

УДК 330.11

**В.В. Зайченко, доц., канд. наук з держ. упр., А.В. Лаптева, асп.**

*Кіровоградський національний технічний університет*

## Роль і місце правоохоронних органів у правовій державі

Стаття присвячена розгляду ролі і місця правоохоронних органів у правовій державі. Розкрито зміст діяльності правоохоронних органів у структурі державних органів, що спрямована на побудову правового демократичного суспільства, зміцнення правопорядку та законності, захист суспільства та особистості від порушень норм права.

**правоохоронні органи, правова держава, правопорядок, законність, права і свободи людини, правоохоронна діяльність, законодавчий акт, правовий статус працівника міліції**

**В.В. Зайченко, А.В. Лаптева**

*Кіровоградский национальный технический университет*

**Роль и место правоохранительных органов в правовом государстве**

Статья посвящена рассмотрению роли и места правоохранительных органов в правовом государстве. Раскрыто содержание деятельности правоохранительных органов в структуре государственных органов, направленной на построение правового демократического общества, укрепление правопорядка и законности, защиту общества и личности от нарушений норм права.

**правоохранительные органы, правовое государство, правопорядок, законность, права и свободы человека, правоохранительная деятельность, законодательный акт, правовой статус работника милиции**

**Постановка проблеми.** Сучасний етап розбудови української державності свідчить про необхідність кардинального реформування системи правоохоронних органів, діяльність яких є запорукою побудови демократичного суспільства. Однак даний процес значно ускладнюється через відсутність нормативного визначення поняття «правоохоронний орган» та наявність чисельних суперечностей у теоретичних джерелах, в яких робиться спроба визначити необхідні та достатні ознаки даного феномена.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Категорія «правова держава» не належить до числа малодосліджених у сучасній науці. Основні ознаки правової держави аналізувались у працях А. Зайця, О. Зайчука, М. Козюбри, О. Скрипнюка, Н. Оніщенко, П. Рабіновича, О. Скакун, Ю. Шемшученка, О. Ющика та ін. Питанням правоохоронної діяльності у правовій державі присвячені роботи В. Авер'янова, О. Бандурки, М. Мельника, М. Хавронюка, К. Гуценка, М. Ковальова, В. Півненка, Т. Пікулі, С. Лихова та ін.

**Формулювання цілей статті.** Метою даної статті є дослідження питань, пов'язаних із функціонуванням правоохоронних органів у правовій державі, зокрема у сфері забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина із застосуванням заходів юридичного характеру, спрямованих на підтримання стабільного правопорядку в державі, боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями.

**Виклад основного матеріалу.** Незважаючи на той факт, що термін «правоохоронні органи» широко вживається не лише у засобах масової інформації, але й у нормативних актах та юридичній літературі, в Україні ще не склалося чітке

уявлення про його зміст через відсутність законодавчого тлумачення останнього. У чинній Конституції України дане поняття вживається лише один раз (у ч.3 ст. 17), де спеціальне завдання щодо забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. У коментарі до цієї статті, підготовленому Інститутом законодавства Верховної Ради України, до правоохоронних органів автори відносять: СБУ, внутрішні війська МВС України, міліцію та деякі інші державні структури, статус яких нині визначається під законними актами. Тобто, аналізуючи дане положення, можна зробити висновок, що правоохоронні органи не належать до органів державних.

Нині у вітчизняній теорії права щодо поняття «правоохоронні органи» точиться наукова полеміка. Так, одні науковці, спираючись на Основний Закон держави вважають, що правоохоронними є державні та громадські формування, наділені правоохоронними функціями. Інші розглядають поняття «правоохоронні органи» у широкому і вузькому розумінні. При цьому перша група науковців до правоохоронних органів у їх широкому розумінні відносить усі державні органи, наділені повноваженнями у галузі контролю за дотриманням законності та правопорядку в державі, а представники другої групи науковців схиляються до вузького розуміння правоохоронних органів, до яких вони відносять лише державні органи, спеціально створені для забезпечення законності та правопорядку і боротьби зі злочинністю, яким з цією метою надані повноваження застосовувати передбачені законом заходи державно-владного впливу на осіб, які скоїли правопорушення, з метою їх покарання та виправлення, а також застосування щодо них заходів і з ресоціалізації у громадянське суспільство.

Найбільш повне тлумачення терміна «правоохоронні органи» міститься у ч. 4 ст.1 «Визначення основних термінів» Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», відповідно до якої «правоохоронні органи – державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції».

