

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-10/55>

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ КАТЕГОРІЇ «СИСТЕМА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ»

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL FOUNDATIONS OF THE STUDY OF THE "LAW ENFORCEMENT SYSTEM" CATEGORY

Азімов К.Р., аспірант кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки
Сумський державний університет

Репрезентоване наукове дослідження стосується ключових питань щодо теоретико-методологічних основ аналізу категорії «система правоохоронних органів». Із урахуванням багатьох поточних реалій, у тому числі офіційних реформістських ініціатив наголошено на потребі своєчасності й доцільності висвітлення представленої проблематики. Зважаючи на наявні обґрунтовані суспільні запити у цій сфері розкриття низки вагомих позицій матиме істотне значення в коротко-, середньо- та довгостроковій перспективах.

Для забезпечення повноти і всебічності роботи першочерговим вбачався акцент на вихідній понятійній одиниці – «система» та «правоохоронні органи». Відносно першої позиції було визначено коло типових характеристик смислово прийнятних для будь-яких систем. Уточнено, що йдеться про певний діапазон упорядкованих компонентів, відповідна конгломерація яких надає фізичну змогу досягати бажаних результатів і, за потреби, здатна до трансформацій.

Зосереджено увагу на терміні «правоохоронні органи» й підкреслено існування деяких хронічних теоретико-методологічних невизначеностей, зумовлених законодавчими прогалинами. Висловлено декілька міркувань критичного змісту щодо поточної ситуації у цій сфері, котрі потребують належного й комплексного вирішення.

На основі попередньо отриманих результатів звернено увагу на деякі аспекти питання системи правоохоронних органів. Зокрема, виявлено й проаналізовано нечисленні міркування щодо змістовного наповнення однойменної дефініції; зосереджено увагу на деякі суміжні категоріальні одиниці; здійснено проміжні висновки щодо стану наукової розробки вказаної тематики.

У заключній частині матеріалу запропоноване авторське бачення поняття «система правоохоронних органів» із урахуванням вищенаведених здобутків. Наголошено, що вказана категорія має істотний потенціал для розвитку і є важливою в сучасних умовах.

Ключові слова: органи правопорядку, правоохоронна діяльність, правоохоронна функція, правоохоронні органи, система.

The presented scientific research deals with key questions regarding the theoretical and methodological foundations of the analysis of the "law enforcement system" category. Taking into account many current realities, including official reformist initiatives, the need for timely and expedient coverage of the presented issues is emphasized. Taking into account the existing justified public requests in this area, the disclosure of a number of important positions will be of significant importance in the short-, medium- and long-term perspectives.

In order to ensure the completeness and comprehensiveness of the work, emphasis on the original conceptual units – "system" and "law enforcement agencies" was seen as a priority. Regarding the first position, a circle of typical characteristics meaningfully acceptable for any systems was determined. It is clarified that it is a certain range of ordered components, the appropriate conglomeration of which provides a physical opportunity to achieve the desired results and, if necessary, is capable of transformations.

Attention is focused on the term "law enforcement agencies" and the existence of some chronic theoretical and methodological uncertainties caused by legislative gaps is emphasized. Several considerations of critical content regarding the current situation in this area are expressed, which require a proper and comprehensive solution.

On the basis of previously obtained results, attention was drawn to some aspects of the issue of the system of law enforcement agencies. In particular, a few considerations regarding the content of the definition of the same name have been identified and analyzed; attention is focused on some adjacent categorical units; intermediate conclusions were made regarding the state of scientific development of the specified topic.

In the final part of the material, the author's vision of the concept of "law enforcement system" is proposed, taking into account the above achievements. It is emphasized that this category has significant potential for development and is important in modern conditions.

Key words: law enforcement agencies, law enforcement activities, law enforcement function, law enforcement agencies, system.

Актуальність теми дослідження. Робота суб'єктів правоохоронної діяльності передбачає активний багатовекторний вплив на різні сфери щодо запобігання й протидії всім правопорушенням. Їх функціонування, нерідко, передбачає реалізацію спільних санкціонованих заходів, особливо щодо найрезонансніших суспільно небезпечних діянь. Зважаючи на характер і ступінь складності потенційних наслідків консолідація наявних зусиль (інтелектуальних, матеріальних, технічних, технологічних й ін.) – ключова умова досягнення багатьох очікуваних результатів.

