

УДК 342.9

**С. С. Шоптенко***кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри юридичних дисциплін  
Сумської філії**Харківського національного університету внутрішніх справ***ЩОДО ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ «ПРАВООХОРОННИЙ ОРГАН»**

Охорона державного суверенітету, територіальної цілісності, державного і суспільного ладу, прав та свобод громадян, власності, публічної безпеки та порядку є обов'язком держави, виконання якого покладається на спеціально утворені правоохоронні органи. Саме вони покликані забезпечувати законність та правопорядок у відповідних підпорядкованих їм сферах. Такі органи наділяються спеціальними повноваженнями, що дозволяють їм виконувати визначені для них завдання, у тому числі через обмеження прав та свобод інших осіб. На сьогодні поняття правоохоронного органу не закріплено у чинному законодавстві, що має наслідком відсутність чітких уявлень щодо віднесення того чи іншого органу державної влади до правоохоронного, та, у зв'язку з цим, наділення його владними повноваженнями. Усе це обґрунтовує актуальність дослідження змісту та особливостей правоохоронних органів.

Дослідженню питань правового статусу правоохоронних органів приділяли увагу такі провідні науковці, як О. М. Бандурка, В. Т. Білоус, Ю. П. Битяк, А. П. Гетьман, І. П. Голосніченко, В. Л. Грохольський, С. М. Гусаров, О. М. Ключев, В. С. Ковальський, А. Т. Комзюк, В. К. Колпаков, С. Ф. Константинов, А. М. Куліш, О. М. Музичук, В. І. Олефір, М. І. Панов, В. П. Петков, Т. О. Проценко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, О. Л. Соколенко, С. Г. Стеценко, Ю. С. Шемшученко, В. К. Шкарупа, Х. П. Ярмак, О. Н. Ярмиш та інші. У той же час у науці адміністративного права відсутній єдиний погляд на поняття та ознаки правоохоронного органу.

Метою даної статті є визначення поняття, змісту та ознак правоохоронного органу. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання: проаналізувати чинне законодавство та наукові джерела з питань визначення поняття правоохоронного органу; з'ясувати ознаки правоохоронних органів; визначити поняття правоохоронного органу.

Сьогодні поняття правоохоронних органів не закріплено у жодному нормативно-правовому акті. Воно зустрічається у ряді законодавчих та підзаконних актів, але лише як характеристика певного суб'єкта або при вказівці на суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави. Відсутній єдиний погляд на визначення правоохоронного

органу і у науці адміністративного права. Науковці по-різному визначають їх, акцентуючи увагу на тих чи інших його характеристиках. Так, В. С. Ковальський характеризує їх як «державні органи, основним (або головним) предметом діяльності яких є законодавчо визначені функції або завдання з охорони права, відновлення порушеного права або організації виконання покарання, захисту національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності» [1, с. 8]. У даному визначенні автор акцентує увагу на приналежності правоохоронних органів до державних органів, чим визначається державно-владний характер їх діяльності.

Правоохоронні органи – це існуючі у суспільстві та державі установи і організації, що здійснюють правозастосовну і правоохоронну функції, основне завдання яких – забезпечувати законність, захищати права та законні інтереси громадян, юридичних осіб, боротися зі злочинністю, іншими правопорушеннями [2, с. 34–35]. А. М. Куліш вважає, що ними є «спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують додержання та реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку згідно зі встановленими законом правилами та процедурами і відповідно до своєї компетенції» [3, с. 50]. Дані визначення також розкривають зміст правоохоронних органів через їх призначення, але мету їх діяльності у них автори наводять ширше, що включає реалізацію правозастосовної та правоохоронної функції, забезпечення законності та боротьба зі злочинами та правопорушеннями. Недоліком даних визначень є те, що науковці не зазначають нормативні підстави їх функціонування, а також особливості їх статусу у системі органів державної влади.

Досить вдалим є визначення, запропоноване О. Л. Соколенко, яка визначає правоохоронний орган як орган державної влади, сформований і функціонуючий відповідно до засад верховенства права і конституційної законності, метою утворення та основним напрямком діяльності якого є фактове виконання на професійній основі правоохоронних повноважень із реалізації правоохоронної функції держави згідно із чинним матеріальним та процесуальним законодавством, що потребує адекватного спеціального матеріально-технічного та кадрового забезпечення [4]. У даному визначен-

ні автор відійшла від загальноприйнятого підходу характеристики правоохоронних органів через мету їх діяльності, а акцентувала увагу на змісті їх функціонування, а саме принципах, правових засадах та інших аспектах. У той же час викликає сумнів доцільність вказівки у визначенні на потребу адекватного спеціального матеріально-технічного та кадрового забезпечення. Така ознака притаманна не лише правоохоронним органам, а й іншим організаціям і установам.

