

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 351.74; 342.56

DOI <https://doi.org/10.32782/2307-3322.57-1.1>

### НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ «ПРАВООХОРОННА СИСТЕМА»

### SCIENTIFIC APPROACHES TO DEFINING THE CONTENTS OF THE LAW ENFORCEMENT SYSTEM

Дудченко О.Ю.,

*кандидат юридичних наук,*

*асистент кафедри судоустрою та прокурорської діяльності  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

У статті охарактеризовано стан наукового розроблення проблеми функціонування правоохоронної системи, з'ясовано сутність категорії «система». Досліджено наявні в юридичній науці наукові підходи до розуміння поняття «правоохоронна система», зазначається, що більшість наукових підходів щодо правоохоронної системи умовно поділяються на дві групи: до першої належать погляди дослідників, які розглядають правоохоронну систему як сукупність органів, які здійснюють правоохоронну діяльність, до другої – дослідників, які розглядають правоохоронну систему як складне явище, що структурно включає, поруч із правоохоронними органами, й інші елементи.

Автором робиться наголос на другому підході до розуміння правоохоронної системи, акцентується увага на тому, що не можна ототожнювати поняття «система правоохоронних органів» і «правоохоронна система», оскільки вживати ці терміни як однакові не правильно з методологічної позиції. Зазначене поняття не можна розкривати лише через систему правоохоронних органів, а треба характеризувати з позицій широкого розуміння як багатоаспектне комплексне явище.

Зроблено висновок, що правоохоронна система є сукупністю тісно пов'язаних між собою елементів, які взаємодіють і утворюють цілісність, вона базується на відповідних принципах, засадах. Її головними складовими елементами є інституціональна і нормативна підсистеми. Інституціональну підсистему утворюють об'єкти правоохоронного впливу та правоохоронні органи, основним завданням яких є правоохоронна діяльність. Нормативна підсистема складається із правових принципів і норм, що здійснюють регулювання відносин між суб'єктами правоохорони; вони виражені в нормативних актах, які регулюють правоохоронну діяльність.

На підставі аналізу наявних наукових підходів до розуміння правоохоронної системи сформульовано авторське тлумачення поняття правоохоронної системи, а саме: правоохоронна система – це багаторівнева соціальна система, що існує в державі й об'єднує органи й інститути, які на підставі та в межах правових норм здійснюють правоохоронну та правозахисну діяльність із метою забезпечення законності в державі.

**Ключові слова:** система, правоохоронна система, правоохоронні органи, правоохоронна діяльність.

The condition of scientific development of the problem of law enforcement system functioning are characterized in the article. A number of scientific approaches to understanding and interpreting the concept of "law enforcement system" are investigated, and it is noted that most scientific approaches to the law enforcement system are conditionally divided into two groups: the first are the views of researchers who view the law enforcement system as a collection of bodies which carry out law enforcement activities, the second, researchers who consider the law enforcement system as a complex phenomenon that structurally includes other elements alongside law enforcement agencies.

The author emphasizes the second approach to understanding the law enforcement system, and accents that it is impossible to identify the concepts of "law enforcement system" and "law enforcement system" as the same.

It is concluded that the law enforcement system is a totality of closely interconnected elements that, interacting and forming a certain integrity, it is based on appropriate principles. Institutional and regulatory subsystems should be considered as its main components. The institutional subsystem is comprised of law enforcement and law enforcement agencies whose main task is law enforcement. The regulatory subsystem consists of legal principles and norms that regulate relations between legal entities. They find expression in normative acts that regulate law enforcement. The normative subsystem consists of legal principles and norms that regulate relations between subjects of protection of rights; it find expression in normative acts that regulate law enforcement.

The author's understanding of the concept of the law enforcement system that based on the analysis of the existing scientific approaches to understanding the law enforcement system is proposed, namely: the law enforcement system is a multilevel social system existing in the state and unites bodies and institutions which, on the basis and within the limits of legal norms, exercise law enforcement and human rights activities to ensure the rule of law in the state.