Наведені й інші істотні чинники дають мотивовані підстави вести мову про науковий обіг категорії «система правоохоронних органів», як життєздатної та перспективної наукової одиниці. Це, в свою чергу, формує сприятливе підґрунтя для різних фундаментальних досліджень із вказаних, похідних, а також суміжних питань, розвиваючи відповідні напрями.

Постановка проблеми. Висвітлена вище проблематика має перспективну основу, з огляду на ряд хронічних

проблем у сфері правоохоронної діяльності. Помітний її потенціал, часте хибне ототожнення з дефініцією «правоохоронна система», передумова для вирішення деяких нагальних питань теоретичного й прикладного характеру – ключові чинники на користь такої ініціативи.

Ураховуючи все викладене, сформульовану тематику можна вважати актуальною й такою, що вимагає предметного акцентування. Оскільки, будь-які нагальні аспекти мають заслуговувати на увагу в умовах стійкого запиту щодо ефективної й результативної роботи органів правопорядку та офіційного визнання існування недоліків у однойменній системі¹.

¹ Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки від 11.05.2023 р. № 273/2023

Стан наукової розробки. Різні аспекти представленої проблематики перебували у полі зору таких відомих вчених і науковців, як: В. Боняк, Ю. Гаруст, І. Коваленко, В. Ковальська, А. Куліш, А. Кучук, Я. Меженій, В. Мельник, С. Россоха, Д. Тихонова, А. Фаріон-Мельник, С. Шоптенко, О. Яремко та багатьох інших. Однак, із огляду на ряд проблем теоретико-методологічного й прикладного характеру ініційована тематика є перспективною для наукової розробки.

Мета дослідження. Керуючись всіма орієнтирами, висвітленими в актуальності роботи метою має стати аналіз провідних наукових суджень щодо змістовного наповнення дефініції «система правоохоронних органів» та формулювання науково обгрунтованого розуміння однойменного поняття.

Виклад основного матеріалу. Досягнення поставленої мети, у першу чергу, передбачає визначення базового понятійно-категоріального апарату. Завдяки чому, справедливо розраховувати на методологічно обгрунтоване авторське бачення центральної понятійної одиниці, з подальшим визначенням її специфік. Виходячи з цього, зосередимось на поступовій реалізації наміру щодо виокремлення та аналізу поширених поглядів на вихідні терміни.

Серед їхнього числа уваги заслуговують такі позиції, як «система» й «правоохоронні органи», котрі семантично формують зміст центральної категорії. Відповідно, дослідження їх ключових параметрів матиме виключне значення для належної розробки аналізованої дефініції.

Власне щодо терміну, «система», то у вітчизняних тлумачних словниках містяться наступні трактування, за смислом придатні до застосунку: 1) порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь; 2) форма організації, будова чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ і т. ін.); 3) сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням; 4) сукупність принципів, які є основою певного вчення; 5) будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин [1, с. 203; 2, с. 1320–1321]. І. Коваленко зазначає, йдеться про сукупність певних елементів, якимось чином пов'язаних і взаємодіючих між собою з метою виконання заданих цільових функцій [3, с. 11]. Тобто, мовиться про певне число елементів, які формують певну субстанцію, покликану реалізувати котрісь цілі. Окрім цього, слушно й виправдано наголошувати, що саме упорядкування котрихось заходів, різних одиниць, формують найсприятливіші параметри для роботи тієї чи іншої системи.

У загальних обрисах, доцільно вбачати котрийсь діапазон упорядкованих компонентів, відповідна конгломерація яких надає фізичну змогу досягати бажаних результатів. При цьому, виходячи зі зміни орієнтирів, можливі трансформації й самої системи щодо кількісного і видового складів, а також функціональних властивостей останніх.

До того ж, у наведених поширених і активно цитованих роз'ясненнях відсутнє застереження щодо можливості/неможливості самостійного функціонування елементів таких систем. Виходячи з практики роботи багатьох типів систем життєздатними убачаються обидві гіпотези. Залежно від наявних властивостей конкретної одиниці й актуальних чи перспективних запитів можливий один чи інший названий вище варіант розвитку подій. Тобто, за певних обставин, один й той самий компонент може функціонувати, як самостійно, так і не мати відповідної можливості.