Проте відсутність визначення понять «правоохоронні» та «правозастосовні» функції дозволяє говорити про не повноту даного визначення. Щодо визначення понять «правоохоронні органи» та «система правоохоронних органів» слід зазначити, що у законодавстві незалежної України термін «правоохоронні органи» був започаткований в Указі Президії Верховної Ради Української РСР «Про посилення правового захисту працівників правоохоронних органів». У ньому поряд із вживаними термінами «працівник міліції», органів внутрішніх справ, прокуратури, державної безпеки, «народний дружинник» та «військовослужбовець» уряді внесених до КК України статях (статті 189-1 і 189-2) використаний і термін «працівник правоохоронних органів». Однак на той час в Указі законодавець не визначив коло органів держави, які він відносить до правоохоронних. Їх визначення Законодавчо закріплені у грудні 1993 р., коли був прийнятий Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». Так, у ст. II цього Закону, яка фіксує основні поняття, законодавець наводить перелік органів держави Україна, які він відносить до «правоохоронних органів».

На конституційному рівні термін «правоохоронні органи» було започатковано у Конституції України, прийнятій у 1996 р. Зокрема, уст. 17 ч. III законодавець закріплює положення проте, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладені на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначені законом.

Більш деталізованим поняття «працівник правоохоронного органу» стало після

прийняття у жовтні 1996 р. Закону України, яким до редакції ст. 190-1 КК України вноситься доповнення. З-поміж іншого там міститься одна з приміток, де зазначено, що під терміном «працівник правоохоронного органу», вживаним у статтях 123-1, 189-1, 189-2, 189-3, 189-4, 190-1, слід розуміти осіб, які зазначені у ч.1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів».

Отже, названі законодавчі акти цей термін у правовому розумінні більше конкретизували, після чого він набуває відносно однозначного трактування з боку законодавця у різних нормативно-правових актах.

На нашу думку, звернення Конституції України до терміна «правоохоронні органи» зобов'язує законодавця та інших суб'єктів, які займаються нормо творенням, використовувати цей термін у своїй правотворчій та правозастосовній діяльності у тих чи інших термінологічних словосполученнях, але слід надавати їм однакову сутність. Отже, законодавець, звертаючись до терміна «працівник правоохоронного органу», який ним використовувався у статтях відміненого КК України, подбав про однозначне трактування терміна, ввівши після прийняття Конституції України у 1996 р. до ст. 190-1 КК України примітку, кого із службовців державного апарату він відносить до працівників правоохоронних органів.

Аналізуючи законодавчі акти більш пізнього періоду, які, на нашу думку, є не зовсім зрозумілими, позиція законодавця щодо цього питання видається неоднозначною. Так, він, з одного боку, в деяких статтях КК України звертається до використання терміна «працівник правоохоронного органу». Під цим терміном законодавець розуміє працівника, що має спеціальний статус, не пояснюючи при цьому, кого слід вважати працівником правоохоронного органу. Одночасно в окремих частинах статей цього нормативно-правового акта, поряд зі службовою особою (ст. 364 у ч. I та II) він уводить суб'єктом відповідальності працівника правоохоронного органу, який несе підвищену кримінальну відповідальність за ті самі дії, що і службова особа (ч. III цієї статті), причому в примітці до цієї статті, яка стосується ч. I та II, як зазначалося вище, надається визначення службової особи, а пояснення терміна «працівник правоохоронного органу» законодавець не дає. Це також стосується і ст. 370 КК України.

Водночас, якщо проаналізувати чинні законодавчі акти, що закріплюють правовий статус того чи іншого органу держави, і на які в тому чи іншому обсязі державою покладене здійснення тих чи інших правоохоронних функцій, то законодавець у нормативно-правовому порядку статусом «правоохоронні» наділяє тільки такі державні органи: служба безпеки України, що є державним правоохоронним органом спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку; управління державної охорони як орган, який, згідно з чинним законодавством, називається державним правоохоронним органом спеціального призначення, підпорядкованим Президентові України та підконтрольним Верховній Раді України; державна прикордонна служба України, яка є правоохоронним органом спеціального призначення; військова служба правопорядку в Збройних Силах України – це спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних Сил України.