Досить обґрунтоване визначення правоохоронних органів пропонує О. М. Музичук, який характеризує їх як державні органи, метою утворення та діяльності яких є охорона та захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави, насамперед, від злочинних посягань, що є визначальним (основним) в їх діяльності, і які у зв'язку з чим та на професійній основі виконують правоохоронні завдання, функції та повноваження, здійснення яких передбачає можливість застосування державного примусу, а їх працівники мають підвищений соціально-правовий захист, який обумовлений особливостями проходження ними так званої «правоохоронної служби» [5, с. 174]. Дане визначення найбільш повно характеризує правоохоронні органи, акцентуючи увагу на таких їх ознаках, як мета, зміст діяльності, особливості службових відносин, спеціальні можливості, соціальне забезпечення та приналежність до державних органів.

У науці адміністративного права існує також думка про те, що правоохоронні органи доцільно розглядати у вузькому та широкому значеннях. У першому випадку під правоохоронними органами розуміють державні органи, які спеціально створені для боротьби зі злочинністю, а у широкому значенні ними є всі інші державні органи, які наділені певними повноваженнями у галузі контролю за додержанням законності і правопорядку [6, с. 53]. Такий підхід дозволяє розмежувати безпосередньо правоохоронні органи, тобто ті, які були спеціально утворені для забезпечення законності та правопорядку у відповідній сфері, та опосередковано правоохоронні, тобто ті, які поряд з виконанням своїх основних завдань реалізують ще й окремі правоохоронні повноваження.

Що стосується законодавчого закріплення поняття правоохоронних органів, то даний термін зустрічається у Конституції України, законодавчих та підзаконних актах. Так, ст. 17 Конституції України закріплює, 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 [7]. Тобто Основний закон вказує на мету діяльності правоохоронних органів у нашій державі, а саме забезпечення державної безпеки і захист державного кордону. Таке визначення мети є досить

звуженим та не відображає у повній мірі зміст діяльності даних органів. У той же час вказана правова норма стала основою нормативного закріплення існування у державі та легітимного функціонування правоохоронних органів.

У законодавчих актах поняття правоохоронних органів використовується досить широко, але у більшості з них воно згадується лише як суб'єкт реалізації певного напрямку правоохоронної діяльності без роз'яснення його змісту. В окремих правових актах даний термін використовується для визначення приналежності певного суб'єкта до правоохоронних органів. У той же час є декілька законодавчих актів, які закріплюють зміст поняття правоохоронних органів. Так, Закон України «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави» визначає правоохоронні органи як державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [8].

Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» закріпив, що правоохоронні органи – 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 [9]. Дана правова норма є не зовсім вдалою, оскільки вона визначає правоохоронні органи через їх перелік, що є не зовсім вірним в умовах проведення у державі реформи правоохоронних органів. При цьому й сама норма не надає їх вичерпного переліку, що робить її розмитою та сприяє неоднозначному тлумаченню.

Невдалим є й визначення правоохоронних органів, закріплене у Законі України «Про основи національної безпеки України», де вони визначаються як органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій [10]. Крім узагальненого функціонального призначення дана норма не відображає ознак, які характеризували б державні органи саме як правоохоронні. Термін правоохоронні органи зустрічається і в інших правових актах, але вони не надають його чіткого тлумачення.

Правоохоронним органам притаманний ряд ознак, які відрізняють їх від інших органів державної влади та характеризують їх як суб'єктів правоохоронної діяльності. До таких ознак С. Ф. Денисюк відносить наступні: це «органи, які, по-перше, у своїй діяльності виступають від імені держави, по-друге, наділені владними повноваженнями і, по-третє, діють в інтересах усього суспільства» [11, с. 128]. А. М. Куліш децю кон-

кретизує наведений перелік, включаючи до ознак правоохоронних органів ще й приналежність до числа державних органів; здійснення діяльності на професійній основі за умови проходження їх працівниками спеціальної професійної підготовки; а також наявність спеціальних повноважень для запобігання, виявлення і розслідування порушень закону, якими не володіють інші інституції. Крім того, однією з таких ознак вчений називає «можливість правоохоронних органів у випадках необхідності <...> відхилитися від правових приписів, обов'язкових для інших суб'єктів суспільних відносин» [3, с. 50]. Така ситуація допустима тільки для припинення злочинів чи правопорушень, відновлення правопорядку, захисту життя та здоров'я громадян, охорони власності.