Загалом, базове розуміння вихідної категорії «система» доцільно звести до наступних характеристик: 1) сукупність котрихось елементів, у тому числі різного походження; 2) визначення ролі кожного з таких компонентів; 3) упорядкування й певні, хоча б базові алгоритми

конгломерації цих складників; 4) функціональний орієнтир на досягнення спільних цілей; 5) тощо. Вбачається, що зазначений перелік є типовим для будь-якої системи, незалежно від її походження, похідних специфік та спрямування регуляторного впливу.

Відносно дефініції «правоохоронні органи», то остання доволі давно й активно перебуває в науковому обігу. До прикладу А. Кучук, наголошує йдеться про спеціально уповноважені державні органи, що наділяються державно-владними повноваженнями з метою професійного здійснення на підставі та відповідно до законодавства, а у випадках, встановлених законом, – у відповідній процесуальній формі, із застосуванням правових засобів, діяльність, спрямовану на охорону прав та свобод людини і громадянина, законності та правопорядку, усіх врегульованих правом суспільних відносин [4, с. 17–18]. Ю. Гаруст і В. Мельник переконують, що під правоохоронними органами слід розуміти державні органи, які наділені, відповідно до чинного законодавства, владними повноваженнями та здійснюють у межах своєї компетенції правоохоронну діяльність [5, с. 14]. С. Россоха стверджує, такими суб'єктами є державні органи, що Конституцією та законами України наділені певним обсягом прав і обов'язків щодо здійснення захисту прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства і держави шляхом вчинення специфічних дій примусового характеру, які проводяться в певній процесуальній формі [6, с. 13]. А. Куліш відмічає, йдеться про 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 [7, с. 92]. За деякими аспектами наведені й деякі інші такі позиції не різняться між собою. В той же час, щодо певних суджень можна спостерігати розбіжності і суперечності, котрі, інколи, мають істотне значення.

Можна припустити, така обстановка зумовлена законодавчо нечітким розумінням кількісного складу цих інституцій. Як відомо, у ч. 1 ст. 2 ЗУ «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 р. № 3781-ХІІ [8] міститься невечірний перелік правоохоронних органів. Йдеться про такі суб'єкти, як органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, НАБУ, органів охорони державного кордону, Бюро економічної безпеки України, органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, органів державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інших органів, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [8]. Однак, знову ж таки, деякі норми цієї статті носять застарілий, невідповідний вимогам часу характер (органи рибоохорони, державної лісової охорони тощо). Суперечливим є й елемент конструкції «інші органи», що дає підстави для віднесення до цієї групи широкого спектра публічних інституцій.

Варто зауважити, що відносно нещодавно спроба вирішити цю спірну позицію мала місце у судовій практиці. Абз. 2 п. 39 мотивувальної частини згаданої й аналізованої Постанови Великої Палати Верховного Суду від 30.08.2023 р. № 633/195/17 (провадження № 13-39 кс 23) [9] визначено, що правоохоронним може виступати лише орган державної влади, якому згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, який приймає загальнообов'язкові рішення, забезпечуючи їх виконання, у тому числі й примусовими засобами [9]. Тобто, важливою відмінністю слід вбачати змогу застосування примусових засобів.

Окрім цього, Великою Палатою Верховного Суду з огляду на законодавчі орієнтири (ч. 1 ст. 2 ЗУ «Про державний захист працівників суду і правоохоронних орга-

нів» від 23.12.1993 р. № 3781-ХІІ [8]) підкреслено роль правоохоронної функції. Зокрема, відповідно до п. 41 згаданої постанови йдеться про те, що на відміну від інших органів державної влади, які можуть також здійснювати правоохоронну функцію, для правоохоронних органів вона є основною [9]. У однойменному законодавчому акті відсутня вказівка щодо основної ролі правоохоронної функції. Тобто, Верховним Судом зроблений вагомий крок відносно формування персоніфікованого переліку відповідних інституцій.

