

Підводячи підсумок, зазначимо, що субститут відповідальності (у даному разі адміністративної відповідальності дисциплінарною) має бути обґрунтованим, таким, що відповідає загальним принципам верховенства права, розвитку суспільства, відповідальності за вчинені протиправні діяння, аби певна посада не була засобом суб'єктивного убезпечення від відповідальності, своєрідним карт-бланшом свавілля та всездозволеності.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію»: Закон України від 23 грудня 2015 р. № 901-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/901-19/print1443619337497914>

2. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22 лютого 2006 р. № 3460-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3460-15/print1433782172756098>

3. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24 березня 1999 р. № 551-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/551-14/print1443619337497914>

4. Лавріненко О. В. Звільнення з органів внутрішніх справ за вчинення працівником ОВС України адміністративного правопорушення: шляхи вдосконалення законодавства / О. В. Лавріненко, Т. Ш. Акаєв // Вісник Донецького національного університету. Сер. В. «Економіка і право». – Вип. 1. – 2013. – С. 224–229.

5. Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту: Закон України від 5 березня 2009 р. № 1068-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1068-17/print1360745472933393>

6. Осауленко О. А. Нормативна конструкція ретроспективної юридичної відповідальності в публічному праві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. О. Осауленко. – К., 2007. – 18 с.

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / [Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін.]. – 2-ге вид. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 655 с.

** Самбор Микола Анатолійович – кандидат юридичних наук, начальник сектору Прилуцького відділу поліції Головного управління Національної поліції в Чернігівській області.*

УДК 340.134:342.9(477)

Артем Янчук *

**НАУКОВО-НОРМАТИВНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ
«ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ» В УМОВАХ ЇХ РЕФОРМУВАННЯ**

У статті досліджуються проблемні питання щодо визначення та нормативно-правового закріплення дефініції «правоохоронні органи», їх ознаки, функції та завдання. Автором обґрунтовується, що законодавче закріплення визначення «правоохоронні органи» надасть можливість утворення відповідної науково-теоретичної бази для вибору моделі правоохоронної системи, пристосованої для сучасних реалій в Україні, формування основ нормативно-правового забезпечення реформування правоохоронної системи та правоохоронних органів України як інституційної складової цієї системи.

Ключові слова: правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, правоохоронна система, ознаки правоохоронних органів, функції правоохоронних органів, завдання правоохоронних органів, нормативно-правове забезпечення реформування правоохоронних органів, Конституція України.

Янчук А. А. Научно-нормативные подходы к определению понятия «правоохранительные органы» в условиях их реформирования.

В статье исследуются проблемные вопросы, касающиеся определения и нормативно-правового закрепления дефиниции «правоохранительные органы», их признаков, функций и заданий. Автором обосновывается, что законодательное закрепление определения «правоохранительные органы» даст возможность создания соответствующей научно-теоретической базы для выбора модели правоохранительной системы, приспособленной к современным реалиям в Украине, формирования основ нормативно-правового обеспечения реформирования правоохранительной системы и правоохранительных органов Украины как институциональной составляющей этой системы.

Ключевые слова: правоохранительные органы, правоохранительная деятельность, правоохранительная система, признаки правоохранительных органов, функции правоохранительных органов, задания правоохранительных органов, нормативно-правовое обеспечение реформирования правоохранительных органов, Конституция Украины.

Yanchuk A. O. Scientific-normative approaches to defining the notion of «law enforcement authorities» under conditions of their reforming.

The article explores the problematic issues relating to the definition and regulatory consolidation definition «law enforcement authorities», their characteristics, functions and tasks. The author proves that the legislative consolidation of the definition of «law enforcement authorities» would enable the establishment of appropriate scientific and theoretical basis for the choice of the model of law enforcement system adapted to modern realities in Ukraine, for the forming the foundations of legal support of reforming the judicial system and law enforcement bodies of Ukraine as the institutional component of the system.

Keywords: law enforcement authorities, law enforcement activity, law enforcement system, signs of law enforcement authorities, functions of law enforcement authorities, tasks of law enforcement authorities, normative legal providing of reforming of law enforcement authorities, Constitution of Ukraine.

