



УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v3.2023.13>**Ю. Голодник,**кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри кримінальної юстиції  
Державного податкового університету України

## ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ В МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН ТА БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

На сьогодні питання гарантування прав та свобод людини і громадянина та безпеки держави неможлива без вітчизняних збройних сил та правоохоронних органів. У забезпеченні охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку в державі важливу роль відіграють її правоохоронні органи.

Варто наголосити, що у багатьох нормативно-правових актах безпосередньо міститься вказівка, що той чи інший орган є правоохоронним. На це вказують Закони України: «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 р. № 2229-XII – державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями (ч. 1 ст. 1); «Про Національну гвардію України» від 13.03.2014 р. № 876-VII – Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями (ч. 1 ст. 1); «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР – Управління державної охорони України є державним правоохоронним органом спеціального призначення (ч. 1 ст. 11); «Про державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 р. № 794-VIII – є державним правоохоронним органом (ч. 1 ст. 1); «Про Бюро економічної безпеки України» від 28.01.2021 р. № 1150-IX – виконує правоохоронну, аналітичну, економічну, інформа-

ційну та інші функції (ч. 1 ст. 1); «Про державну прикордонну службу» від 03.04.2003 р. № 661-IV – є правоохоронним органом спеціального призначення (ч. 1 ст. 6); «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» від 08.07.2011 р. № 3677-VI – органи рибоохорони є правоохоронними органами, які для виконання їх повноважень держава забезпечує транспортними засобами, приладами спостереження, зброєю, відео- і фототехнікою, спецодягом тощо (ч. 4 ст. 10); «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» від 07.03.2002 р. № 3099-III – Військова служба правопорядку у Збройних Силах України – спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних Сил України; Про затвердження Положення про державну лісову охорону, лісову охорону інших лісокористувачів та власників лісів: постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 р. № 976 – Держлісоохорона має статус правоохоронного органу (п. 1).

Проте наведене не може гарантувати, що все наведені нами державні органи є правоохоронними. Деякі із них виконують лише окремі правоохоронні функції. Наприклад, державну лісову охорону та органи рибоохорони. Відсутність прямої вказівки в законі, що такий орган є правоохоронним, також не може слугувати критерієм для визнання органу

правоохоронним. Для прикладу, Національна поліція. Закон України «Про Національну національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII, надає чітку відповідь виходячи із його завдань та функційного призначення, що цей орган є правоохоронним.

Як зауважував В. Тацій, «унаслідок широкого тлумачення правоохоронної функції до правоохоронних органів включаються майже всі органи виконавчої влади, які тією чи іншою мірою займаються виконанням правоохоронних функцій, тобто так чи інакше правоохоронною діяльністю» [1, с. 4].

**Метою статті** є дослідження діяльності правоохоронних органів у правовому механізмі забезпечення прав і свобод громадян та безпеки держави.

Методологічною основою дослідження стали праці вітчизняних вчених, зокрема таких як А. Куліш, М. Ковалів, С. Науменко, А. Плугатар, Н. Русецький, О. Соколенко, О. Тюріна, Н. Юзікова та ін.

У питанні визначення поняття «правоохоронні органи» та системи правоохоронних органів, академік В. Тацій зазначав, що: «Ситуація, яка склалася на рівні закону із визначенням понятійного апарату системи правоохоронних органів, а також їх функціонального призначення, не може сприяти подальшому здійсненню їх реформування, спрямованого на забезпечення ефективної та узгодженої діяльності цих органів. Виходом з цієї термінологічної колізії може бути збереження поняття «правоохоронні органи» лише як узагальнюючого наукового» [1, с. 288].

Слід звернути увагу, що одним із проявів реформування правоохоронної діяльності у той час став Указ Президента України від 17.05.2012 р. № 328/2012, внаслідок якого у складі Конституційної Асамблеї Комісії було створено Комісію з питань правоохоронної діяльності, основним завданням якої стало напрацювання пропозицій щодо Концепції внесення змін

до Конституції України стосовно правоохоронної діяльності в Україні. Будучи Головою Комісії Конституційної Асамблеї з питань правоохоронної діяльності, академік В. Тацій зазначав, що у законодавчому та правозастосовному процесах доцільно відмовитись від терміна «правоохоронні органи» і здійснити поділ цієї системи органів залежно від їх конкретних функцій та призначення в механізмі охорони права, що й виступає критерієм для виокремлення їх певних класифікаційних груп. У зв'язку з цим Комісія пропонує виокремлювати:

