

УДК 342.9

ШОПТЕНКО С.С.

СИСТЕМА ПРАВОХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Проаналізовано наукові джерела та норми чинного законодавства, які визначають систему правоохоронних органів. З'ясовано основні критерії, за якими будується досліджувана система. Визначено сучасну систему правоохоронних органів України на основі їх поділу на безпосередньо правоохоронні та органи, які реалізують окремі правоохоронні функції.

Ключові слова: правоохоронний орган, система, правоохоронна діяльність, безпосередньо правоохоронні органи.

Проанализированы научные источники и нормы действующего законодательства, которые определяют систему правоохранительных органов. Выявлены основные критерии, по которым строится исследуемая система. Определена современная система правоохранительных органов Украины на основе их разделения на непосредственно правоохранительные и органы, которые реализуют отдельные правоохранительные функции.

Ключевые слова: правоохранительный орган, система, правоохранительная деятельность, непосредственно правоохранительные органы.

The article defines the system of law enforcement agencies of Ukraine. The scientific sources and norms of the current legislation, which determine the system of law enforcement bodies, were analyzed. The basic criteria on which the investigated system is constructed were found out. The modern system of law enforcement bodies of Ukraine was determined on the basis of their division into law enforcement agencies and bodies that implement separate law enforcement functions.

Key words: law enforcement agency, system, law enforcement, directly law enforcement bodies.

Вступ. Конституція України закріпила обов'язок держави охороняти життя і здоров'я громадян, забезпечувати непорушність їх прав, свобод, законних інтересів та недоторканість власності. З цією метою, а також для забезпечення законності та правопорядку в державі, охорони суспільних та державних інтересів в Україні створені та функціонують правоохоронні органи. Їх діяльність побудована таким чином, щоб забезпечити правопорядок на всій території та за різними напрямками правоохоронної діяльності. Нині система правоохоронних органів не закріплена в жодному нормативно-правовому акті, через що виникає досить багато дискусій щодо віднесення того чи іншого органу державної влади до правоохоронних. Вищевикладене свідчить про актуальність дослідження системи правоохоронних органів України.

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. Клюєв, 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. Ярмачі, О.Н. Ярмиш та інші. Водночас у науці адміністративного права відсутній єдиний погляд на систему правоохоронних органів України.

Постановка завдання. Метою статті є визначення системи правоохоронних органів України. Щоб досягти поставленої мети, необхідно вирішити такі завдання: проаналізувати наукові джерела та норми чинного законодавства, які визначають систему правоохоронних органів; з'ясувати основні критерії, за якими будується досліджувана система; визначити сучасну систему правоохоронних органів України.

© ШОПТЕНКО С.С. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри юридичних дисциплін (Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ)

Результати дослідження. Система (від дав.-гр. «сполучення», «ціле», «з'єднання») – множина взаємопов'язаних елементів, що утворюють єдине ціле, взаємодіють із середовищем та між собою і мають мету [1]. Тобто системою є певна упорядкована сукупність елементів, об'єднаних за спільними метою, сферою дії, характером, змістом чи іншими ознаками. Вона створюється з метою кращого сприйняття того чи іншого явища, забезпечення комплексного впливу на суспільні відносини тощо. Такі системи можуть утворюватись як самі, так і їх може утворити відповідний суб'єкт за своїм волевиявленням. Зазвичай елементи системи об'єднуються за певними схожими ознаками та спрямовуються на досягнення спільної мети. Система правоохоронних органів є сукупністю спеціально утворених з метою забезпечення публічної безпеки та порядку органів державної влади, які діють заради досягнення спільного результату, а саме забезпечення на території держави законності та правопорядку. Складовими елементами такої системи є правоохоронні органи.

