

*Савчук Р. М.,**доктор юридичних наук, доцент,**директор**Івано-Франківського навчально-наукового юридичного інституту  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ПОНЯТТЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

**Анотація.** Актуальність теми статті зумовлена тим, що поняття правоохоронних органів не знайшло одностайного розуміння у правовій науці, в тому числі й у доктрині адміністративного права, що пояснюється відсутністю чіткої нормативної дефініції поняття правоохоронних органів і законодавчо визначеної їх системи. Це зумовило постановку як мети статті встановлення ознак, якими характеризуються правоохоронні органи, і визначення на цій основі їх поняття.

Досліджено широке коло доктринальних підходів до визначення поняття правоохоронних органів і за результатами їх аналізу констатовано, що вчені, звертаючись до визначення поняття правоохоронних органів, акцентують увагу на тих або інших притаманних їм ознаках. Встановлено, що переважна більшість наведених положень не може бути віднесена до числа ознак правоохоронних органів і, відповідно, покладена на основу визначення їх поняття, оскільки не дозволяє розкрити їх сутність.

Обґрунтовано, що ознаки правоохоронних органів у своїй сукупності повинні, з одного боку, бути достатніми для всебічного визначення їх сутності, а з іншого, – не мають охоплювати положення, що відображають засади діяльності правоохоронних органів, у тому числі й адміністративно-правові. Із урахуванням наведеного, до ознак правоохоронних органів віднесено: 1) здійснення в межах їх компетенції правоохоронної діяльності як основного виду діяльності; 2) наділення визначеними законом владними повноваженнями, необхідними для здійснення правоохоронної діяльності, в тому числі й правом застосування державного примусу з підстав і в порядку, передбачених законом.

За результатами проведеного дослідження обґрунтовано, що правоохоронні органи є державними органами, на які законом покладено здійснення в межах їх компетенції правоохоронної діяльності та які наділені необхідними для цього владними повноваженнями, у тому числі й правом застосування державного примусу з підстав і в порядку, передбачених законом. Із урахуванням запропонованого підходу до розуміння поняття правоохоронних органів, встановлено доречність виокремлення в їх системі виключно тих органів, які безпосередньо виконують правоохоронну функцію та для яких здійснення правоохоронної діяльності є основним видом діяльності, а саме: органи прокуратури, Національну поліцію, Службу безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань і Бюро економічної безпеки.

**Ключові слова:** правоохоронні органи, діяльність правоохоронних органів, адміністративно-правові засади діяльності, правоохоронна система, система правоохоронних органів.

**Постановка проблеми.** Утвердження та забезпечення прав і свобод людини, визнаного законодавцем у ч. 2 ст. 3 Конституції України головним обов'язком держави [1], здійснюється за допомогою правоохоронної системи. Саме остання покликана забезпечити дотримання та охорону прав і свобод людини у всіх сферах суспільного життя, в тому числі й у правовій, шляхом реалізації правоохоронної функції держави, під якою розуміють «самостійний комплексний напрямок діяльності держави, обумовлений її соціальним призначенням, який реалізується системою суб'єктів (державних та недержавних), що уповноважені виключно в рамках закону з використанням відповідних форм та методів вживати юридичних заходів впливу (в тому числі примусових) з метою досягнення бажаного соціального ефекту – охорони права в цілому, забезпечення охорони законності і правопорядку, прав і свобод громадян зокрема» [2, с. 27].