**Key words:** system, law enforcement system, law enforcement bodies, law enforcement activity.

Аналіз наукової літератури в галузі права свідчить, що коло питань правоохоронної проблематики в юриспруденції вже сформувалось. Однак на сьогодні відсутні підстави для твердження про те, що дослідження в цій галузі вичерпали свою актуальність. Навпаки, без подальших спеціалізованих і фундаментальних досліджень правоохоронної теорії подолати проблеми та суперечливість у правоохоронній практиці неможливо.

Одним з актуальних наукових і практичних завдань було і залишається формування в сучасній Україні ефективної правоохоронної системи. У теоретичному плані досягнення цієї мети передбачає насамперед розроблення й уточнення відповідного категоріального апарату, аналіз структурних і функціональних особливостей правоохоронної системи, виявлення її закономірних зв'язків з іншими елементами політико-правової системи сучасного суспільства і держави.

Поняття «правоохоронна система» є відносно новим для нашої науки. У теоретичному плані його становлення нерозривно пов'язане з активною розробкою правоохоронної тематики, що стала одним із найважливіших напрямів вітчизняної теоретико-правової та галузевої юридичної науки за останнє століття. Поглиблений аналіз різних сторін і явищ правоохоронної дійсності (правоохоронне законодавство, норми, відносини, організації тощо) привів до необхідності вироблення інтегральної наукової категорії, здатної відобразити її системні якості та властивості. Такою інтегральною категорією і стала «правоохоронна система».

Сьогодні вітчизняної юридичної наукою накопичений значний матеріал стосовно окремих аспектів правоохоронної дійсності. Ґрунтовно опрацьовані такі категорії, як «захист права», «захист прав людини», «право людини на правовий захист», низка інших. Однак, урахувавши всю їхню пізнавальну цінність, вони все ж не дають цілісного уявлення про правоохоронну дійсність та її системні властивості. Тому поняття правоохоронної системи дозволяє подолати зазначені недоліки, перейти на якісно новий рівень теоретичного узагальнення.

Водночас в юридичній науці не існує єдності щодо зазначеного поняття. Розкриття сутності поняття правоохоронної системи як у вітчизняних, так і в закордонних наукових і навчальних джерелах є неоднозначним, дискусія точиться щодо відображення істотних властивостей правоохоронної системи, а також елементів цієї системи. Так, більшість наукових підходів до розуміння правоохоронної системи можна умовно поділити на дві групи: до першої варто віднести погляди дослідників, які розглядають правоохоронну систему як сукупність органів, які здійснюють правоохоронну діяльність, до другої – дослідників, які розглядають правоохоронну систему як складне явище, що структурно включає, поруч із правоохоронними органами, й інші елементи.

Представник першого підходу С.В. Терешко у своїй праці «Актуальні проблеми та напрями реформування правоохоронних органів України» неодноразово вживає поняття «правоохоронна система», однак

його визначення не надає, водночас учений акцентує увагу на необхідності вдосконалення саме системи правоохоронних органів України [1].

Співзвучна вищезазначеній позиція В.П. Півненка, який у своїй роботі до державних правоохоронних органів відносить суд, а також інші державні органи, створені спеціально для підтримки режиму законності в Україні. Дослідник не надає авторського визначення правоохоронної системи, проте характеризує її як систему правоохоронних органів, що розосереджені по всіх гілках державної влади, акцентує увагу на тому, що не варто її ототожнювати із кримінальною юстицією [2, с. 39–42].

Схожої позиції щодо розуміння правоохоронної системи у своїх дослідженнях дотримуються О.І. Їжак [3], О.О. Котелянець, О.Д. Маркєєва [4], О.К. Міхеєва [5], М.М. Сатуріна [6] й інші науковці.

Отже, можна констатувати, що за першого підходу йдеться про цілковите ототожнення понять «система правоохоронних органів» і «правоохоронна система», із чим погодитися повною мірою не можна, оскільки вживати ці поняття як однакові не зовсім правильно з методологічного погляду. Підтвердженням цьому є праці вчених, які дотримуються другого підходу.