1) органи охорони правопорядку – на відміну від інших органів виконавчої влади, для них: а) правоохоронна функція є основною і здійснюють повноваження, спрямовані на захист прав і свобод людини та охорону правопорядку; б) у зв'язку з цим вони мають право легального застосування примусу; в) у своєму складі мають озброєні формування;

2) контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади – до цієї системи доцільно віднести ті органи виконавчої влади, які наділені контрольними повноваженнями і здійснюють адміністративну юрисдикцію;

3) органи охорони Конституції та державного контролю [2, с. 288–289].

До цього варто додати, що на протязі всієї незалежності нашої держави, кожен із її президентів неминуче здійснював спробу реформувати діяльність правоохоронних органів. За цей період в Україні було прийнято десятки законодавчих актів, що стосувалися діяльності існуючих та новостворених правоохоронних органів, проте жоден із нормативно-правових актів, так і не спромігся визначити систему та надати визначення поняття «правоохоронного органу».

Варто звернути увагу, що своїх працях М. Руденка та О. Шайтура зазначають, що поняття «правоохоронні органи» та «органи правопорядку» – співвідносяться як родові та видові, на що автори неодноразово



звертають увагу у публікаціях [3; 4]. Зрештою, здійснюючи дослідження проблемних питань щодо визначення поняття правоохоронних органів Р. Трагнюк приходять до висновку, що чинне законодавство України не містить конкретного визначення поняття «правоохоронні органи», вичерпного переліку цих органів або чітких критеріїв, за якими той чи інший орган державної влади відноситься до правоохоронних, а також передбачає суперечливі підходи до вирішення цих питань. На його думку нормативно-правові акти по-різному трактують поняття «правоохоронні органи», а часто навіть суперечать один одному, а законодавче визначення повної системи правоохоронних органів на сьогодні відсутнє, а тому питання щодо віднесення того чи іншого органу до правоохоронних може під час викликати дискусію, тому існує нагальна необхідність прийняти Закон України «Про правоохоронну діяльність», який би визначив їх поняття та ознаки, а також сформулював би перелік правоохоронних органів та розмежував би їх із «органами правопорядку» [5, с. 187].

Аналізуючи загальну характеристику системи правоохоронних органів в Україні, необхідно зазначити, що при визначенні системи правоохоронних органів, слід врахувати рішення Конституційного суду України від 18.04.2012 р. № 10-рп/2012, який у справі № 1-13/2012, зазначив, що згідно з абзацом другим пункту 1 статті 2 Закону «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» захисту підлягають працівники суду і правоохоронних органів, зазначених в абзаці першому цього пункту, а також співробітники кадрового складу розвідувальних органів України, працівники Антимонопольного комітету України та уповноважені особи Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, які беруть безпосередню участь, зокрема, у виконанні вироків,

рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і попереднього слідства та прокурорів (підпункт «д»). Напрями діяльності, вказані у цьому абзаці, не можна вважати додатковими підставами для віднесення органів, що провадять таку діяльність, до правоохоронних. Визначивши ці напрями, законодавець розширив коло осіб, які поряд із працівниками суду і правоохоронних органів підлягають державному захисту відповідно до Закону, що є цілком виправданим з огляду на його завдання [6].

Наведене свідчить, що при визначенні поняття «правоохоронний орган», слід виходити із положень нормативно-правових актів, які регулюють правовий статус конкретного органу, виконує чи не виконує конкретний орган правоохоронну функцію. На слушну думку М. Мельника та М. Хавронюка, серйозною вадою всіх описаних моделей є можливість критики правомірності тих підстав, на яких одне з завдань окреслюється більш важливим ніж інше. У цьому сенсі, можна поставити запитання яке з завдань, — наприклад, здійснення оперативно-розшукової діяльності чи розслідування злочинів, — є більш важливим? Очевидно, що не лише відповідь на це запитання є доволі сумнівною, але й саме запитання виглядає майже неправомірним. Тому цілком виправданою є спроба виділити не якась одне пріоритетне завдання правоохоронної діяльності, а дві загальні групи завдань, що реалізуються у процесі правоохоронної діяльності, які позначаються як «головні» та «допоміжні» завдання [7, с. 27].