Усі інші державні органи, які здійснюють право застосовні або правоохоронні функції згідно із Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» віднесені законодавцем до правоохоронних органів, а це органи прокуратури, внутрішніх справ, митні органи, органи Державної податкової служби, органи й установи виконання покарань, контрольно-ревізійної служби рибохорони, державної лісової охорони та інші, що здійснюють правозастосовні функції у нормативно-правових актах, які закріплюють їх правовий статус, правоохоронними не називаються. Їх називають по-різному, проте у них не



фіксується посилання на використання терміна «правоохоронний орган».

Так, наприклад, Конституція України і Закон України «Про прокуратуру» прокуратуру не називають правоохоронним органом, вони тільки закріплюють, що органи прокуратури становлять єдину централізовану систему. У Законі України «Про міліцію» також не зафіксовано, що міліція є правоохоронним органом, а сказано, що міліція України – це державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права, свободи та законні інтереси громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань.

Наведені нормативно-правові акти по-різному подають перелік органів, що отримали назву «правоохоронні», а значить і саме поняття правоохоронний орган, що може призвести до порушення законності в їх правозастосовній діяльності. На нашу думку, можна констатувати, що сьогодні законодавець не досить чітко й однозначно формує коло державних органів, які слід відносити до правоохоронних.

Як було зазначено вище, законодавець у ст.2 Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» фіксує коло органів, які підпадають під визначення «правоохоронні» й, відповідно, працівники цих органів у разі виникнення певних передбачених законодавством ситуацій мають право на державний захист.

Фіксуючи їх перелік, законодавець говорить про те, що не тільки зазначені органи є правоохоронними, а також інші органи, які здійснюють право застосовні або правоохоронні функції.

Викладене вище свідчить про нечітке, суперечливе, а інколи й непослідовне вживання законодавцем терміна «правоохоронні органи». У більшості законів про організацію та діяльність цих органів, зокрема, органів міліції та прокуратури, вони навіть не називаються правоохоронними. У даному контексті можна погодитись із М.І.Мельником та М.І. Хавронюком, що «ця ситуація свідчить не тільки про відсутність єдиного підходу у розумінні того, які органи є правоохоронними, але й ускладнює вирішення теоретичних проблем цієї сфери, здійснює негативний вплив на діяльність вказаних органів, оскільки безпосереднім чином впливає на правове регулювання їх компетенції, правове і соціальне становище працівників таких органів тощо» [3].

Відсутність чіткого законодавчого визначення поняття та структури правоохоронних органів зумовлює необхідність звернення до теоретико-методологічних джерел. «Правоохоронні органи – державні органи, основною функцією яких є охорона законності та правопорядку, захист прав та свобод людини, боротьба зі злочинністю», «правоохоронні органи – система державних та уповноважених державою громадських формувань, основною функцією яких є боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями», – визначають, юридичні енциклопедії. На думку Ю.С.Шемшученка, правоохоронні органи – це органи, які наділені державою компетенцією щодо охорони громадських відносин, урегульованих правом. Автори підручника «Суд, правоохоронні та правозахисні органи України» під правоохоронним органом розуміють державну установу (або державну юридичну особу), яка діє в системі органів влади й виконує на основі закону державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольно-перевірочні тощо) в різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності Української держави [6].

На нашу думку, зданим визначенням не можна погодитись, оскільки виконання вказаних функцій, особливо організаційно-розпорядчих, є невід'ємною ознакою будь-якої державної установи чи юридичної особи, тобто, виходячи з ознак правоохоронного органу, останнім може бути визнано будь-який державний орган, установу, організацію або юридичну особу, що позбавляє вище наведене визначення індивідуального змісту.

Деякі вчені (К. Гуценко, М.Ковальов) вирізняють правоохоронні органи, виходячи з основних напрямів (функцій) правоохоронної діяльності, тобто для виконання функцій останньої передбачаються конкретні органи, які відповідно і називаються правоохоронними [7]. О.М. Бандурка вважає, що такими органами прийнято називати функціонуючі у суспільстві і державі установи й організації, основним завданням діяльності яких є забезпечення законності, боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями [8].

Подібну позицію займає С. Лихова, яка, даючи визначення поняттю «правоохоронні органи», характеризує останні як систему органів, які уповноважені державою здійснювати нагляді контроль за точним і неухильним дотриманням законів усіма громадянами, посадовими особами, підприємствами, установами та організаціями, забезпечувати правопорядок, застосовувати засоби державного примусу до правопорушників. Вважаючи, що всі державні органи повинні забезпечувати охорону правопорядку, діяти на основі законності, вона стверджує: правоохоронними органами є всі державні органи, певною мірою наділені правоохоронними функціями. Крім того, С.Лихова зазначає, що до цієї системи входять не тільки державні органи, але й громадські організації (наприклад, професійні спілки, правові інспекції) [9].