Аналіз законодавства України свідчить, що правоохоронні органи не об'єднані в єдину систему, їх статус, завдання, функції не збалансовані, залежать від різного ступеня врегулювання законом суспільних відносин у відповідній сфері. Огляд досвіду попередніх спроб реформування правоохоронної системи України та деяких інших країн дає підстави для твердження про те, що для успішного реформування правоохоронних органів потрібна сучасна розвинута науково-теоретична база, яка є підґрунтям для розробки відповідних документів стратегічного планування реформування (концепції, стратегії тощо), та відповідне організаційно-правове забезпечення цього процесу.

Як зазначено у Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, яка була схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р, – авторитет влади у сфері протидії злочинності залежить не стільки від показників розкриття кримінальних правопорушень, скільки від довіри населення до правоохоронних органів як до захисників індивідуальних та суспільних інтересів, та додержання силовими структурами принципу верховенства права. Діяльність правоохоронних органів повинна спиратися на зв'язок та підтримку населення [1]. Тобто мова йде не тільки про реформування МВС України, а про всі правоохоронні органи держави.

Чинне законодавство України не дає чіткого визначення таких важливих дефініцій як правоохоронна система, правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, державна правоохоронна служба. Законодавчо не закріплений вичерпний перелік правоохоронних органів. У різних законодавчих актах поняття та перелік правоохоронних органів визначається по-різному.

Так, наприклад, термін «правоохоронні органи» згадується у законах України: «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» (ст. 2), «Про державну таємницю» (ст. 3), «Про захист суспільної моралі» (ст. 15), «Про заходи протидії незаконному

обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними» (ст. 7), «Про контррозвідувальну діяльність» (ст. 5), «Про основи національної безпеки України» (ст. 1, 8, 9), «Про поховання та похоронну справу» (ст. 24), «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» (ст. 4).

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» критерієм віднесення до правоохоронних органів є здійснення органом правозастосовної або правоохоронної функції. У наведеному законі визначений перелік правоохоронних органів України, до яких відносяться: 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, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [2].

Однак цей перелік не узгоджується з низкою профільних нормативно-правових актів окремих відомств, що вказані в ньому. Крім того, сумнівним є віднесення до правоохоронних усіх органів, що здійснюють правозастосовні функції (такими є більшість державних органів виконавчої влади).

Підтвердженням цього слугує рішення Конституційного Суду України № 10 рп/2012 від 18.04.2012 р. у справі щодо застосування кваліфікуючої ознаки «працівник правоохоронного органу» до працівника державної виконавчої служби, яким констатовано, що дане правове поняття (працівник правоохоронного органу) на працівників органів державної виконавчої служби, зміст діяльності яких полягає саме у правозастосуванні, не поширюється [3].

Нечітке й суперечливе вживання законодавцем термінів «правоохоронні органи», «правоохоронна діяльність» свідчить про відсутність єдиного підходу в його розумінні не тільки в законодавстві, а й сучасній науковій юридичній думці. Це ускладнює розв'язання проблем реформування всієї правоохоронної системи, негативно впливає на нормативне регулювання компетенції правоохоронних органів, інституційну та функціональну складові правоохоронної системи держави.

Сучасними вітчизняними науковцями, правознавцями та фахівцями з правоохоронної діяльності, зокрема, В. Дубінчаком [4], О. Коваленко [5], М. Корнієнко [6], А. Кулішем [7], А. Кучуком [8], В. Маляренком [9], О. Соколенко [10], В. Фатхутдіновим [11], В. Суповим [12] та іншими робилася спроба надати науково-обґрунтоване визначення дефініції «правоохоронні органи», їх ознак, функцій, завдань тощо.

Дослідження окремих науковців присвячені визначенню змісту правоохоронної діяльності, правоохоронної служби, її особливостей та співвідношенню з іншими видами служб, зокрема, державною та військовою, розкриттю правоохоронних функцій. Це роботи О. Бандурки [13], М. Костицького [14], П. Онопенко [15], Ю. Лапутіної [16], М. Мельника [17], С. Терешка [18] та ін.

Слід згадати наукові праці І. Бондаренка [19], Й. Горінецького [20], В. Ліпкана [21] та ін., які досліджували іноземний досвід законодавчого закріплення дефініцій «правоохоронні органи» та «правоохоронна діяльність».