Під певним кутом зору можна вважати, що вагоме значення у цьому контексті має «Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку» [10]. В абз. 1 Заключних положень документа йдеться про те, що перераховані й розкриті напрямки реформування застосовуються до органів прокуратури, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, Державного бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України, Служби безпеки України та Державної митної служби України [10]. В якості однієї з робочих гіпотез слушно припустити, що правотворець репрезентував своє поточне бачення персоніфікованого складу правоохоронних органів.

Із іншого боку, заключні положення не містять згадку про НАБУ, яке відповідно ч. 1 ст. 2 ЗУ «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 р. № 3781-ХІІ [8] визнається правоохоронним органом. За цих обставин має місце істотне протиріччя, котре вимагає окремої уваги в рамках нових наукових розвідок.

Слід зазначати, що на сучасному етапі поняття «правоохоронні органи» не знайшло одностайного схвалення й розуміння. Існуючі законодавчі недопрацювання сформували основу для ряду протиріччів відносно аналізованої вище дефінітивної одиниці.

Зважаючи на це та ураховуючи відповідне судове рішення пропонується оперувати загальним баченням. У такому контексті мову слушно вести про сукупність державних органів, що реалізують правоохоронну функцію й для яких вона основною під час здійснення більшості санкціонованих заходів.

Виходячи з цього, зосередимось безпосередньо на питанні системи правоохоронних органів. У наукових доробках не часто використовують термін «система правоохоронних органів» із різних причин.

Серед нечисленної кількості думок виокремимо спільне бачення А. Фаріон-Мельник й О. Яремко, котрі зауважують, що мова повинна йти про цілісну, ієрархічну, структуровану сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих правоохоронних органів, за функціональним критерієм спрямованих на фахове здійснення правоохоронної діяльності з метою забезпечення верховенства права і правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань [11, с. 69]. С. Шоптенко приходять до висновку, що мова йде про дві групи суб'єктів: 1) безпосередньо правоохоронні органи, які комплексно реалізують правоохоронну діяльність за різними напрямками; 2) органи, що реалізують окремі правоохоронні функції [12, с. 154]. В. Боняк репрезентує її, як систему правоохоронних органів, регламентовану нормами національного права сукупність державних спеціально уповноважених суб'єктів правоохоронної системи – правоохоронних органів і спецслужб, що наділяються державно-владними повноваженнями для охорони та захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, законності й правопорядку, усіх врегульованих правом суспільних відносин [13, с. 27]. Я. Меженний стверджує, йдеться про

сукупність суб'єктів – державних органів, що взаємодіють між собою й державою та, які об'єднує спільна мета – здійснення правоохоронної діяльності та реалізація правоохоронної функції [14, с. 147]. Як бачимо, вчені сходяться на думці, що мова повинна йти про роботу двох і більше державних установ, що здійснюють правоохоронну діяльність за різними санкціонованими напрямками [11, с. 69; 12, с. 154; 14, с. 147]. У свою чергу, під вказаною діяльністю, зазвичай, розуміють: 1) роботу спеціально уповноважених органів (державних та недержавних) з метою охорони прав і свобод громадян, правопорядку та забезпечення законності, що реалізується в установленій законом формі та в межах повноважень, наданих цим органом (*у вузькому значенні*); 2) діяльність всіх державних органів та недержавних організацій щодо забезпечення дотримання прав і свобод громадян, їх реалізації, забезпечення законності та правопорядку (*в широкому значенні*) [15, с. 224]. Поширеним також є судження, що це безперервна, узгоджена діяльність державних і недержавних органів і організацій, спрямована на створення максимально сприятливих умов для безперешкодної реалізації правових норм, суб'єктивних прав і свобод, профілактики та виявлення правопорушень з метою попередження, припинення, ліквідації їх наслідків, поновлення прав, відшкодування збитків, покарання винних [16, с. 128]. А. Кучук наголошує, що слід вбачати професійну діяльність спеціально уповноважених державою органів та організацій, яка здійснюється на підставі та згідно закону, а в випадках, встановлених законом – у відповідній процесуальній формі із застосуванням правових засобів і спрямовану на охорону прав та свобод людини й громадянина, законності та правопорядку, усіх врегульованих правом суспільних відносин [17, с. 79]. Узагальнено, зміст такої діяльності передбачає провадження заходів в порядку і способи, передбачені чинним законодавством. Сама ж вона орієнтована на забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, дотримання законності й правопорядку тощо.