Правоохоронні органи в Україні діють відповідно до Конституції та законів України. Їх діяльність спрямована на виконання норм національного та міжнародного законодавства у сфері забезпечення законності та правопорядку, охорони прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства та держави. Правоохоронна діяльність, що здійснюється цими органами, є багатогранною та включає багато напрямів. Саме комплексним характером правоохоронної діяльності й визначається система правоохоронних органів, яка включає ряд структур, що діють за різними напрямками, взаємодоповнюючи одна одну. Така система визначається потребами суспільства в забезпеченні законності та правопорядку в різних сферах, станом оперативної обстановки та рядом інших факторів. Варто зазначити, що система правоохоронних органів України чітко не закріплена в жодному законодавчому акті, що вказує на її нестабільність та можливість зміни чи доповнення залежно від ситуації в державі та суспільстві. На відміну від судової системи, правоохоронні органи постійно зазнають певних змін, пов'язаних з їх завданнями, функціями, організаційною структурою, повноваженнями тощо. Такі зміни зумовлюються різноманітними суспільними процесами, виникненням необхідності забезпечення законності у певній сфері, зміною оперативної ситуації тощо. Усе вказане зумовлює наявність різноманітних поглядів на склад системи правоохоронних органів.

Враховуючи відсутність законодавчого закріплення системи правоохоронних органів та різноманітність поглядів науковців на це питання, необхідно його проаналізувати та визначити, які ж саме суб'єкти входять до системи правоохоронних органів України. Система правоохоронних органів – це порівняно самостійна підсистема інституціональної підсистеми правоохоронної системи, яку становить цілісна, ієрархічна, структурована сукупність взаємозумовлених і взаємодіючих правоохоронних органів, сформована за функціональним критерієм для спільного фахового здійснення правоохоронної діяльності [2]. Крім функціонального критерію, що системі об'єднує і спільна мета, яка полягає в тому, що всі правоохоронні органи діють заради забезпечення законності та правопорядку в підвідомчій їм сфері, охорони прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань. Тобто всі суб'єкти, які входять до неї, забезпечують певною мірою виконання правоохоронної функції держави. При цьому кожен із них реалізує її у визначеній законодавством підвідомчій йому сфері. Водночас варто зазначити, що в нашій державі існують такі структури, які забезпечують виконання окремих правоохоронних функцій, але ми не можемо їх віднести до правоохоронних органів через специфіку їх правового статусу (наприклад суд через його приналежність до судової гілки влади, адвокатуру та нотаріат через їх приватно-правовий характер діяльності тощо).

Т.О. Пікуля у широкому розумінні до правоохоронних органів відносить суд, прокуратуру і правоохоронні органи по боротьбі зі злочинністю, у вузькому – тільки правоохоронні органи по боротьбі зі злочинністю (органи міліції, податкової міліції, Служби безпеки України, Управління державної охорони, Державної прикордонної служби, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, державної митної служби, Державного департаменту України з питань виконання покарань) [3, с. 15]. З такою думкою повністю погодитись не можна, оскільки вона включає в себе суди, які лише виконують окремі правоохоронні функції, але не є правоохоронними органами. Крім того, деякі зі вказаних правоохоронних органів зазнали реформування та були реорганізовані.

О.Ф. Климиук відносить до правоохоронних органів міліцію, податкову міліцію, Службу безпеки України, Державний департамент із питань виконання покарань, Державну прикордонну службу, Управління державної охорони, Військову службу правопорядку, прокуратуру [4]. Нині

така думка частково втратила актуальність через проведені реформування таких її складових частин, як міліція, податкова міліція, Державний департамент із питань виконання покарань. Замість них в нашій державі з'явилися Національна поліція, Державна фіскальна служба та Державна пенітенціарна служба. Також вказана система не врахувала такі правоохоронні органи, як Національна гвардія України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна виконавча служба та Національне антикорупційне бюро.