Завдяки здійсненим дослідженням, вітчизняними науковцями було встановлено, що правоохоронна діяльність спрямована на запобігання виникненню умов і причин можливих та вчинених суспільно небезпечних явищ, припинення їх розвитку та ліквідацію наслідків. Різним видам правоохоронної діяльності властива одна спеціальна ознака. Вона полягає в тому, що охорона прав фізичної чи юридичної особи здійснюється шляхом застосування публічно встановлених процедур. «Як охоронний інструмент держави, правоохоронна діяльність впливає на поведінку суб'єктів правовідносин за допомогою використання дозволів, приписів, заборон, контролю за їх додержанням та реалізації юридичної відповідальності» [7, с. 22–23].

Разом з тим, наукові погляди на визначення дефініцій «правоохоронні органи», «правоохоронна служба», «правоохоронна діяльність» не знайшли своє відображення у законотворчій діяльності. Так у різних правових актах поняття правоохоронної

діяльності та правоохоронних органів тлумачаться по-різному, а часто навіть суперечать одне одному, термін правоохоронна служба відсутній у чинному законодавстві взагалі, тому виникає нагальна потреба, при здійсненні реформування правоохоронної системи в цілому та кожного правоохоронного органу окремо, забезпечити належне науково-теоретичне та нормативно-правове підґрунтя для цієї діяльності, яке буде універсальним та використовуватиметься для всіх правоохоронних органів, найбільш повно і точно відобразатиме розкриття сутності та змісту врегулювання суспільних відносин у правоохоронній сфері за допомогою юридичного інструментарію.

Незважаючи на велику кількість наукових досліджень з питань визначення функцій та завдань правоохоронних органів, змісту їх діяльності та надання визначення дефініції «правоохоронні органи» до останнього часу серйозних спроб вирішити це завдання на теоретичному і практичному (законодавчому) рівні не було. Головним чином обмежувалися змінами термінології («адміністративні органи» – до початку 1980-х років, а згодом – «правоохоронні органи») [21, с. 178].

Аналіз чинного законодавства України свідчить про те, що правоохоронні органи не об'єднані в єдину систему, їх статус, завдання, функції не збалансовані, а залежать від різного ступеня врегулювання законом суспільних відносин у відповідній сфері. Відсутнє чітке визначення та розмежування їх компетенції. Як наслідок, кількість правоохоронних органів та фінансові витрати на їх утримання збільшуються, водночас ефективність роботи знижується.

За даними Генеральної прокуратури України у 2015 році обліковано (без урахування закритих за реабілітуючими підставами) 565 182 кримінальних правопорушень (проти 529 139 у 2014 році, або +6,8 %). Від вчинених злочинів у 2015 році потерпіло 412 689 осіб, у тому числі 7050 – дітей, 8663 особи загинуло. Відмічається зростання тяжких злочинів (з 154216 у 2014 році до 177855 у 2015 році, або +15,3 %). Частка тяжких злочинів у загальній злочинності збільшилась (з 29,1 % до 31,5 %). Вищим від показника 2014 р. є рівень кримінальних правопорушень на 10 тисяч населення (132,0 проти 123,1). Відсоток розкриття кримінальних правопорушень облікованих у 2015 році за закінченими кримінальними провадженнями становить 39,1 %. Відсоток розкриття кримінальних правопорушень, у яких особам повідомлено про підозру, становить 42,1 %. Продовжує залишатися невисоким відсоток розкриття кримінальних правопорушень минулих років. За остаточними результатами розслідування розкрито лише 4,8 % злочинів цієї категорії [22, с. 6–7].

Ця статистика свідчить про зниження ефективності роботи правоохоронних органів України, при цьому утворюються нові правоохоронні органи, відбувається процес реформування всієї правоохоронної системи.

Разом з тим, відсутність системного аналізу недоліків чинного законодавства, яке суттєво стримує реформування і розвиток правоохоронної системи та її складових, у тому числі конституційних положень про правоохоронні органи, недостатність наявних в українському законодавстві дефініцій для однозначної ідентифікації як правоохоронної діяльності, так і правоохоронних органів, унеможлиблює ефективне та системне впровадження нових законодавчих ініціатив з метою забезпечення ефективного функціонування як кожного правоохоронного органу окремо, так і всієї правоохоронної системи в цілому.

