи фіскальної служби, прикордонної служби тощо.

Під контрольними органами виконавчої влади розуміється більшість органів виконавчої влади, які здійснюють контрольні повноваження в різних сферах. В Україні до таких сфер належать: збереження і раціональне використання державного майна; додержання фінансової дисципліни, порядку ведення обліку та звітності, виконання державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належне і

своєчасне відшкодування збитків, заподіяних державі; використання та охорона земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; охорона пам'яток історії та культури, збереження житлового фонду; додержання виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних із якістю та сертифікацією; додержання санітарних та ветеринарних правил, правил зберігання, утилізації і захоронення промислових, побутових та інших відходів; додержання правил благоустрою населених пунктів; додержання архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів; виконання правил торгівлі, побутового, транспортного і комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; додержання законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства і дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту; додержання громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху; додержання законодавства про державну таємницю та інформацію тощо [12, с. 74].

На підставі вищевикладеного можемо констатувати, що держава є основним суб'єктом правоохоронної діяльності. Це пояснюється тим, що вона не може існувати без певного порядку в системі суспільних відносин, і, отже, виступає основним ініціатором охорони права. Державна правоохоронна діяльність відрізняється своїм примусовим характером, адже виключно держава має виняткове право, монополію на примус. Це положення підкреслює винятковий характер державної правоохоронної діяльності, зумовлює спеціальність змісту правоохоронної системи, її суб'єктний склад. Діяльність всіх державних органів та публічно-правових структур певним чином спрямована на



реалізацію правоохоронної функції. Незалежно від правової природи ці органи виконують функцію правоохорони щодо прав і свобод людини від імені та за дорученням держави з суворим дотриманнями принципу законності.

#### Література:

1. Тацій В.Я. Доповідь Комісії з питань правоохоронної діяльності щодо визначення поняття та системи правоохоронних органів / В.Я. Тацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://constituanta.blogspot.com/2013/02/blog-post\\_2280.html](http://constituanta.blogspot.com/2013/02/blog-post_2280.html)
2. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-ХП [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>
3. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
4. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1401-19/>
5. Ярмиш Н.М. Зміст терміна «органи правопорядку», використаного у статті 131-1 Конституції України // Вісник Національної академії прокуратури України. – № 4(46). – 2016. – С. 79-84.
6. До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів: аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1153/>
7. Шемшученко Ю. С. Державотворення і правотворення в Україні : (досвід, проблеми, перспективи) / [Ю. С. Шемшученко, О. В. Скрипнюк, І. О. Кресіна та ін.]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. – 653 с.
8. Прокуратура України : навчальний посібник [для ВНЗ] / [Бесчастний В. М., Мичко М. І., Філов О. В. та ін.]. – К. : Знання, 2010. – 446 с.

9. Толочко О. Прокуратура як незалежний орган у системі судової влади / О. Толочко // Вісник прокуратури. – 2006. – № 3. – С. 20–22

10. Погорілко В. Правова система України – стан та перспективи розвитку / В. Погорілко, М. Малишко // Віче. – 1993. – № 9. – С. 21–34.

11. Боняк В.О. Конституційно-правові засади організації та функціонування органів охорони правопорядку України: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право, муніципальне право» / В.О. Боняк. – Х., 2015. – 40 с.

12. Гарашук В.М. Система контролюючих органів та їх повноваження: загальний огляд // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2003. – №5. – С. 67-74.

#### References:

1. Tacij V.Ya. Dopovid` Komisiyi z py`tan` pravoohoronnoyi diyal`nosti shhodo vy`znachennya ponyattya ta sy`stemy` pravoohoronny`x organiv / V.Ya. Tacij [Elektronny`j resurs]. – Rezhy`m dostupu: [http://constituanta.blogspot.com/2013/02/blog-post\\_2280.html](http://constituanta.blogspot.com/2013/02/blog-post_2280.html)
2. Pro derzhavny`j zaxy`st pracivny`kiv sudu i pravoohoronny`x organiv: Zakon Ukrayiny` vid 23.12.1993 # 3781-XII // URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>
3. Pro osnovy` nacional`noyi bezpek`y` Ukrayiny`: Zakon Ukrayiny` vid 19.06.2003 #964-IV. – URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
4. Pro vnesennya zmin do Konstytuciyi Ukrayiny` (shhodo pravosuddy): Zakon Ukrayiny` vid 02.06.2016 #1401-VIII. – URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>
5. Yarmy`sh N.M. Zmist termina «organy` pravoporyadku», vy`kory`stanogo u statti 131-1 Konstytuciyi Ukrayiny` // Visny`k Nacional`noyi akademiyi prokuratury` Ukrayiny. – # 4(46). – 2016. – S. 79 84.
6. Do problemy` vy`znachennya bazovy`x ponyat` u konteksti reformuvannya pravoohoronny`x organiv: anality`chna zapu`ska / Nacional`ny`j insty`tut strategichny`x doslidzhen` [Elektronny`j resurs]. – Rezhy`m dostupu: <http://www.niss.gov.ua/articles/1153/>
7. Shemshuchenko Yu. S. Derzhavotvorennya i pravotvorennya v Ukrayini : (dosvid, problemy`, perspekty`vy`) / [Yu. S. Shemshuchenko, O. V. Skry`pnyuk, I. O. Kresina ta in.]. – K. : In-t



derzhavy` i prava im. V. M. Korecz`kogo, 2001. – 653 s.

8. Prokuratura Ukrainy` : navchal`ny`j posibny`k [dlya VNZ] / [Beschastny`j V. M., My`chko M. I., Filov O. V. ta in.]. – K. : Znannya, 2010. – 446 s.

9. Tolochko O. Prokuratura yak nezalezhny`j organ u sy`stemi sudovoyi vlady` / O. Tolochko // Visny`k prokuratury`. – 2006. – # 3. – S. 20–22

10. Pogorilko V. Pravova sy`stema Ukrainy` – stan ta perspekty`vy` rozvy`tku / V. Pogorilko, M. Maly`shko // Viche. – 1993. – # 9. – S. 21–34

11. Bonyak V.O. Konstytucijno-pravovi zasady` organizaciyi ta funkcionuvannya organiv oxorony` pravoporyadku Ukrainy`: problemy` teorii i prakty`ky`: avtoref. dy`s. na zdobuttya nauk. stupenya d-ra yury`d. nauk: specz. 12.00.02 «Konstytucijne pravo, municypal`ne pravo» / V.O. Bonyak. – X., 2015. – 40 s.

***Завальний М.В. Место государственных органов в системе правоохранительных субъектов. – Статья.***

*В статье определены критерии отнесения тех или иных государственных органов именно к правоохранительным, т.к. деятельность всех государственных органов и публично-правовых структур в той или иной мере направлена на реализацию правоохранительной функции;*

*отмечено главенствующее значение правоохранительных органов в системе субъектов правоохраны.*

***Ключевые слова:*** правоохранительная деятельность, правоохранительные органы, субъекты охраны порядка, охрана порядка.

***Zavalny M.V. Place of public bodies in the system of legal entities. – Article.***

*The article defines the criteria for classifying certain government agencies as law enforcement agencies, the activities of all state bodies and public and legal structures are, to one extent or another, aimed at implementing law enforcement functions; noted the dominant role of law enforcement in the system of subjects of law enforcement.*

***Keywords:*** law enforcement, law enforcement agencies, subjects of law enforcement.

*Авторська довідка:*

***Завальний Михайло Володимирович*** – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Харківського національного університету внутрішніх справ.

*Стаття надійшла до редакції 29.05.2018 р.*

*Рецензент: д.ю.н., проф. Музичук О. М.*