Іноді робляться спроби визначити правоохоронну систему в широкому і вузькому сенсах, розмежувати поняття «правоохоронна система» і «система захисту прав людини». Так, А.П. Мовчан вважає, що зміст категорії «правоохоронна система» може аналізуватися як у широкому, так і у вузькому сенсі. У першому разі об'єктом захисту варто розглядати не тільки права людини, а й саме право, а також інші складники правової системи. Однак завжди одним з основних об'єктів захисту залишаються права людини. У такому ракурсі поняття «система захисту прав людини» є найважливішим компонентом поняття «правоохоронна система» [7, с. 160].

О.Г. Братко розкриває поняття правоохоронної системи як більш об'ємне, ніж «система правоохоронних органів». Учений зазначає, що до правоохоронної системи належать не тільки спеціальні правоохоронні органи, а й інші органи держави правоохоронного призначення, а також юридичні засоби та методи правової охорони і правові норми [8, с. 48]. Варто зазначити, що, зважаючи на різноплановість суспільних відносин, що виникають у правоохоронній сфері, більш доцільно аналізувати правові норми (як нормативну підсистему правоохоронної системи) не лише як охоронні, а й як регулятивні норми, оскільки вони є правовими засадами організації правоохоронних органів і здійснення ними правоохоронної діяльності.

Так, на думку Т.М. Калініної, правоохоронна система може бути визначена як сукупність способів і засобів захисту прав і свобод людини, що існує у вигляді комплексу взаємопов'язаних правоохоронних галузей, норм та інститутів; підсистеми гуманітарного законодавства і правоохоронних установ; підсистеми гуманітарного інформування, освіти, накопичення, зберігання, відтворення і розвитку гуманітарної ідеології [9, с. 25]. Цінність зазначеного підходу полягає насамперед у тому, що в ньому підкреслюється полі-

структурний характер правоохоронної системи і позначаються її основні компоненти (правоохоронне законодавство, правоохоронні установи тощо).

Погляд на правоохоронну систему як на складноорганізоване явище поділяє В.Н. Карташов, який підкреслює в запропонованій ним дефініції правоохоронної системи, що під правоохоронною системою варто розуміти єдиний комплекс взаємопов'язаних державних і недержавних організацій та окремих осіб (правозахисників) і юридичних явищ (права, правосвідомість, правова культура, різноманітні види юридичної практики тощо), за допомогою якого ефективно й якісно здійснюється охорона (захист) прав і законних інтересів громадян та їх об'єднань [10, с. 12].

Дещо ширшим щодо вищезазначених тлумачень правоохоронної системи є визначення, запропоноване А.М. Кулішом, який характеризує правоохоронну систему як багаторівневе соціальне утворення, яке складається із правових методів, засобів і гарантій, які здійснюють охорону суспільних відносин від незаконних посягань, а також державних органів, які виконують правоохоронні функції. Дослідник виділяє такі її властивості: структурність, цілісність, взаємозалежність системи та середовища, емерджентність, ієрархічність. Структурність надає можливість опису правоохоронної системи через встановлення мережі зв'язків і зумовленість поведінки всієї системи не стільки поведінкою її окремих елементів, скільки властивостями її структури [11, с. 88]. Цілісність дослідник пояснює як принципову неможливість зведення властивостей системи до суми властивостей складових її елементів і невідомість з останніх властивостей цілого, а також залежність кожного елемента системи, властивості, відношення системи від його місця та функцій всередині цілого. Взаємозалежність системи та середовища, на думку А.М. Куліша, означає, що ця система формує і виявляє свої властивості у процесі взаємодії із середовищем, під яким у такому разі необхідно розуміти зовнішні стосовно конкретної системи об'єкти. Емерджентність означає незводимість властивостей правоохоронної системи до властивостей її елементів, водночас емерджентність правоохоронної системи тісно пов'язана з її структурою, тому що саме структура є механізмом реалізації емерджентності. Ієрархічність означає, що кожен елемент, у свою чергу, може розглядатися як окрема система, а досліджувана в такому разі цілісність становить один із компонентів ширшої системи [12, с. 18–19].

Близьку до вищезазначеного інтерпретацію досліджуваного поняття пропонує Т.О. Пікуля. Так, науковець визначає правоохоронну систему як сукупність державно-правових засобів, методів і гарантій, які забезпечують захищеність людини від протиправних порушень. На думку вченого, вона складається з елементів, що утворюють державно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції: об'єктів правоохорони, правоохоронної діяльності та відносин, суб'єктів правоохорони, цілей, охоронних правових норм (нормативної підсистеми) [13, с. 12].