Метою статті є, на підставі здійсненого аналізу чинного законодавства, у якому згадуються правоохоронні органи, з узагальненням поглядів вітчизняних науковців та міжнародного досвіду, надати визначення дефініції «правоохоронні органи», розкрити їх загальні ознаки і функції.

Аналіз Конституції України та чинного законодавства, яке визначає дефініцію «правоохоронні органи», порядок їх утворення, функції, ознаки їх діяльності свідчить про його недосконалість, відсутність системного уявлення і відповідного законодавчого забезпечення щодо місця правоохоронних органів у реалізації правоохоронної функції держави та правоохоронної діяльності в цілому.

У статті 17 Конституції України зазначено, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування

та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [23]. Це положення Конституції України частково знайшло своє відображення у чинному законодавстві, утворення та діяльність кожного правоохоронного органу регламентовано окремими законами України. Разом з тим, у чинному законодавстві є посилання на правоохоронні органи, працівників правоохоронних органів, службових осіб правоохоронних органів без визначення цих дефініцій, що ускладнює формування державної політики у цій сфері, єдиного погляду на їх діяльність, встановлення єдиних критеріїв щодо оцінки їх діяльності.

Так у ч. 2 статті 370 Кримінального кодексу України встановлюється кримінальна відповідальність за провокацію підкупу, який вчинено службовою особою правоохоронних органів [24].

Статтею 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» визначено, що правоохоронні органи – органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій [25]. Також у ст. 9 цього Закону зазначено, що правоохоронні органи ведуть боротьбу із злочинністю і протидіють тероризму, забезпечують захист і врятування населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характерів. При цьому законодавче визначення дефініції «правоохоронні функції» відсутнє.

Чинне законодавство України не дає чіткого визначення таких важливих дефініцій як правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, правоохоронні функції, правоохоронна служба. Законодавчо не визначений вичерпний перелік правоохоронних органів. У різних законодавчих актах поняття та перелік правоохоронних органів визначається по-різному. Аналіз чинного законодавства дає підстави дійти висновку, що офіційного законодавчого визначення понять «правоохоронні функції», «правозастосовні функції» не існує.

Нечітке й суперечливе вживання законодавцем термінів «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи держави», «правоохоронна система» свідчить про відсутність єдиного підходу в його розумінні в законодавстві. Це ускладнює розв'язання проблем реформування всієї правоохоронної системи, негативно впливає на нормативне регулювання компетенції правоохоронних органів, інституційну та функціональну складові правоохоронної системи України. Відсутність законодавчого врегулювання основних визначень, а саме, правоохоронні органи, правоохоронні функції, правоохоронна діяльність сприяють виникненню правових колізій.

Одним із пріоритетних напрямків комплексного реформування системи правоохоронних органів має бути законодавче закріплення єдиного підходу до питань підпорядкування правоохоронних органів, порядку їх організації, визначення правоохоронних функцій, соціального і правового захисту співробітників правоохоронних органів.

Назріла необхідність зміни існуючих на сьогоднішній день в Україні неоднозначних підходів до правового регулювання у цій сфері (питання прийому та проходження служби співробітниками правоохоронних органів і їх соціального захисту регламентовані значною кількістю різних нормативно-правових актів), законодавчого закріплення єдиних для всіх співробітників правоохоронних органів умов вступу до служби, проходження служби та звільнення, усунення розбіжностей у соціальних аспектах служби співробітниками, які є державними службовцями залежно від того, в якому органі вони проходять службу. На наш погляд, необхідно розробити та прийняти окремий закон, який повинен бути базовим для правоохоронних органів, у якому передбачити визначення дефініцій: правоохоронні органи держави, правоохоронна діяльність, правоохоронна служба. У цьому законі повинні бути визначені основні ознаки, функції та завдання правоохоронних органів, порядок їх утворення, класифікація, порядок прийому та умови проходження правоохоронної служби, як різновиду державної служби, базові вимоги щодо обмежень прийому громадян на правоохоронну службу тощо.

Аналіз визначення дефініцій «правоохоронні органи», «правоохоронні функції», «правоохоронна діяльність» свідчить про те, що сучасні вітчизняні науковці визначають ці поняття по-різному.