К.Ю. Мельник усі структурні утворення, які так чи інакше задіяні у правоохороні, поділяє на три групи: 1) власне правоохоронні органи (суди, прокуратура, органи внутрішніх справ, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, Управління державної охорони України); 2) органи (підрозділи) та посадові особи, однією з цілей функціонування яких є захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань (Державна податкова служба, Державна митна служба, Державна лісова охорона, Державна екологічна інспекція, Державна пожежна охорона, капітани морських суден, що перебувають у далекому плаванні, тощо); 3) органи та організації, які сприяють правоохороні (адвокатура, нотаріат, приватні детективні й охоронні служби, недержавні органи охорони громадського порядку) [5, с. 110]. Усі вказані суб'єкти можуть бути віднесені до суб'єктів правоохорони, але водночас не всі вони є правоохоронними органами.

О.Л. Соколенко вважає, що до системи правоохоронних органів України входять такі види правоохоронних органів: суди, прокуратура, Служба безпеки України, Управління державної охорони, Військова служба правопорядку у ЗС України, Державна прикордонна служба України, Державна кримінально-виконавча служба України, Державна виконавча служба, міліція, внутрішні війська МВС України, Служба зовнішньої розвідки України, Головне управління розвідки Міністерства оборони України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та інші правоохоронні органи [2].

Проаналізувавши наведені погляди, варто зазначити, що один зі вказаних у них суб'єктів не є правоохоронним органом, а представляє окрему судову гілку влади. Віднесення судів до правоохоронних органів є необґрунтованим, що впливає як зі змісту та основного призначення їх діяльності, так і зі змісту норм чинного законодавства, де суди та правоохоронні органи завжди згадуються окремо. Метою діяльності судів є здійснення правосуддя, а не правоохоронна діяльність. Водночас варто зазначити, що поряд зі здійсненням правосуддя вони все ж таки супутньо та опосередковано виконують правоохоронну функцію, захищаючи своїми рішеннями права та інтереси осіб чи сприяючи їх відновленню. Однак такі функції не є пріоритетними в їх роботі, а лише доповнюють їх основне призначення зі здійснення правосуддя. Крім того, ряд вказаних правоохоронних органів зазнав реформування.

Поширеним є поділ органів, які виконують правоохоронні функції, на органи суду, правоохоронні органи та правозахисні організації [6, с. 15]. Як бачимо, у цьому переліку є вказівка на безпосередні правоохоронні органи, а також на суб'єктів, які опосередковано, поряд із виконанням основних завдань, реалізують правоохоронні функції.

Також у науці адміністративного права зустрічається поділ правоохоронних органів на державні та недержавні. Наприклад, Т.О. Пікуля до недержавних правоохоронних структур відносить: «Організації з надання юридичних послуг (адвокатура, нотаріат); приватні детективні та охоронні організації; внутрішні служби безпеки, структури, які пропонують програмно-технічні комплекси захисту інформаційних систем, фірми по забезпеченню інформаційної, комерційної, протипожежної, екологічної безпеки» [3, с. 11]. Такі недержавні суб'єкти не можуть бути віднесені до правоохоронних органів, оскільки, крім виконання правоохоронної функції, вони не наділені всіма ознаками, притаманними правоохоронним органам.

О.М. Музичук запропонував правоохоронні органи об'єднати у дві групи: 1) опосередковано правоохоронні, серед яких: органи внутрішніх справ, органи прокуратури, Служба безпеки України, Державна митна служба України, Державна податкова служба України, Державна прикордонна служба України, Управління державної охорони, Військова служба правопорядку у Збройних силах України, Служба зовнішньої розвідки України, Розвідувальний орган Міністерства оборони України, Державна кримінально-виконавча служба України, органи державного пожежного нагляду; 2) безпосередньо правоохоронні, до яких варто віднести відповідні підрозділи вищенаведених опосередковано правоохоронних органів, які спеціально створені з метою забезпечення охорони та захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави, насамперед, від злочинних посягань [7]. Така класифікація є досить вдалою, оскільки визначає тих суб'єктів, для яких правоохоронна функція є основною, та тих, які поряд із правоохоронними завданнями

виконують й інші. Враховуючи те, що система правоохоронних органів України не є стабільною, варто зазначити, що ряд вказаних правоохоронних органів нині зазнав реформування. Крім того, з'явився абсолютно новий правоохоронний суб'єкт – Національне антикорупційне бюро України.