Правоохоронні органи, з одного боку, є невід'ємним елементом інституційної підсистеми правоохоронної системи, що додатково вказує на неприпустимість ототожнення останньої із системою цих органів. З іншого боку, відповідно до п. п. 16 – 18 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України», правоохоронні органи входять до складу сектору безпеки та оборони і є складовими сил безпеки та оборони [3], що відповідає функціональному призначенню правоохоронних органів, вказаному в ч. 3 ст. 17 Конституції України [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема-тику стосовно поняття правоохоронних органів та їх системи досліджують у своїх наукових працях І.М. Білодід, М.М. Бурбика, Ю.В. Гаруст, В.Г. Гриценко, С.С. Єсімов, Ю.О. Загуменна, М.В. Ковалів, Ю.Р. Лозинський, В.І. Мельник, М.І. Мельник, О.М. Музичук, О.М. Резнік, А.А. Русецький, В.Я. Тацій, Р.Р. Трагнюк, М.І. Хавронюк, М.А. Хлистік та інші вітчизняні вчені. Незважаючи на численні наукові розвідки, поняття правоохоронних органів не знайшло одностайного розуміння у правовій науці, в тому числі й у доктрині адміністративного права. У першу чергу, це пояснюється відсутністю чіткої нормативної дефініції поняття правоохоронних органів і законодавчо визначеної їх системи. Остання в цілому наведена законодавцем в абз. 1 п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», яка має назву «Основні поняття» [4]. Вказана норма розглядається вченими як нормативне визначення поняття правоохоронних органів [5, с. 14-15; 6, с. 51], що, водночас, викликає заперечення, оскільки вона лише закріплює відкритий перелік органів, які віднесені законодавцем до числа правоохоронних задля виконання завдань вказаного Закону, визначених у ст. 1, та не містить вказівки на сукупність ознак, притаманних пра-

воохоронним органам. Більше того, як наголошує Р.Р. Трагнюк, «визначення поняття «правоохоронні органи» через вказівку на здійснення ними правозастосовних або правоохоронних функцій, наведене у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», не є коректним, адже правозастосовні функції включають у себе правоохоронні, проте не вичерпуються ними» [7, с. 187].

**Метою статті** є встановлення ознак, якими характеризуються правоохоронні органи, і визначення на цій основі їх поняття.

**Виклад основного матеріалу.** У найбільш загальному вигляді поняття правоохоронних органів визначає М.А. Хлестік, на думку якої ними є «державні органи, визначені у законах України як правоохоронні чи такі, що здійснюють правоохоронні чи правозастосовні функції» [6, с. 53]. Схожі за змістом визначення наводять Ю.В. Гаруст і В.І. Мельник, котрі під правоохоронними органами розуміють «державні органи, які наділені, відповідно до чинного законодавства, владними повноваженнями та здійснюють у межах своєї компетенції правоохоронну діяльність» [8, с. 14], М.М. Бурбіка та О.М. Музичук, які пропонують визначати їх як «державні органи, на які законодавчими актами покладено здійснення однієї або декількох правоохоронних функцій і для яких їх виконання є основним та повсякденним завданням» [5, с. 19-20; 9, с. 28], С.С. Єсімов, М.В. Ковалів та Ю.Р. Лозинський, котрі розглядають правоохоронні органи як «органи державної влади, метою утворення та основним напрямком діяльності яких є виконання на професійній основі повноважень із реалізації правоохоронної функції держави згідно із чинним матеріальним і процесуальним законодавством» [10, с. 41]. Тобто, з точки зору зазначених вчених, основний акцент у визначенні поняття правоохоронних органів робиться на здійсненні ними правоохоронної діяльності.

Деяко з інших позицій поняття правоохоронних органів визначають М.І. Мельник та М.І. Хавронюк, які під правоохоронними органами розуміють «лише ті державні органи, які, діючи в межах кримінально-процесуальної чи адміністративної процедури, ведуть боротьбу зі злочинністю та правопорушеннями, що тягнуть юридичну відповідальність винятково у сфері публічного права» [11, с. 31], а також Р.Р. Трагнюк, котрий розглядає їх як «спеціально уповноважені на протидію порушенням закону органи державної влади, які з метою захисту прав і свобод людини та інтересів суспільства можуть застосовувати державний примус на підставах та в порядку, визначених законом» [7, с. 188]. Таким чином, у наведених визначеннях науковці зміщують акцент зі спрямованості діяльності правоохоронних органів на здійснення ними протидії злочинності та правопорушенням у публічній сфері.

При цьому низка вчених вказує на спрямованість їх діяльності не лише на протидію злочинності та вказаним правопорушенням, але й на забезпечення прав і свобод людини. Так, на думку Ю.О. Загуменної, «правоохоронні органи – це спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують додержання та реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку із додержанням встановлених законом правил та процедур відповідно до своєї компетенції» [12, с. 149]. Схожу позицію відстоює А.А. Русецький, який розглядає правоохоронні органи як «наявні в суспільстві та державі державні установи, органи та організації, що здійснюють правоохоронну діяльність та основне завдання яких полягає в забезпеченні

законності, захисті прав та законних інтересів людини і громадянина, юридичних осіб, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями» [13, с. 329].