Дещо відрізняється від вищезазначених підходів позиція М.А. Буганової, яка вважає, що теза про правоохоронну систему як органічну складову частину правової системи є дещо спірною. М.А. Буганова зазначає, що елементи цих систем не можуть бути тотожними одне одному, оскільки правоохоронна система розглядає лише один з аспектів правової системи, насамперед у його динамічному змісті. Вона визначає елементи правоохоронної системи як більш конкретні, а її завдання більш визначені. Роблячи висновок, правник вказує на те, що ці системи не є тотожними та не збігаються за змістом і об'ємом, вони лише містять спільну сферу та взаємодоповнюють одна одну [14].

Т.А. Плугатар об'єднує запропоновані елементи правоохоронної системи та зазначає, що правоохоронна система становить цілісний комплекс відмежованих, взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів, які утворюють певну єдність, що базується на відповідних принципах і нормах. Основними складовими елементами правоохоронної системи є охоронні правові норми, мета, принципи, функції, завдання, суб'єкти, об'єкти правоохорони, правоохоронна діяльність, а також правоохоронні відносини [15, с. 26].

Дуже вдалим, на наш погляд, є підхід О.Л. Соколенко, яка визначає правоохоронну систему як соціальну систему, що відображує єдність та взаємопов'язаність нормативно-правового регулювання у правоохоронній сфері, організацію системи правоохоронних органів та інших суб'єктів правоохоронної діяльності та самої правоохоронної діяльності, спрямованої на охорону і захист основ конституційного ладу, зокрема прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, законності й правопорядку. О.Л. Соколенко зазначає, що система правоохоронних органів є підсистемою інституціональної системи правоохоронної діяльності, яка виступає підсистемою правоохоронної системи, що, у свою чергу, є підсистемою системи вищого порядку – правової системи.

Дослідник вказує на те, що система правоохоронних органів відображує насамперед інституціональний аспект правоохоронної діяльності, функціонування й існування якого неможливе поза зв'язком з іншими елементами організації правоохорони, зокрема нормативно-правовим забезпеченням побудови системи таких правоохоронних органів і реалізації ними відповідної правоохоронної діяльності. Оскільки лише єдність і пов'язаність правового регулювання суспільних відносин у сфері правоохорони, організації правоохоронних органів і здійснюваної ними правоохоронної діяльності в умовах правової, соціальної, демократичної держави може розглядатися як єдино прийнятний спосіб організації правоохорони [16, с. 92, 95–96].

Отже, представники другого підходу доходять спільного висновку стосовно правоохоронної системи. Вони зазначають, що вказане поняття не можна розкривати лише через систему правоохоронних органів, зазначену систему варто характеризувати з позицій широкого розуміння як багатоаспектне комплексне явище. На нашу думку, варто погодитися з такою позицією. Також необхідно зауважити, що недостатне

дослідження наукового підґрунтя правоохоронної системи у працях як вітчизняних, так і закордонних науковців потребує подальшого ґрунтового аналізу й узагальнення наявних підходів. Така необхідність зумовлена якостями правоохоронної системи як внутрішньо неоднорідного, складного утворення.

Варто погодитися з В.О. Боняком, який вважає, що суттєвим недоліком запропонованих тлумачень досліджуваного поняття (представниками першого і другого підходів) є недостатня увага до вивчення принципів правоохоронної системи; сутності такої системи (В.О. Боняк призначенням правоохоронної системи визначає охорону прав, інтересів і свобод громадянина та людини) і цільової настанови – загалом забезпечення правопорядку та законності; особливостей правоохоронної системи, які виникли на сучасному етапі розбудови України як правової та демократичної.