**Висновки.** Підсумовуючи викладене вище, можемо стверджувати, що аналіз чинного законодавства України та теоретико - методологічних джерел дозволяє визначити наступні ознаки правоохоронного органа: правоохоронний орган уповноважується законом для здійснення правоохоронної діяльності. Як правило, це спеціальний закон, що розкриває завдання організації та мету діяльності нього органу; правоохоронний орган здійснює свою діяльність із дотриманням встановлених законом правил та процедур. Порушення цих правил працівниками правоохоронних органів передбачає дисциплінарну, адміністративну, матеріальну або кримінальну відповідальність; правоохоронні органи у своїй діяльності мають право застосовувати заходи державного примусу до осіб, які вчинили правопорушення. Вказані заходи відрізняються один від одного у залежності від компетенції органа та тяжкості вчиненого правопорушення; законні та обґрунтовані рішення, прийняті державними органами, обов'язкові для виконання посадовими особами та громадянами. Невиконання вказаних рішень складає самостійне правопорушення, що тягне за собою додаткову відповідальність.

З огляду на це, можна запропонувати наступне визначення поняття правоохоронних органів: правоохоронні органи – це спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують дотримання та реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку із дотриманням встановлених законом правил та процедур відповідно до своєї компетенції.

На відміну від інших систем державних органів, система правоохоронних органів не має традиційної організаційної побудови як, наприклад, система органів виконавчої влади, а являє собою цілісну сукупність, системо утворюючим чинником якої є не структурний (організаційний), а функціональний критерій – безпосередньо правоохоронна діяльність, що визначено їх спільним функціональним призначенням, яке полягає, головним чином, в охороні і захисті права. Саме тому системоутворюючим чинником правоохоронних органів є правоохоронна діяльність, для здійснення якої держава і створює правоохоронні органи.

Зважаючи на вищевикладене, перспективи подальших досліджень у даному напрямі пов'язані, перш за все, з необхідністю дослідження питань щодо закріплення правового статусу того чи іншого органу держави, на який у визначеному обсязі державою покладено здійснення різноманітних правоохоронних функцій у нормативно-правовому порядку згідно чинних законів України.

## Список літератури

1. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
2. Конституція України: прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
3. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність: навч. посібник / М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. – К.: Атіка, 2002. – 576 с.
4. Российская юридическая энциклопедия / под. ред. В.П. Бойко. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 1100 с.
5. Юридичний словник-довідник / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Феміда, 1996. – 696 с.
6. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: підручник / [Захарова О.С., Карабань В.Я., Ковальський В.С. та ін.]; відп. ред. В. Маляренко. – К.: ЮрінкомІнтер, 2004. – 376 с.
7. Гуценко К.Ф. Правоохранительные органы: учебник для юрид. / К.Ф. Гуценко, М.А. Ковалев. – 3-е изд. – М.: Зерцало, 1996. – 368 с.
8. Бандурка А.М. Судебные и правоохранительные органы Украины / А.М. Бандурка. – Х.: Изд-во ун-та внутренних дел, 1999. – 434 с.
9. Лихова С. Про визначення поняття «правоохоронні органи» / С. Лихова // Радянське право. – 1984. – № 11. – С. 74–76.

**V. Zaychenko, A. Lapteva**

*Kirovograd National Technical University*

### **Role and Place of Law Enforcement Agencies In Legal State**

The purpose of this paper is to investigate issues related to the functioning of the police in a state of law, particularly in the area of human rights, freedoms and legitimate interests of man and citizen action using legal measures intended to maintain a stable law and order in the country, the fight against crime and other offenses.

The article is devoted to the role and place of law enforcement in the state of law. The article deals with the problem of disclosure of the activity of law enforcement bodies in the structure of state organs, directed to the creation of a legal democratic society, strengthening of law and order, and legality, protecting the public and personality from the violation of rules of law.

Unlike other systems of government, the system of law enforcement does not have the traditional organizational structure, such as the system of executive power, but a coherent set of systems forming factor which is not structural (organizational), and functional criteria - directly to law enforcement, that defined their common functionality, which is mainly in the protection and enforcement. Therefore, system-factor law enforcement is law enforcement, for which the state creates law enforcement.

**police, rule of law, order, rule of law, human rights and freedoms, law enforcement, legislation, legal status of a police officer**

Одержано 13.04.13