Більш широко мету діяльності правоохоронних органів тлумачить В.Г. Гриценко, котрий визначає їх як «організаційно та структурно відокремлені спеціально уповноважені органи державної влади, а також громадські органи, які наділені правоохоронними та правозастосовними функціями (владною, організаційно-розпорядчою, контрольно-наглядовою та іншими) з метою забезпечення прав і свобод людини і громадянина, підтримання режиму законності, охорони правопорядку в державі, підвищення авторитету Українського народу та держави на національному та міжнародному рівнях» [14, с. 6].

Окремі вчені відзначають можливість визначення поняття правоохоронних органів у двох розуміннях: широкому та вузькому. Так, М.В. Ковалів у широкому значенні під ними розуміє «державні органи, уповноважені на здійснення контролю за дотриманням законодавства у певній визначеній галузі права», а у вузькому – «державні органи, спеціально створені для забезпечення законності та правопорядку, особливістю яких є наявність повноважень на застосування примусу для забезпечення виконання поставлених перед ними завдань» [15, с. 168].

Аналіз наведених підходів свідчить, що вчені, звертаючись до визначення поняття правоохоронних органів, акцентують увагу на тих або інших притаманних їм ознаках. При цьому вони по-різному підходять до кола ознак, які використовуються ними у дефініції цього поняття або наводяться у вигляді переліку. Зокрема, основними ознаками правоохоронних органів, на думку науковців, є такі: 1) уповноваження їх законом на здійснення правоохоронної діяльності [12, с. 149; 15, с. 171]; 2) здійснення ними правоохоронної діяльності (правоохоронної функції) [16, с. 97], питома вага якої в загальному обсязі їх діяльності повинна бути досить вагомою [17, с. 134]; 3) реалізація правоохоронними органами функцій і виконання завдань, покладених суспільством та державою на суб'єктів правоохоронної діяльності [17, с. 134], зокрема однієї або декількох із таких функцій як: запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням, їх припинення та розкриття, розшук осіб, які їх вчинили; охорона особливо важливих державних об'єктів та окремих посадових осіб, передбачених законодавством; оперативно-розшукова та розвідувальна діяльність; охорона громадського порядку і громадської безпеки; виконання кримінальних покарань тощо [5, с. 19; 9, с. 27]; 4) виконання принаймні однієї, чи, як правило, декількох головних правоохоронних функцій є визначальним у діяльності правоохоронних органів [18, с. 50], а сама така функція (функції) є однією з основних (головних, пріоритетних) та виконується ними повсякденно [5, с. 19; 9, с. 27]; 5) наділення спеціальними державно-владними повноваженнями [12, с. 149; 15, с. 171; 16, с. 97; 17, с. 134], та, відповідно, правом застосування державного примусу для забезпечення виконання покладених на них завдань [5, с. 19; 9, с. 27; 12, с. 149; 17, с. 134]; 6) специфічність організаційного, правового, кадрового, матеріально-технічного, військового та тилового (зокрема, забезпечення озброєнням, боєприпасами, спеціальними засобами, криміналістичною і спеціальною технікою, речовим та іншими видами майна), фінансового, інформаційного, наукового та іншого забезпечення для виконання правоохоронними органами покладених на них функцій [18, с. 50]; 7) пред'явлення законом до працівників цих органів

