

УДК 343.163

DOI <https://doi.org/10.33216/2218-5461-2019-37-1-37-43>

## ЩОДО ЗМІНИ АКЦЕНТІВ У ВИЗНАЧЕННІ ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ (ОРГАНІВ ПРАВОПОРЯДКУ)

*Руденко М.В.*

### ON THE CHANGE OF THE ACCENTS IN DEFINITION OF THE CONCEPT AND SYSTEM OF LAW ENFORCEMENT BODIES (BODIES OF LAW)

*Rudenko M.*

*У статті розглянуто проблематику формулювання поняття та визначення системи правоохоронних органів (органів правопорядку) у контексті нового Закону України «Про національну безпеку України». Проаналізовано співвідношення дефініцій «правоохоронні органи», «державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями», «правоохоронні органи спеціального призначення», «правоохоронні та розвідувальні органи», «сили безпеки і оборони». Здійснено наукову класифікацію правоохоронних органів, виокремлено сутнісні риси органів правопорядку.*

**Ключові слова:** правоохоронні органи(органи правопорядку), система правоохоронних органів, правоохоронні органи спеціального призначення, державні органи з правоохоронними функціями.

**Постановка проблеми.** На початку статті зазначимо, що у новому Законі України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII «Про національну безпеку України», який набрав чинності 08.07.2018 року (далі - Закон) [1], отримали розвиток положення відразу трьох законів, які діяли досі: «Про основи національної безпеки», «Про організацію оборонного планування», і «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Цей закон запроваджує також низку інновацій, зокрема й щодо створення комплексної системи правоохоронних органів держави як складової сил безпеки і оборони України.

Насамперед, поруч з широковживаним раніше терміном «правоохоронні органи», законодавець запровадив нові поняття: «державні органи спеціального призначення

з правоохоронними функціями», «правоохоронні органи спеціального призначення», «правоохоронні та розвідувальні органи», «сили безпеки і оборони». У 2016 році на конституційному та законодавчому рівні було запроваджено термін «органи правопорядку» (п.2 ст. 131-1 Конституції України, ст. 61 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), та відтоді більше не використовується термін «органи внутрішніх справ».

У Законі України від 25.04.2019 р. № 2704 – VIII «Про забезпечення функціонування української мови як державної» спеціально вказується на застосування державної мови саме в органах правопорядку, розвідувальних органах, державних органах спеціального призначення з правоохоронними функціями, тощо (ст. 16). Водночас Кодекс України про

адміністративні правопорушення доповнено статтею 188<sup>52</sup> щодо адміністративної відповідальності за порушення вимог цього Закону у названих органах. Отже, уявляється важливим з'ясувати сутність цих нововведень, що переконливо свідчить про наукову обґрунтованість та практичну доцільність виробітки нового поняття та встановлення сучасної системи правоохоронних органів (органів правопорядку).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід нагадати, що з проблематики визначення поняття «правоохоронні органи» є безліч наукових та навчально-методичних праць (Р.М. Білоконь, І.В. Бондаренко, А.П. Гель, В.В. Долежан, С.О. Іваницький, І.М. Козьяков, В.Т. Маляренко, М.І. Мельник, В.В. Сухонос, В.Р. Остропліць, Н.В. Топчій, та ін.), які проте не можуть дати чіткої відповіді на основне концептуальне питання – що таке правоохоронні органи, в чому полягають особливості їх статусу та функцій, а відтак які державні органи доцільно відносити до складу правоохоронних. Окрім цього більшість досліджень проведено до конституційних змін 2016 року (щодо правосуддя), реформування правоохоронної системи. На сьогодні змінилася правоохоронна політика держави, що дає підстави знову аналізувати проблематику визначення поняття та системи правоохоронних органів (органів правопорядку). Це свідчить про актуальність обраної тематики дослідження та своєчасного звернення до неї.

**Формування цілей.** Метою статті є зіставити та проаналізувати норми чинного законодавства, яке регламентує основи організації та діяльності правоохоронних органів (органів правопорядку), що дасть змогу порівняти спільне та відмінне, а також сформулювати на цій основі науково – обґрунтовані пропозиції та висновки.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз чинного законодавства показує, що

законодавець тлумачить правоохоронні органи шляхом надання їх конкретного переліку (органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, органи державного фінансового контролю та ін. (ст. 2 чинного Закону України від 23.12.1993 р. «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»). Цей перелік постійно розширюється за рахунок включення до нього нових державних органів, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції (наприклад, Служба судової охорони).

Унаслідок виокремлення в системі правоохоронних органів такого специфічного напрямку, як проведення слідства (назву законодавець постійно уточнює, остання – досудове розслідування), поняття правоохоронних органів поширили на прокуратуру й нові органи слідства (слідчі органи). Зокрема, йдеться про Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, слідчі органи Державної кримінально – виконавчої служби України (24.04.2018 р. Конституційний Суд України визнав не конституційними положення ч. 6 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України (далі - КПК) щодо слідчих підрозділів цієї служби), що лише ускладнило розуміння цього терміна та особливостей правового статусу правоохоронних органів.