В Юридичній енциклопедії України зазначено, що правоохоронні органи, це – «державні органи, спеціально уповноважені здійснювати контроль і нагляд за додержанням Конституції, законів та інших нормативно-правових актів, забезпечувати правопорядок, застосовувати заходи державного примусу до правопорушників» [26, т. 5, с. 47].

Професор А. Куліш під «правоохоронними органами» розуміє «спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують додержання та реалізацію прав і свобод громадян, законності і правопорядку із додержанням встановлених законом правил та процедур відповідно до своєї компетенції» [27, с. 91].

Доктори юридичних наук М. Мельник та М. Хавронюк до правоохоронних органів відносять «лише ті, що діють у межах кримінально-процесуальної чи адміністративної процедури, ведуть боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями» [28, с. 24].

Професор В. Коваленко вважає, що правоохоронний орган – «це державний орган, спеціально створений для охорони конституційних прав, свобод та інтересів громадян, юридичних осіб і держави від будь-яких порушень, який здійснює свої завдання, виконуючи одну чи кілька передбачених законом головних правоохоронних функцій, наділений в силу цього повноваженнями застосовувати відповідно до закону заходи примусу до правопорушників, діяльність якого потребує специфічного нормативного, організаційного, кадрового та матеріально-технічного забезпечення» [29, с. 51–52].

Вчені К. Гуценко та М. Ковальов виділяють правоохоронні органи, виходячи з основних напрямів (функцій) правоохоронної діяльності, тобто для виконання основних функцій (напрямів) правоохоронної діяльності існують конкретні органи, які відповідно і називаються «правоохоронними» [30, с. 47].

Під правоохоронною функцією в юридичній літературі розуміється, зокрема:

- «забезпечення конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності і правопорядку, довкілля, встановлених і регульованих правом усіх суспільних відносин» [31, с. 48];

- «напрями діяльності визначених законом державних і недержавних органів по забезпеченню встановлених (діючих) у державі правових норм, які регулюють суспільні відносини всіх суб'єктів у різних сферах життя, суспільства, держави і громадянина» [32, с. 139].

На наш погляд, до головних функцій правоохоронних органів належать ті, що безпосередньо пов'язані з боротьбою зі злочинністю та правопорушеннями, які тягнуть юридичну відповідальність (профілактична; захисна; охоронна; ресоціалізаційна; оперативно-розшукова; розслідування злочинів; судовий розгляд справ про злочини; розгляд справ про адміністративні правопорушення; розгляд справ про фінансові та господарські правопорушення; виконавча).

Як свідчить міжнародний досвід, ключовою функцією правоохоронних органів є протидія злочинності. У системі кримінальної юстиції більшості країн світу правоохоронні органи діють у взаємодії з прокуратурою і судами. Однак незалежно від термінології, що використовується – «поліцейська діяльність» (*policing*) або «правовий примус» (*law enforcement*) – прокуратура і суди є окремими інститутами, на які поняття правоохоронних органів не розповсюджується [33, р. 24]. Дефініції «*police*» і «*law enforcement*» у романо-германських мовах мають наступне значення – це органи, які мають особливі функції (забезпечення порядку і боротьба із злочинністю), особливу організацію (подібна до військової) і особливі методи (використання сили) поліції.

До «*Law Enforcement Agencies*» належать 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» [34].

У більшості країн існує розподіл повноважень щодо розслідування незначних правопорушень і важких злочинів. За цією ознакою поліцейські підрозділи іноді розділяють на «звичайну» і кримінальну поліцію (*criminal police*).

Характерними ознаками поліцейських органів світу є особлива організація, подібна до військової, особливі функції, такі як забезпечення порядку і протидія злочинності, і особливі методи, які включають використання сили із застосуванням зброї [35].

Із наведених вище наукових підходів та нормативного закріплення випливає, що поняття «правоохоронні органи» буде мати як загальні ознаки, притаманні більшості органів державної влади, так і спеціальні, що відрізняють дані органи від інших органів державної влади.

З огляду на вищезазначене, ми вважаємо, що основним показником у визначенні державного органу як правоохоронного має бути його роль у протидії злочинності. Ця діяльність окремих правоохоронних органів повинна бути або їх єдиним завданням, або здійснюватися в комплексі з іншими завданнями, посідати провідне місце в їх функціонуванні.