спеціальних вимог щодо ділових і моральних якостей, стану здоров'я, рівня освіти, відсутності судимості тощо [18, с. 50] та визначення законом спеціальних умов проходження ними спеціальної професійної підготовки, порядок і особливості проходження якої можуть мати відмінності у різних правоохоронних органах [15, с. 171]; 8) наділення законом працівників цих органів з метою ефективного виконання покладених на них обов'язків специфічними правами, надання їм пільг, забезпечення підвищеного правового захисту [18, с. 50], наділення відповідними атрибутами, які вказують на їх приналежність до правоохоронних органів [5, с. 19; 9, с. 27; 18, с. 50], та, як правило, присвоєння їм спеціальних звань, видача форменого одягу, зброї та інших засобів самозахисту, а також регламентування питань їх дисциплінарної відповідальності спеціальними статутами [5, с. 19; 9, с. 27]; 9) відповідність діяльності правоохоронних органів усім ознакам, притаманним правоохоронній діяльності, та принципам правоохорони [17, с. 134]; 10) здійснення ними своєї діяльності з додержанням встановлених законом правил та процедур [12, с. 149; 15, с. 171], хоча й з наданням їм можливості відхилення, за передбачених законодавством умов, від правових приписів, обов'язкових для усіх інших суб'єктів суспільних відносин у випадках необхідності виконання своїх функцій, пов'язаних з виявленням та розслідуванням порушень закону [15, с. 171]; 11) обов'язковість законних та обґрунтованих рішень, прийнятих державними органами, для виконання посадовими особами і громадянами [12, с. 149; 15, с. 171]; 12) професійність виконання правоохоронними органами своїх повноважень [15, с. 171] тощо.

Водночас, переважна більшість наведених положень не може бути віднесена до числа ознак правоохоронних органів і, відповідно, покладена в основу визначення їх поняття, оскільки не дозволяє розкрити їх сутність. Визначення терміну, як наголошує О.В. Капліна, «повинно містити основні, суттєві ознаки позначуваного ним поняття, необхідні й достатні для його ідентифікації і відмежування від інших термінів» [19, с. 176]. Тому ознаки правоохоронних органів у своїй сукупності повинні, з одного боку, бути достатніми для всебічного визначення їх сутності, а з іншого, – не повинні охоплювати положення, що відображають засади діяльності правоохоронних органів, у тому числі й адміністративно-правові. Із урахуванням наведеного, ознаками правоохоронних органів є:

1. Здійснення в межах їх компетенції правоохоронної діяльності як основного виду діяльності. Саме функціональне призначення того чи іншого органу, тобто визначений напрям діяльності щодо безпосередньої чи опосередкованої охорони права, на думку вчених, «є основним критерієм його віднесення до категорії правоохоронних» [16, с. 97; 20, с. 243]. При цьому «правоохоронна діяльність для цього органу має бути способом існування та формою відображення його соціального призначення» [17, с. 142] та підлягає здійсненню відповідним правоохоронним органом у межах його компетенції, встановленої законом.

2. Наділення визначеними законом владними повноваженнями, необхідними для здійснення правоохоронної діяльності, в тому числі й правом застосування державного примусу з підстав і в порядку, передбачених законом. Повноваження кожного правоохоронного органу визначаються законом і повинні бути достатніми для реалізації покладених на нього функцій і досягнення поставлених перед ним завдань. Пов-

новаження правоохоронних органів мають владний характер і передбачають можливість застосування державного примусу для забезпечення виконання покладених на них завдань. Такий вид примусу «здійснюється правоохоронними органами від імені держави і на законних підставах» [21, с. 66], «має на меті усунення певної неправомірної поведінки суб'єкта, який порушує охоронювані законодавством суспільні відносини, та загрози суспільним відносинам за відсутності протиправної поведінки, але коли загроза виникає об'єктивно» [22, с. 98], та «здійснюється за допомогою заходів, які відрізняються один від одного залежно від компетенції органу і тяжкості вчиненого правопорушення» [12, с. 149].

**Висновки.** Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що правоохоронні органи є державними органами, на які законом покладено здійснення в межах їх компетенції правоохоронної діяльності та які наділені необхідними для цього владними повноваженнями, у тому числі й правом застосування державного примусу з підстав і в порядку, передбачених законом. У системі правоохоронних органів доречно виокремлювати виключно ті органи, які безпосередньо виконують правоохоронну функцію та для яких здійснення правоохоронної діяльності є основним видом діяльності, а саме: органи прокуратури, Національну поліцію, Службу безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань і Бюро економічної безпеки.

#### Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2014. 544 с.
3. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
4. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.
5. Музичук О.М. Сучасний стан теоретичної розробки та законодавчого визначення поняття правоохоронних органів та їх переліку. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. № 44. С. 12-21.
6. Хлистік М.А. Визначення поняття правоохоронного органу в законодавстві України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Серія: *Юридичні науки*. 2021. Том 32. № 4. С. 49-54.
7. Трагнюк Р.Р. Деякі проблеми визначення поняття правоохоронних органів за законодавством України. *Scientific Notes of Lviv University of Business and Law*. 2020. Volume 26. P. 184-188.
8. Гаруст Ю.В., Мельник В.І. Правоохоронні органи на захисті економічної безпеки України: адміністративно-правовий аспект: монографія. Суми: Видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 2019. 256 с.
9. Бурбика М.М. Ще раз до визначення поняття «правоохоронні органи». *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 27. С. 23-29.
10. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Лозинський Ю.Р. Правове регулювання правоохоронної діяльності: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2018. 323 с.
11. Мельник М.І., Хавронюк М.І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2002. 576 с.
12. Загуменна Ю.О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності. *Право і безпека*. 2010. Вип. 3. С. 145-150.

13. Русецький А.А. Поняття та особливості правоохоронних органів України. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. № 6. Том 4. С. 326-330.
14. Гриценко В.Г. Адміністративно-правові проблеми оптимізації правоохоронної системи України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, 2015. 35 с.
15. Ковалів М.В. Адміністративно-правове регулювання діяльності правоохоронних органів у демократичній державі. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 1. С. 166-173.
16. Волуйко О., Дручек О. Поняття правоохоронної діяльності та правоохоронних органів у світлі концепції національної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 95-100.
17. Кучук А.М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Київ, 2007. 213 с.
18. Бородин Д.І. Правоохоронні органи України: поняття та функції. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2015. № 2. С. 47-51.
19. Капліна О.В. Правозастосовне тлумачення норм кримінально-процесуального права: монографія. Харків: Право, 2008. 296 с.
20. Гудима О.О., Фелик В.І. Підходи до визначення поняття «правоохоронний орган» на сучасному етапі реформування центральних органів виконавчої влади. *Право і суспільство*. 2022. № 5. С. 237-244.
21. Резнік О.М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Суми, 2019. 509 с.
22. Трещова О.Р. Державний примус в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків, 2012. 191 с.

### **Savchuk R. Conceptual approaches to understanding the concept of law enforcement agencies**

**Summary.** The relevance of the topic of the article is due to the fact that the concept of law enforcement agencies has not found a unanimous understanding in legal science, including

in the doctrine of administrative law, which is explained by the lack of a clear statutory definition of the concept of law enforcement agencies and their legally defined system. This has led to the aim of the article to identify the features which characterize law enforcement agencies and to define their concept on this basis.

The author examines a wide range of doctrinal approaches to the definition of law enforcement agencies and, based on the results of their analysis, states that when referring to the definition of law enforcement agencies, scholars focus on certain inherent features. It is established that the vast majority of the above provisions cannot be attributed to the characteristics of law enforcement agencies and, accordingly, cannot be used as the basis for defining their concept, since they do not allow to reveal their essence.

It is substantiated that the features of law enforcement agencies in their entirety should, on the one hand, be sufficient to comprehensively determine their essence, and on the other hand, should not cover provisions which reflect the principles of law enforcement activities, including administrative and legal ones. In view of the above, the features of law enforcement agencies include: 1) carrying out law enforcement activities within their competence as the main type of activity; 2) vesting with the powers determined by law necessary for law enforcement activities, including the right to use state coercion on the grounds and in the manner prescribed by law.

Based on the results of the study, it is proved that law enforcement agencies are state bodies which are entrusted by law with law enforcement activities within their competence and which are endowed with the necessary power powers, including the right to use state coercion on the grounds and in the manner prescribed by law. Given the proposed approach to understanding the concept of law enforcement agencies, the author establishes that it is appropriate to distinguish in their system only those agencies which directly perform law enforcement functions and for which law enforcement is the main activity, namely, the prosecution authorities, the National Police, the Security Service of Ukraine, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the State Bureau of Investigation and the Bureau of Economic Security.

**Key words:** law enforcement agencies, activities of law enforcement agencies, administrative and legal framework, law enforcement system, system of law enforcement agencies.