В. В. Ковальська називає наступні основні ознаки правоохоронних органів: уповноваження спеціальним законом на здійснення правоохоронної діяльності; здійснення діяльності із додержанням встановлених законом правил та процедур; право застосовувати заходи державного примусу до осіб, які вчинили правопорушення; обов'язковість виконання посадовими особами та громадянами законних і обґрунтованих рішень [12, с. 12]. Автор акцентує увагу на легітимності діяльності правоохоронних органів, тобто відповідності їх роботи вимогам чинного законодавства та спрямованості на його виконання. У той же час вона залишила поза увагою ознаки правоохоронних органів, які б відрізняли їх від інших органів державної влади та характеризували б сферу їх діяльності, мету та інші елементи правового статусу.

Дещо розширила характеристику правоохоронних органів О.Л. Соколенко, яка вважає, що правоохоронним органам притаманні наступні ознаки: це орган державної влади (державно-владний характер діяльності; можливість застосування у правоохоронній діяльності державного примусу тощо); виконання на професійній основі спеціальних правоохоронних повноважень із реалізації правоохоронної функції держави як мета і основний напрямок діяльності; відповідність організації та діяльності принципу верховенства права і конституційної законності, чинному матеріальному та процесуальному законодавству; необхідність спеціального матеріально-технічного та кадрового забезпечення діяльності (зброя, спецзасоби, криміналістична техніка тощо; спеціальні вимоги та обмеження щодо кадрового складу, особливий порядок добору і проходження служби, відповідальність, додаткові гарантії діяльності тощо) [4]. У даному випадку науковець акцентувала увагу саме на функціональних та професійних особливостях, які дозволяють вирізнити правоохоронні органи з-поміж інших владних суб'єктів. У той же час варто зазначити, що вона не відмежовує ці дві категорії суб'єктів, вка-

зуючи на приналежність правоохоронних органів до органів державної влади.

Тобто вчені акцентують увагу на приналежності правоохоронних органів до державних органів, а також на наявності владних повноважень, у тому числі застосовувати заходи примусу, які вони реалізують в інтересах суспільства для забезпечення законності та правопорядку.

О. М. Музичук визначив, що ознаками правоохоронних органів є наступні: вони є державними органами, про що чітко вказано у законодавчих актах, які регламентують їх діяльність, і, як правило, органами виконавчої влади, за винятком органів прокуратури; вони спеціально створені з метою забезпечення охорони та захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави, у більшій мірі – від злочинних посягань, меншій – від інших правопорушень; виконання правоохоронних функцій є визначальним (основним) в їх діяльності; правоохоронні завдання, функції та повноваження такі органи виконують на професійній основі; виконання правоохоронних завдань, функцій та повноважень передбачає можливість застосування ними державного примусу; наявність у правоохоронних органів спеціальних повноважень для запобігання, розкриття і розслідування злочинів, які не характерні для інших державних органів; здійснюючи контроль за діяльністю та поведінкою фізичних та юридичних осіб, інших колективних суб'єктів правовідносин, правоохоронні органи також є об'єктом контролю зі сторони тих, кого вони контролюють, тобто відбувається взаємний контроль; додатковий, порівняно з іншими працівниками, соціально-правовий захист персоналу правоохоронних органів; питання їх дисциплінарної відповідальності, як правило, регламентуються спеціальними статутами про дисципліну; як правило, для виконання покладених обов'язків правоохоронні органи наділені відповідними атрибутами, які дають підстави називати їх «силовими структурами»; їх правоохоронна діяльність координується Кабінетом Міністрів України або одним із них [5, с. 172-173]. Вчений доповнив вищевказані ознаки правоохоронних органів приналежністю саме до органів виконавчої влади, цільовими характеристиками, специфікою соціально-правового забезпечення та дисциплінарної відповідальності, а також зв'язками координації та взаємодії.