Аналіз чинного законодавства дає змогу визначити систему правоохоронних органів через дослідження правових засад реалізації окремих напрямів правоохоронної діяльності. Так, Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» закріпив, що правоохоронними органами є: органи прокуратури, внутрішніх справ, 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 [8].

Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» визначає перелік суб'єктів такої діяльності, які одночасно можуть бути віднесені до правоохоронних. Такими підрозділами є: Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України, управління державної охорони, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань та слідчі ізолятори Державної пенітенціарної служби України, розвідувальний орган Міністерства оборони України, Національне антикорупційне бюро України [9].

Спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, а отже, і суб'єктами правоохоронної діяльності, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» є: органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції [10]. Цей нормативно-правовий акт закріпив не всіх суб'єктів протидії корупції. Законотворець залишив поза увагою Службу безпеки України, на яку покладено завдання з попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції [11].

Суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, є: Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство оборони України, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Державний комітет у справах охорони державного кордону України; Державний департамент України з питань виконання покарань, Управління державної охорони України [12]. Варто зазначити, що питаннями боротьби з тероризмом займаються не повністю визначені суб'єкти, а їх спеціальні підрозділи. Тільки для Служби безпеки України це завдання є основним і таким, що об'єднує зусилля практично всіх підрозділів правоохоронного органу.

Контррозвідувальною діяльністю як одним із напрямів правоохоронної діяльності уповноважені займатися: Служба безпеки України, розвідувальні органи України, підрозділи забезпечення внутрішньої і власної безпеки Державної прикордонної служби України та Управління державної охорони України, яким законами України «Про оперативно-розшукову діяльність» та «Про розвідувальні органи України» надано право здійснювати оперативно-розшукову чи розвідувальну діяльність [13].

До державних органів, спеціально створених для боротьби з організованою злочинністю, належать: а) Координаційний комітет по боротьбі з корупцією й організованою злочинністю при Президенті України; б) спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України. У разі необхідності Верховною Радою України на постійній або тимчасовій основі можуть бути створені й інші спеціальні органи для боротьби з організованою злочинністю. До державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, належать: а) органи Національної поліції і Служби безпеки України; б) органи прокуратури України; в) органи доходів і зборів, органи Державної прикордонної служби України та органи державного фінансового контролю; г) органи і установи виконання покарань та слідчі ізолятори; ґ) розвідувальний орган Міністерства оборони України; д) Служба зовнішньої розвідки України; е) Національне антикорупційне бюро України [14].

Одним із важливих напрямів правоохоронної діяльності є проведення досудового розслідування, яке, відповідно до Кримінального процесуального кодексу, покладається на таких суб'єктів:

1) слідчі підрозділи: а) органів Національної поліції; б) органів безпеки; в) органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; г) органів державного бюро розслідувань; ґ) органів Державної кримінально-виконавчої служби України;

2) підрозділ детективів, підрозділ внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України [15].

Окремі гласні та негласні слідчі (розшукові) дії в межах проведення досудового розслідування уповноважені здійснювати оперативні підрозділи органів Національної поліції, органів безпеки, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового і митного законодавства, органів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів Державної прикордонної служби України [16].

Справи про адміністративні правопорушення розглядаються: 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; 2) виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад та їх посадовими особами, уповноваженими на те цим Кодексом; 4) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а у випадках, передбачених цим Кодексом, місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом України; 5) органами Національної поліції, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те цим Кодексом [17].