З ознаками слідчого органу продовжує свою діяльність податкова міліція, на яку, відповідно до Закону від 15.03.2018 р. № 2337-VIII, поширюється дія Дисциплінарного статусу Національної поліції України.

Слід зазначити і те, що в науковому обігу широко використовується термін

«органи кримінальної юстиції». Податкове та митне законодавство вказує на термін «контролюючі органи», під якими розуміють державні податкові інспекції та органи митного спрямування Державної фіскальної служби України. (Ця служба у відповідності до постанови Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1200, знову реорганізована у Державну податкову службу України та Державну митну службу України (органів доходів і зборів)). У постанові Верховної Ради України від 29.08.2019 р. № 19-IX «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» йдеться про термін «податкові органи».

Виходячи із цієї термінологічної невизначеності у подальшому на законодавчому рівні, на нашу думку, доцільне збереження лише двох понять: «правоохоронні органи» та «органи правопорядку» (які здійснюють негласні слідчі (розшукові) дії)). Ці поняття співвідносяться як родові та видові [2]. Тобто перше має використовуватися як узагальнююче поняття і здійснення поділу цієї системи органів залежно від їх конкретних функцій та призначення в механізмі права. Це означатиме, що будь-який орган правопорядку є й правоохоронним органом, але не всі правоохоронні органи є органом правопорядку. Більш того, не всі органи правопорядку (які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, точніше підрозділи цих органів), що вказані в ст. 5 Закону України від 18.02.1992 р. № 2135-ХІІ «Про оперативно-розшукову діяльність» (зі змінами) є органом, який проводить негласні слідчі (розшукові) дії. А вже ч. 6 ст. 246 КПК України містить вичерпний (закритий) перелік уповноважених на те оперативних підрозділів.

Наприклад, Державна лісова охорона, згідно з ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і

правоохоронних органів», ст. 89 Лісового кодексу України має статус правоохоронного органу, проте вона не є органом правопорядку. Теж саме стосується органів державного фінансового контролю, рибоохорони, та ін. У свою чергу, Управління державної охорони України у розумінні ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» має ознаки органу правопорядку, проте їх відповідний підрозділ немає права на проведення негласних слідчих (розшукових) дій. Теж стосується також розвідувальних органів відповідних міністерств і відомств.

Таке твердження кореспондує із положеннями Конституції України, яка, також проводить відмінність між «правоохоронними органами» в цілому (ч. 3 ст. 17) та, наприклад «уповноваженими Законом органами», які у разі нагальної необхідності запобігти злочині чи його припиненню можуть «застосувати тримання особи під вартою, як тимчасовий запобіжний захід» (ч. 2 ст. 29). По суті йдеться про відповідні органи правопорядку.

У зв'язку з цим органи правопорядку мають право легального застосування примусу, що зумовлює особливості цього інституту, висуває до їх працівників особливі вимоги щодо фахової підготовки, психологічних і моральних якостей, тощо. Крім того, характерним для органів правопорядку, є те, що вони мають у своєму складі озброєні формування. Такі ознаки характерні винятково для цих органів і тому їх можливо виділити в окрему групу, до якої слід включити уповноважені оперативні підрозділи:

- Національної поліції;
- органів безпеки;
- Національне антикорупційне бюро України;
- Державне бюро розслідувань;
- органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового і митного законодавства;

– органів Державної кримінально – виконавчої служби України;

– органів Державної прикордонної служби України (ч.6 ст. 246 КПК України).

З огляду на викладене та приписи ст.ст.18-21 Закону сучасна система правоохоронних органів (органів правопорядку), на наш погляд, має складатися з таких (чотирьох) складових: 1) правоохоронні органи загального призначення (Національна поліція України, Державне бюро розслідувань, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна міграційна служба України); 2) правоохоронні органи спеціального призначення (Державна прикордонна служба України, Національне антикорупційне бюро України, Державна кримінально – виконавча служба України, податкова міліція); 3) державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями (Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Національна гвардія України); 4) інші правоохоронні органи (Державна лісова охорона, органи фінансового контролю, рибоохорони та ін.).

Зокрема, Національна поліція України, як складова Міністерства внутрішніх справ України (далі - МВС) має стати правоохоронним органом загального призначення у державі, яка діє як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує громадську безпеку і порядок, охорону прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидію злочинності, а також надає визначенні законом послуги з допомоги особам, які з особистих економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги (ч. 4 ст. 18 Закону, ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію»).