Отже, можна зробити висновок, що правоохоронна система є сукупністю тісно пов'язаних між собою елементів, які взаємодіють і утворюють певну цілісність, вона базується на відповідних принципах, засадах. Її головними складовими елементами необхідно вважати інституціональну та нормативну підсистему. Інституціональну підсистему утворюють об'єкти правоохоронного впливу та правоохоронні органи, для яких основним завданням є правоохоронна діяльність. Нормативна підсистема складається із правових принципів і норм, що здійснюють регулювання відносин між суб'єктами правоохорони; вони виражені в нормативних актах, які регулюють правоохоронну діяльність. Варто наголосити на засадах (принципах), до яких належать такі:

науковості; системності; гласності; демократизму; законності; рівності всіх перед законом; справедливості та моральності; пріоритет інтересів людини порівняно з інтересами держави; діяльність правоохоронних органів виключно на підставі та в межах повноважень, а також у спосіб, передбачений Конституцією і законами України тощо.

На підставі вищевикладеного аналізу наявних наукових підходів до розуміння правоохоронної системи можна сформулювати поняття правоохоронної системи, яке розкриває її сутність, а саме: правоохоронна система – це багаторівнева соціальна система, що існує в державі й об'єднує органи й інститути, які на підставі та в межах правових норм здійснюють правоохоронну та правозахисну діяльність із метою забезпечення законності в державі.

Зазначене, а також інші визначення, безумовно, дають узагальнене уявлення про ті чи інші сторони правоохоронної системи як специфічного явища сучасної політико-правової дійсності. Проте жодне з них не може претендувати на абсолютну універсальність і повноту. І це не дивно. Як відомо, чим складніше досліджуваний об'єкт, тим більше визначень можна йому дати. А правоохоронна система, безсумнівно, належить до числа таких складних утворень. Отже, поруч зі спробами виробити загальнотеоретичне визначення цього явища, не можна упускати з виду й інші шляхи наукового осмислення правоохоронної системи – виділення й аналіз властивих їй специфічних ознак. Як свідчить практика наукового пізнання правової системи, права, держави й інших політико-правових явищ, саме останній підхід дає найбільш відчутні результати.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Терешко С.В. Актуальні проблеми та напрями реформування правоохоронних органів України. URL: [www.niisp.org/vydanna/raporata/go/2/2014](http://www.niisp.org/vydanna/raporata/go/2/2014).
2. Півненко В.П. Правоохоронна система України: визначення і функціонування. *Вісник прокуратури*. 2003. № 2. С. 39–45.
3. Іжак О.І. Порівняльно-правовий аналіз поняття правоохоронних органів за вітчизняним та зарубіжним законодавством, їх характерні ознаки, види та місце в системі органів виконавчої влади. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Jul2009/29.htm>.
4. Котелянець О.О., Маркєєва О.Д. Український досвід реформування кримінального правосуддя та правоохоронних органів : аналітична доповідь. URL: <https://www.niss.gov.ua/articles/486/>.
5. Міхеєва О.К. Методологічні підходи до вивчення правоохоронної системи України часів НЕПу. URL: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/lipd/20092213Miheeva.htm](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/lipd/20092213Miheeva.htm).
6. Сутурина М.Н. Правоохранительная система государства: Теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2008. 23 с.
7. Основные принципы международного права : курс лекций международного права / гл. ред. В.Н. Кудрявцев. Москва : Наука, 1989. 240 с.
8. Братко А.Г. Правоохранительная система (вопросы теории) : монография. Москва : Юридическая литература, 1991. 208 с.
9. Калинина Т.М. Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы согласования : дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2002. 187 с.
10. Карташов В.Н. Правозащитные системы: понятия, основные типы и принципы. *Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации*. 2003. С. 12.
11. Мешкова О.Е. Теория систем в правовых явлениях. *Вестник Омского университета*. 1997. Вып. 2. С. 86–89.
12. Куліш А.М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2009. 432 с.
13. Пікуля Т.О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2004. 23 с.
14. Буганова М.А. Правоохранительная система субъекта Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Москва. 2002. 201 с.
15. Плугатар Т.А. Визначення сутності та змісту поняття «правоохоронна система». *Наука і правоохорона*. 2014. № 2 (24). С. 21–28.
16. Соколенко О.Л. Поняття і структура правоохоронної системи. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2013. Вип. 4. С. 91–96.
17. Боняк В.О. «Система правоохоронних органів» та «правоохоронна система»: співвідношення понять. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4 (56). С. 20–28.