Правоохоронні функції – це функції, здійснення яких спрямоване на виконання завдань з охорони правопорядку шляхом застосування примусових заходів [8, с. 15].

Функціональна складова поняття «правоохоронний орган» проявляється у тому, що ці органи:

- виявляють злочини і адміністративні правопорушення, здійснюють оперативно-розшукові заходи і досудове провадження у кримінальних справах;
- вживають у межах своєї компетенції заходи запобігання злочинам;
- складають протоколи про адміністративні правопорушення і передають їх на розгляд у встановленому порядку іншим органам, або повністю здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- беруть участь у скоординованих з прокуратурою та іншими правоохоронними органами заходах із протидії злочинності: у координаційних нарадах, діяльності робочих груп, спільній оперативно-слідчій діяльності тощо.

Загальними характерними ознаками правоохоронних органів є те, що вони:

- є державними органами, як правило, у більшості відносяться до виконавчої гілки влади;
 - діють на основі принципу централізації у складі відповідних систем державних органів;
 - мають законодавчо визначену та закріплену мету здійснення правоохоронної діяльності, яка полягає у запобіганні, виявленні, припиненні, розкритті та розслідуванні злочинів, віднесених до компетенції правоохоронного органу;
 - функціонують на основі єдиноначальності;
 - використовують у своїй діяльності спеціальні системи службової і статистичної звітності щодо правоохоронних заходів та їх результатів;
 - застосовують статuti про дисципліну та інші нормативно-правові акти, спрямовані на забезпечення встановленого порядку несення служби;
 - є об'єктами судового контролю, відомчого контролю та прокурорського нагляду за додержанням законів щодо здійснення оперативно-розшукової (розвідувальної, контррозвідувальної) діяльності, а також у випадках і порядку, передбачених законом, президентського, парламентського і громадського контролю;
 - мають спеціальні або військові звання;
 - мають право на носіння та застосування зброї;
 - мають законодавчо закріплені повноваження та порядок їх реалізації;
 - мають законодавчо закріплені обмеження до осіб щодо призначення на посади;
 - мають законодавчо закріплені умови матеріального та фінансового забезпечення працівників;
 - характеризуються тим, що працівники правоохоронних органів є об'єктами соціального та правового захисту з боку держави;
 - мають законодавчо закріплену відповідальність працівників правоохоронних органів;
 - мають затверджений порядок відбору кандидатів до роботи у правоохоронному органі.
- Специфічними характерними ознаками правоохоронних органів є:

- наявність визначеної підслідності для правоохоронного органу або її відсутність (тоді правоохоронний орган не має права на здійснення досудового слідства);
- порядок призначення (обрання) керівника правоохоронного органу, його заступників;
- вимоги до звіту Керівника правоохоронного органу;
- окремі завдання для кожного правоохоронного органу;
- організаційна структура та чисельність;
- законодавчо закріплене право здійснювати оперативно-розшукову, або розвідувальну, або контррозвідувальну діяльність;
- діяльність окремих підрозділів правоохоронного органу регламентується іншими законами тощо.

Правоохоронна діяльність здійснюється через певний механізм, який включає в себе нормативний, інституційний та функціональний компоненти [8, с. 15]. Нормативний компонент механізму правоохоронної діяльності – це система правових норм та принципів, що регулюють відносини в сфері охорони права. Інституційний компонент складають суб'єкти правоохоронної діяльності. Функціональний компонент включає в себе відносини, що складаються при здійсненні діяльності з охорони прав і свобод людини.

Метою правоохоронної діяльності повинно бути:

- запобігання;
- виявлення;
- припинення;
- розкриття;
- розслідування злочинів, віднесених до компетенції правоохоронного органу.

Мета правоохоронної діяльності реалізується правоохоронним органом на підставі визначених законів про його діяльність і законодавчо визначається завданнями, які покладені на певний правоохоронний орган.

У термінологічному розумінні недосконалим видається сам термін «правоохоронний орган», оскільки в дійсності він охороняє не право в абстрактному розумінні, а правопорядок як результат реалізації норм права і принципу законності. Відтак нинішній термін «правоохоронний орган» було б доцільно замінити на «орган охорони правопорядку» або на «поліцейські органи» [32, с. 144].