Враховуючи те, що вчені, визначаючи ознаки правоохоронних органів, акцентують увагу на певних групах їх характеристик, ознаки даних органів можна визначити через їх поділ на:

– системно-структурні: 1) приналежність правоохоронних органів до органів виконавчої влади (крім органів прокуратури); 2) їх діяльність координується Кабінетом Міністрів України або одним з таких органів; 3) взаємодіють між собою; 4) можуть бути як суб'єктами, так і об'єктами контролю;

– ознаки легітимності: 1) утворюються на підставі закону; 2) діють відповідно до встановлених законом процедур; 3) відповідність їх діяльності конституційним принципам верховенства права та законності;

– цільові: 1) спрямованість на виконання правоохоронної функції держави; 2) утворені та діють з метою охорони прав, свобод та законних інтересів громадян, прав юридичних осіб, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань;

– функціональні: 1) наділені владними повноваженнями відповідно до законодавства; 2) можливість застосування у випадку необхідності заходів примусу; 3) наявність у правоохоронних органів спеціальних повноважень на запобігання, припинення, розкриття і розслідування злочинів та правопорушень, притягнення винних до адміністративної відповідальності у випадках, визначених у законі;

– соціально-правові, кадрові та матеріально-технічні: 1) додатковий соціально-правовий захист у порівнянні з іншими державними службовцями; 2) наявність спеціальних атрибутів, які відрізняють їх від інших владних суб'єктів; 3) виконання завдань на професійній основі; 4) спеціальні вимоги та обмеження щодо кадрового складу; 5) особливий порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності, що визначається спеціальними статутами; 6) спеціальне матеріально-технічне та фінансове забезпечення.

**Висновок.** Враховуючи вказані ознаки, правоохоронні органи можна визначити як органи державної влади, які створені та діють на професійній основі відповідно до норм матеріального та процесуального законодавства з метою забезпечення охорони прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань та, у зв'язку з цим, наділяються комплексом владних повноважень, у тому числі із застосування заходів примусу, а також працівники яких мають особливий соціально-правовий статус, фінансове та матеріально-технічне забезпечення, що визначається специфікою проходження служби у даних органах.

### Література

1. Ковальський В. С. Суд, правоохоронні та правоохоронні органи України : [навч. посіб.] / [В. С. Ковальський (керівник авт. колективу), В. Т. Білоус, С. Е. Демський та ін.]; відп. ред. Я. Кондратьєв. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 320 с.
2. Кременчуцький С. М. Діяльність правоохоронних органів України щодо адміністративно-правової протидії нелегальній імміграції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кременчуцький Сергій Миколайович ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів, 2009. – 219 с.
3. Куліш А. М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функ-

ціонування : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Куліш Анатолій Миколайович ; Харківськ. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2009. – 432 с.

4. Соколенко О.Л. Адміністративно-правові засади захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Соколенко Ольга Леонідівна ; Харківськ. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2012. – 460 с.

5. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Музичук Олександр Миколайович. – Х., 2010. – 481 с.

6. Тевлін Р. Про поняття «правоохоронні органи» у широкому та вузькому розумінні / Р. Тевлін // Радянське право. – 1985. – № 7. – С. 51-54.

7. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

8. Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 46, ст. 366.

9. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України 23.12.1993 № 3781-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, № 11, ст. 50.

10. Про основи національної безпеки України : Закон України 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 39, ст. 351.

11. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності в адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні / С. Ф. Денисюк. – Х. : Золота миля, 2010. – 368 с.

12. Ковальська В. В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти) : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Ковальська ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2009. – 37 с.

### Анотація

**Шоптенко С. С. Щодо змісту поняття «правоохоронний орган».** – Стаття.

У статті досліджено поняття, зміст та ознаки правоохоронного органу. Проаналізовано чинне законодавство та наукові джерела з питань визначення поняття правоохоронного органу. З'ясовано ознаки правоохоронних органів. Визначено поняття правоохоронного органу.

**Ключові слова:** правоохоронний орган, орган державної влади, владні повноваження, примус, правоохоронна функція.

### Аннотация

**Шоптенко С. С. Относительно содержания понятия «правоохранительный орган».** – Статья.

В статье исследовано понятие, содержание и признаки правоохранительных органов. Проанализировано действующее законодательство и научные источники по вопросам определения понятия правоохранительного органа. Выяснено признаки правоохранительных органов. Определено понятие правоохранительного органа.

**Ключевые слова:** правоохранительный орган, орган государственной власти, властные полномочия, принуждение, правоохранительная функция.

### Summary

***Shoptenko S. S. As to the meaning of the term “law enforcement”.*** – Article.

The concept, content and features of a law enforcement agency were defined. The current legislation and scientific

sources on the definition of a law enforcement body were analyzed. The features of law enforcement bodies were revealed. The concept of a law enforcement agency was defined.

*Key words:* law enforcement body, state authority, powers, coercion, law enforcement function.