Зважаючи на змістовне наповнення й сутнісні орієнтири викладеного, доцільно вести мову про доцільність і виправданість наукового обігу категорії «система правоохоронних органів». Її застосунок дає ряд переваг теоретико-методологічного й практичного характеру, формуючи перспективні основи для подальшого розвитку однойменної тематики.

Виходячи із отриманих проміжних результатів, у загальних обрисах систему правоохоронних органів слід розглядати, як сукупність державних органів, що реалізують правоохоронну функцію в якості основної із чітко визначеними завданнями, функціями та компетенцією, зокрема й підслідністю для досягнення ключової мети – охорони прав, свобод та законних інтересів всіх учасників регульованих правовідносин. Пропоноване розуміння поєднує й належно охоплює відповідні властивості вихідних категорій надаючи змогу репрезентувати змістовне бачення центральної дефініції.

Висновки. Категорія «система правоохоронних органів» не користується активним попитом та перебуває на стадії становлення у вітчизняній науковій площині. Водночас, наявні доробки, на рівні з офіційно визнаними проблемами з питань правоохоронної діяльності, засвідчують доцільність і своєчасність її розвитку.

Будучи складною понятійною одиницею, вона змістовно формується з двох вихідних термінів, один із яких також перебуває на стадії деяких тривалих невизначеностей. Сутнісно вона передбачає сукупність декількох державних органів, що реалізують правоохоронну функцію в якості основної із розмежуванням компетенції та націленості на спільну загальну мету.

ЛІТЕРАТУРА

1. Білодід І., Бурячок А. та ін. Словник української мови [В 11 т.] (1970-1980). Т. 9. С. 203.
2. Бусел В. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000. Київ ; Ірпінь : Перун. 2005. Вип. VIII. 1728 с.
3. Коваленко І. Вступ до системного аналізу : навч. посібн. Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили. 2004. 148 с.
4. Кучук А. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ. 2007. 22 с.
5. Гаруст Ю., Мельник В. Правоохоронні органи на захисті економічної безпеки України: адміністративно-правовий аспект : монографія. Суми : «Мрія». 2019. 256 с.
6. Россоха С. Правоохоронні органи держави в механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків. 2016. 20 с.
7. Куліш А. Щодо визначення поняття «правоохоронні органи». *Право і Безпека*. 2005. № 5. Т. 4. С. 90–93.
8. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781-XII / База даних «*Законодавство України*». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text>.
9. Постанова Великої Палати Верховного Суду : Постанова від 30 серпня 2023 р. № 633/195/17 (провадження № 13-39 кс 23). *Веб-портал: LIGA 360*. 2023. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/113396900>.
10. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки : Указ Президента України від 11 травня 2023 р. № 273/2023 / База даних «*Законодавство України*». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>.
11. Фаріон-Мельник А., Яремко О. Правоохоронні органи: питання термінології та системи. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. Вип. 1. № 2. С. 65–70.
12. Шоптенко С. Система правоохоронних органів України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 3. С. 150–155.
13. Боняк В. «Система правоохоронних органів» та «правоохоронна система» співвідношення понять. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 20–28.
14. Меженний Я. Сучасне розуміння системи правоохоронних органів України. *Юридична наука*. 2020. № 2-1 (103). С. 143–148.
15. Тихонова Д. Поняття «правоохоронна діяльність» і функції правоохоронної діяльності. *Проблеми сучасної поліцейстики : тези доп. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 квітня 2022 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внут. справ, Ф-т № 6, Каф. правоох. діяльності та поліцейстики, Наук. парк «Наука та безпека»*. Харків. 2022. С. 224–225.
16. Ковальська В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти) : дис. ... д-р юрид. наук : 12.00.07. Київ. 2010. 422 с.
17. Кучук А. Правоохоронна діяльність в Україні: теоретико-правовий аспект. Київ : Знання України. 2009. 219 с.