Такий статус має набути й Державне бюро розслідувань, як центральний орган виконавчої влади, що здійснює

правоохоронну діяльність з метою запобігання виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції (ст. 1 Закону України «Про Державне бюро розслідувань»). Законодавець спеціально підкреслює, що ці органи є центральним органом виконавчої влади, їх діяльність ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності.

Як центральний орган виконавчої влади (у складі МВС) діє також Державна служба з надзвичайних ситуацій, яка реалізує державну політику у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, проведення аварійно-рятувальних робіт, пожежогасіння, пожежної та техногенної безпеки, роботи рятувальних служб під час аварій, а також гідрометеорологічної діяльності (ч. 7 ст. 18 Закону).

Державна міграційна служба України як складова МВС реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, зокрема біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів (ч. 8 ст. 18 Закону). Ця служба також має статус центрального органу виконавчої влади.

У свою чергу Державна прикордонна служба України (далі - ДПСУ) є правоохоронним органом спеціального призначення, що реалізує державну політику у сфері безпеки державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні (ч. 6 ст. 18 Закону, ст. 1 Закону України «Про державну прикордонну службу України»). При цьому ДПСУ є також складовою МВС.

Державним правоохоронним органом спеціального призначення є по суті Національне антикорупційне бюро України, на яке покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці (ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»).

Державна кримінально-виконавча служба України (органи і установи виконання покарань) також має стати правоохоронним органом спеціального призначення, на яку покладається завдання щодо здійснення єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань (ст. 1 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України»).

До складу цієї групи правоохоронних органів (органів правопорядку) слід також віднести податкову міліцію, яка, з 1998 року, з відповідними змінами у законодавстві, була наділена слідчими та оперативно-розшуковими функціями у податковій сфері (на сьогодні – органи, що здійснюють контроль за додержанням податкового та митного законодавства). Судячи з останніх законопроектів вона мала бути реорганізована в Службу фінансових розслідувань або Національне бюро фінансових розслідувань. Теж очевидно, що попереду – велика дискусія з приводу того, як далі працюватимуть фінансові детективи.

Принципова позиція щодо реформування правоохоронної системи стосується повноважень Служби безпеки України (далі – СБУ). Згідно оновленої у 2018 році редакції ст. 1 Закону України «Про

Службу безпеки України», частини 1 ст. 19 Закону СБУ є державним органом спеціального призначення з правоохоронними функціями, що забезпечує державну безпеку, здійснюючи з неухильним дотриманням прав і свобод людини і громадянина:

- 1) протидію розвідувально-підривній діяльності проти України;
- 2) боротьбу з тероризмом;
- 3) контррозвідувальний захист державного суверенітету, конституційного ладу, і територіальної цілісності, оборонного і науково-технічного потенціалу, кібербезпеки, економічної та інформаційної безпеки держави, об'єктів критичної інфраструктури;
- 4) охорону державної таємниці.

Як бачимо, у чинному законодавстві переглянуті функціональні напрямки діяльності СБУ. З одного боку їй надані додаткові повноваження, а з іншого боку за її діяльністю має бути підвищено цивільний, в тому числі і парламентський контроль. За цією логікою вона на сьогодні має займатися виключно питаннями із захистом державної таємниці, контррозвідкою та запобіганням тероризму, а не боротьбою з економічними злочинами.

Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, призначеними для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з іншими органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону України, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань, організованих злочинних груп та організацій. У мирний час Національна гвардія України



входить до складу сил безпеки і виконує правоохоронні функції, а також розвиває спроможності необхідні для виконання завдань у складі сил оборони (ч. 5 ст. 18 Закону, ст. 1 Закону України «Про Національну гвардію України»).

З окремими правоохоронними функціями діє на сьогодні також Управління державної охорони України, яке, відповідно до ст. 21 Закону, здійснює державну охорону органів державної влади України, забезпечує безпеку посадових осіб та охорону об'єктів, визначених законом (ст. 1 Закону України «Про державну охорону органів державної влади та посадових осіб»).

Розвідувальні органи, як суб'єкти забезпечення національної безпеки і оборони України беруть участь у формуванні і реалізації державної політики з питань національної безпеки і оборони у визначених законодавством сферах, тому вони не мають статусу правоохоронного органу (ст. 20 Закону). Розвідувальні органи України – це державні органи, або структурні підрозділи у їх складі уповноважені законами «Про розвідувальні органи України», «Про Службу зовнішньої розвідки України» здійснювати розвідувальну діяльність з метою захисту національних інтересів України від зовнішніх загроз.

На відміну від попереднього Закону України «Про основи національної безпеки» 2003 року новий Закон не передбачає у якості самостійного суб'єкта національної безпеки України (правоохоронного органу) прокуратуру, й така позиція законодавця є цілком обґрунтованою. Адже за конституційними змінами 2016 року (щодо правосуддя) прокуратура України є суміжним (автономним) правовим інститутом судової влади (правосуддя) (ст. 131-1 Конституції України). Більш того, пунктом 2 цієї статті на прокуратуру покладається функція нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями

органів правопорядку, тобто виключно органів виконавчої влади[3, 209-210].