Підсумовуючи наведене, та виходячи з визначених загальних ознак правоохоронних органів, можна зробити висновок, що поняття «правоохоронний орган» необхідно визначити як державний орган, який здійснює протидію злочинності, вживає заходів щодо запобігання, виявлення та припинення злочинів, а також адміністративних правопорушень у межах своєї компетенції і притягнення винних осіб, шляхом розкриття та розслідування злочинів, до встановленої законом відповідальності, здійснює досудове слідство у кримінальних справах і справах про адміністративні правопорушення, виявлення і усунення причин злочинності та інших правопорушень.

Висновки.

Вважаємо за доцільне ініціювати у форматі здійснення конституційної реформи формування робочої групи з розробки окремого розділу Конституції – «Національна безпека України». На наш погляд, необхідно розглядати правоохоронну систему України як складову національної безпеки держави, яка забезпечує охорону та захист громадян, суспільства та інтересів держави від внутрішніх протиправних посягань, при цьому маючи право на обмеження окремих конституційних прав громадян. Тобто загальні положення, які стосуються статусу правоохоронної системи країни, потребують спеціального правового регулювання. Доцільно у рамках здійснення конституційної реформи включити до розділу Конституції України, присвяченого національній безпеці, спеціальну норму, яка стосуватиметься правоохоронних органів та спеціальних служб, передусім визначити їх завдання. Надання конституційного статусу цим структурам сприяло б певною мірою підвищенню їх авторитету в суспільстві.

Відсутність Закону «Про правоохоронну діяльність, правоохоронні органи та правоохоронну службу в Україні» не дає змогу законодавчо закріпити ці дефініції,

сформувати принципи, функції, завдання ознаки правоохоронних органів та визначити особливості цієї діяльності та проходження служби.

Тож основними шляхами формування основ сучасного нормативно-правового забезпечення реформування правоохоронної системи України є внесення відповідних змін до Конституції України та прийняття базового закону України «Про правоохоронну діяльність, правоохоронні органи та правоохоронну службу в Україні», який повинен бути розроблений на базі Концепції реформування правоохоронних органів та внесений до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України.

Вважаємо, що необхідно законодавчо закріпити дефініції «правоохоронні органи», «правоохоронна діяльність», «правоохоронна служба», «спеціальні служби», «функції правоохоронних органів», а зміст цих понять повинен бути визначений провідними вітчизняними вченими у рамках формуванні теорії правоохоронної діяльності. Це можливо за умови поєднання зусиль суб'єктів законодавчої ініціативи з представниками провідних вітчизняних наукових шкіл в галузі права, коли в законах будуть наведені науково обґрунтовані дефініції.

З метою вирішення питання щодо законодавчого визначення вказаних вище дефініцій вважаємо за доцільне утворити міжвідомчу робочу групу з залученням представників суб'єктів законодавчої ініціативи та представників юридичних наукових шкіл, зокрема, Інституту законодавства Верховної Ради України, розробити проект закону України «Про правоохоронну діяльність, правоохоронні органи та правоохоронну службу в Україні», а також надати відповідні пропозиції Конституційній комісії щодо внесення змін до Конституції України стосовно правоохоронних органів держави.

Список використаних джерел:

1. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. №1118-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/control/main/1221414>

2. Про Державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 18. – Ст. 104.

3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Кузьменка Віталія Борисовича щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 364 Кримінального кодексу України (справа щодо застосування кваліфікуючої ознаки «працівник правоохоронного органу» до працівника державної виконавчої служби) №10 рп/2012 від 18.04.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v010p710-12>

4. Дубінчак В. М. Правоохоронна діяльність: сутність, суб'єкти, засоби забезпечення (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. М. Дубінчак; Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2010. – 19 с.

5. Коваленко О. Огляд системи правоохоронних органів України та можливих шляхів удосконалення їх діяльності у контексті боротьби зі злочинністю, зокрема, з корупцією [Електронний ресурс] / О. Коваленко; Американська Асоціація Юристів. – Центральноевропейська та Євразійська Правова Ініціатива (ABA/CEELI), 2006 р. – Режим доступу: <http://www.lerp.com.ua/index.php?lang=ua&page=catalog&id=39&y=2010&m=9&d=25>

6. Корнієнко М. І. Правоохоронна діяльність: адміністративно-правовий аспект / М. І. Корнієнко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2013. – Вип. 3. – Т. 2. – С. 34–36.