Проаналізувавши вказані нормативно-правові акти, можна дійти висновку, що в нашій державі існують органи державної влади, які можна, безумовно, віднести до правоохоронних. Зокрема це стосується прокуратури, поліції, Служби безпеки, Національного антикорупційного бюро, Державної фіскальної служби, Державної прикордонної служби та Державної пенітенціарної служби, які повсякденно реалізують правоохоронну функцію за різними напрямками. Крім того, в законодавстві закріплені й суб'єкти, які реалізують правоохоронну діяльність лише в певному вузькому напрямі. Серед них: органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, Служба зовнішньої розвідки України, управління державної охорони, розвідувальний орган Міністерства оборони України, Державне бюро розслідувань, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Національне агентство з питань запобігання корупції. Враховуючи положення Кодексу України про адміністративні правопорушення до цієї групи суб'єктів, що опосередковано реалізують правоохоронну функцію належать: Державна санітарно-епідеміологічна служба, Державна екологічна інспекція, Державна архітектурно-будівельна інспекція, Державна міграційна служба та інші суб'єкти, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Висновки. Враховуючи вищевикладене, систему правоохоронних органів України доцільно розглядати через її поділ на безпосередньо правоохоронні органи, які комплексно реалізують правоохоронну діяльність за різними напрямками, та органи, що реалізують окремі правоохоронні функції. До першої групи належать: прокуратура, Національна поліція України; Служба безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Державна фіскальна служба України, Державна прикордонна служба України, Військова служба правопорядку у Збройних силах України, Державна пенітенціарна служба України. При цьому варто зазначити, що правоохоронною діяльністю займаються окремі підрозділи вказаних суб'єктів, спеціально створені та уповноважені законодавством на її реалізацію.

Суб'єктами, які реалізують окремі правоохоронні функції, є: органи державного фінансового контролю; органи рибоохорони; органи державної лісової охорони; Служба зовнішньої розвідки України; управління державної охорони; розвідувальний орган Міністерства оборони України; Державне бюро розслідувань; Державна служба з надзвичайних ситуацій; Національна гвардія; Державна виконавча служба; Національне агентство з питань запобігання корупції; Державна санітарно-епідеміологічна служба; Державна екологічна інспекція; Державна архітектурно-будівельна інспекція; Державна міграційна служба. Цей перелік не є вичерпним та може бути доповнений іншими органами державної влади, які, відповідно до законодавства, уповноважені на реалізацію правоохоронних функцій.

Список використаних джерел:

1. Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П. Введение в системный анализ: учеб. пос. для вузов. – М.: В. ШК., 1989. – 367 с.
2. Соколенко О.Л. Адміністративно-правові засади захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / О.Л. Соколенко ; Харківськ. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2012. – 460 с.

3. Пікуля Т.О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Т.О. Пікуля ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – 20 с.

4. Климюк О.Ф. Правоохоронні органи в системі органів виконавчої влади / О.Ф. Климюк // Правове регулювання економіки. – 2009. – № 9. – С. 91–101.

5. Мельник К.Ю. Проблеми правового регулювання трудових відносин службовців правоохоронних органів : [монографія] / К.Ю. Мельник. – Х. : Харківськ. нац. ун-т внутр. справ, 2009. – 360 с.

6. Бараннік Р.В. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України : [навч. посіб.] / Р.В. Бараннік. – К. : Дакор: КНТ, 2008. – 348 с.

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

8. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 11. – Ст. 50.

9. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 22. – Ст. 303.

10. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

11. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

12. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 р. № 638-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 25. – Ст. 180.

13. Про контррозвідальну діяльність : Закон України від 26.12.2002 р. № 374-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 12. – Ст. 89.

14. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 р. № 3341-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 35. – Ст. 358.

15. Кримінальний процесуальний кодекс України : Кодекс України, Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 9–10, № 11–12, № 13. – Ст. 88.

16. Кримінальний процесуальний кодекс України : Кодекс України, Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 9–10, № 11–12, № 13. – Ст. 88.

17. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України, Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.