**Висновки.** Отже, проаналізувавши чинне законодавство, можна констатувати, що правоохоронні органи (органи правопорядку) в сучасному розумінні - це виключно органи виконавчої влади, яким, згідно із законодавством надано статус і повноваження державного правоохоронного органу для захисту важливих для суспільства і особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення якого є пріоритетним завданням їх діяльності.

Ураховуючи наведене, доцільно ініціювати розробку законопроекту про систему правоохоронних органів України (органів правопорядку) в якому встановити їх перелік або визначити вичерпні та конкретні критерії віднесення державних або інших органів (можливо Національне агентство запобігання корупції) до складу правоохоронних, що вбачається більш правильним з огляду на динаміку розвитку правоохоронної системи та необхідність її постійної модернізації та удосконалення.

Одним із критеріїв віднесення правоохоронних органів до органів правопорядку, безумовно є наявність повноважень щодо провадження досудового розслідування кримінальних правопорушень та здійснення оперативно – розшукової діяльності, оскільки саме їх реалізація спрямована на захист громадян і держави від неправомірних посягань, поновлення порушених прав та інтересів, тобто на застосування і охорону права, регламентованого Конституцією та законами України.

#### **Література:**

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
2. Руденко М.В., Шайгуро О.П. Щодо визначення поняття «органи правопорядку».

Вісник ХНУ ім. В.Н. Каразіна. Серія «Право». 2017. № 23. С. 158-160.

3. Судові та правоохоронні органи України : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / За ред. М.В. Руденка. – Харків: ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2018. 362 с.

#### References:

1. About the national security of Ukraine: The Law of Ukraine, part 21 of 2018 2018, Rock No. 2469-VIII. 2018. No. 31. Art. 241.

2. Rudenko M.V., Shaituro O.P. Shchodo viznachennya understanding of «organizing the rule of law.» Вісник ХНУ ім. V.N. Karazina. Seriya «Right». 2017. No. 23. P. 158-160.

3. The courts and law-enforcement organizations of Ukraine: for stud. legal vishch. Nav. bookmark / Ed. M.V. Rudenka. - Kharkiv: KhNU im. V.N. Karazina, 2018.362 s.

**Руденко Н.В. Об изменении акцентов в определении понятия и системы правоохранительных органов (органов правопорядка). – Статья.**

*В статье рассмотрена проблематика определения понятия и становления системы правоохранительных органов (органов правопорядка) в контексте нового Закона Украины «О национальной безопасности Украины». Проанализировано соотношение дефиниций «правоохранительные органы», «государственные органы специального назначения с правоохранительными функциями», «правоохранительные органы специального назначения», «правоохранительные и разведывательные органы», «силы безопасности и обороны». Осуществлена научная классификация правоохранительных органов, выделены сущностные черты органов правопорядка.*

**Ключевые слова:** правоохранительные органы (органы правопорядка), система правоохранительных органов, правоохранительные органы специального назначения, государственные органы с правоохранительными функциями.

**Rudenko M.V. On the change of the accents in definition of the concept and system of law enforcement bodies (bodies of law)– Article.**

*The problems of definition of the concept and formation of the system of law enforcement agencies (law enforcement agencies) in the context of the new Law of Ukraine «On National Security of Ukraine» are considered.*

*So, after analyzing the current legislation, one can state that law enforcement bodies (law enforcement agencies) in the modern sense are exclusively executive authorities, which, according to the legislation, are given the status and powers of a state law enforcement agency to protect the interests, rights and freedoms important to society and individuals. and a citizen whose provision is a priority task of their activities.*

*Taking into account the above, it is advisable to initiate the development of a draft law on the system of law enforcement agencies of Ukraine (law enforcement) in which to establish their list or to define exhaustive and specific criteria for assigning state or other bodies (possibly Ukrainian lawyers) to law enforcement, which seems more correct in view of the dynamics of development the law enforcement system and the need for its constant modernization and improvement.*

*One of the criteria for assigning law enforcement to law enforcement agencies is, of course, the existence of powers to conduct a pre-trial investigation of criminal offenses and to carry out operative and investigative activities, since it is their realization aimed at protecting citizens and the state from unlawful encroachments, restoration of violated rights and interests, that is, on application and protection of the right regulated by the Constitution and laws of Ukraine.*

**Key words:** law enforcement agencies, law enforcement system, law enforcement agencies of special purpose, state authorities with law enforcement functions.

#### Авторська довідка:

**Руденко Микола Васильович**, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України, професор кафедри конституційного права Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.

Стаття надійшла до редакції 18 вересня 2019 р.