7. Куліш А. М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України : монографія : у 2 ч. / А. М. Куліш; Сумський державний університет. – Суми : Вид-во СумДУ, 2007. – Ч. I. – 221 с.

8. Кучук А. І. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. І. Кучук; Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2007. – 20 с.

9. Маляренко В. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник / В. Маляренко. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 375 с.

10. Соколенко О. Напрямки правоохоронної діяльності: особливості теоретичного розуміння / О. Соколенко // Вісник Київського Національного університету імені Тараса Шевченка, Серія «Юридичні науки». – 2012. – № 93. – С. 69–72.
11. Фатхутдінов В. Г. Правоохоронна діяльність: природа, сутність, гуманізм (теоретико-правові та методологічні аспекти) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. Г. Фатхутдінов. – К., 2006. – 19 с.
12. Юсупов В. Процедурні основи діяльності правоохоронних органів України / В. Юсупов // Публічне право. – 2013. – № 3 (11). – С. 153–158.
13. Бандурка О. М. Філософія права : навч. посіб. / О. М. Бандурка, С. А. Бублик, М. Л. Заїнчковський та ін.; за заг. ред. М. В. Костицького, Б. Ф. Чміля. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 336 с.
14. Костицький М. В. Юридична психологія: навч. посіб. / М. В. Костицький. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 227 с.
15. Онопенко П. В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / П. В. Онопенко. – К., 2005. – 16 с.
16. Лапутіна Ю. А. Законодавче забезпечення правоохоронної функції держави: методологічні аспекти вдосконалення [Електронний ресурс] / Ю. А. Лапутіна. – Режим доступу: <http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/>
17. Мельник М. І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі: навчальний посібник / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2000. – 512 с.
18. Терешко С. Актуальні проблеми та напрями реформування правоохоронних органів України [Електронний ресурс] / Терешко С. – Режим доступу: www.niisp.org/vydanna/panorama/go/2/2014
19. Бондаренко І. В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / І. В. Бондаренко. – К., 2004. – 24 с.
20. Горінецький Й. І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Й. І. Горінецький. – К., 2005. – 23 с.
21. Ліпкан В. А. Національна безпека України: монографія / В. А. Ліпкан. – К. : Кондор, 2013. – 437 с.
22. Звіт Генеральної Прокуратури України за 2015р. – К. : ГП України, 2016. – 112 с.
23. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
24. Кримінальний Кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
25. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст. 351.
26. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 2002. – Т. 5: П-Т. – 717 с.: з іл.
27. Куліш А. М. Щодо визначення поняття «правоохоронні органи» / А. М. Куліш // Право і безпека. – 2005. – № 5. – С. 90–92.
28. Мельник М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність: навчальний посібник / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2002. – 234 с.
29. Коваленко В. Про визначення поняття «правоохоронний орган» в кримінальному законодавстві України / В. Коваленко // Життя і право. – 2005. – №5 (17). – С. 50–56.
30. Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы: Ученик / К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалев. – 2-е изд. – М., 1996. – 198 с.
31. Скакун О. Теорія держави і права: Підручник / О. Скакун. – Харків : Консум. – 2006. – 278 с.
32. Шилін М. Проблеми визначення поняття «правоохоронні органи», назви і структури відповідної навчальної дисципліни у сфері юридичної освіти / М. Шилін // Проблеми законності: респ. міжвід. наук. зб. – Х., 2007. – вип. 92. – С. 138–144.
33. World encyclopedia of police forces and correctional systems / George Thomas Kurian; editor in chief. 2nd ed. Thomson Gale. – 2006. – 112 p.

34. Гірич В. «До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів»: Аналітична записка [Електронний ресурс] / В. Гірич; НІСД. – Режим доступу: www.niss.gov.ua/artikles/1153/

35. Law Enforcement Statistics / U. S. Department of Justice [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/lawenf.htm>

**Янчук Артем Олександрович – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, заступник директора Інституту законодавства Верховної Ради України.*