Зважаючи на те, що правоохоронні органи можуть виконувати функції, які складно віднести до правоохоронних (тестування на поліграфі, здійснення спеціальної перевірки, надання інформації, надання адміністративних послуг тощо), а отже, виникає питання, що слід розуміти під терміном «правоохоронна



функція?», щодо якого у рішенні Конституційного суду України, також не надається відповідь.

У питанні визначення «правоохоронна функція» у юридичній літературі існують різноматні підходи. Зокрема, у сучасному тлумачному словнику української мови, функція – це робота кого, чого-небудь, обов’язок, коло діяльності, роль когось, чогось [8, с. 912]. Р. Шай визначає правоохоронну функцію через поняття правопорядку, зазначаючи, що саме воно «охоплює найбільшу кількість об’єктів правової охорони держави, але не характеризує цей напрям діяльності загалом. Категорії правопорядку, прав та свобод громадян, прав власності тісно пов’язані між собою, доповнюють одна одну й не можуть розглядатися як самостійні функції. Вони складають зміст єдиної функції держави, що, на нашу думку, має визначатися як правоохоронна функція держави» [9, с. 361].

Здійснюючи дослідження принципів реалізації правоохоронної функції держави органами Національної поліції Я. Колесник висуває гіпотезу про те, що правоохоронна функція:

– по-перше, є категорією, яка зображує спеціальний напрям діяльності;

– по-друге, вказаній функції відповідає особливий набір інструментів впливу на суспільства;

– по-третє, ця категорія є вузькопрофільною, в зв’язку із чим застосовується в межах специфічного кола суспільних відносин [10, с. 12].

Вищевикладені підходи дають підстави визначити, що «правоохоронна функція» нерозривно пов’язана з діяльністю правоохоронного органу і є невід’ємною функцією держави, основною метою якої є виконання завдань держави у певній сфері суспільних відносин.

Здійснюючи дослідження діяльності правоохоронних органів в механізмі забезпечення прав і свобод громадян та безпеки держави, звернемо свої

погляди на Указ Президента України «Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки» від 11.05. 2023 р. № 273/2023, в якому зазначено, що реформування стосується: 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.

В Комплексному стратегічному плані мова йде не про правоохоронні органи, а про органи правопорядку. Тобто, цей нормативний акт до таких відносить лише вказані у нормативному акті органи, проте частина друга ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06. 2018 р. № 2469-VII, законодавець до складу сектору безпеки і оборони відносить: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Анти-терористичний центр при Службі безпеки України, Служба судової охорони, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв’язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислово політику.

Крім того, ст. 1 того ж Закону до сектору безпеки і оборони, сил безпеки та сил оборони відносить правоохоронні та розвідувальні органи, а також державні органи



спеціального призначення з правоохоронними функціями. Вищенаведене також не дає чіткої відповіді, які органи є правоохоронними, та які органи – органи правопорядку чи/або правоохоронні органи буде реформувати держава?

Також слід звернути увагу на той факт, що поза межами Закону України «Про національну безпеку України» залишилися Державне бюро розслідувань та Бюро економічної безпеки України. Не применшуючи важливість будь якого органу держави, що включені до складу сектору безпеки і оборони, варто наголосити, що не всі органи, що включені до складу сектору безпеки і оборони здійснюють правоохоронну та правозастосовну діяльність, можуть здійснювати оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування, вживати заходи щодо відшкодування завданих державі збитків і шкоди, повернення в Україну з-за кордону коштів та іншого майна, одержаних внаслідок вчинення кримінальних правопорушень, мають у своєму розпорядженні оперативнотехнічні та інші підрозділи.

Тому слід погодитися із думкою О. Білоусу, що найбільш яскраво, елемент формальної регламентації функціонування правоохоронних органів можна продемонструвати шляхом звернення до таких нормативно-правових актів, якими є процесуальні кодекси (тобто зводи юридичних норм, які прямо вказують на порядок, принципи та стадії реалізації окремих правоохоронних дій) [11, с. 41].

**Висновки.** Виходячи з вищезазначеного, всі без винятку правоохоронні органи відіграють важливу роль у правовому механізмі забезпечення прав і свобод громадян та безпеки держави. При цьому слід врахувати, що державою створено правоохоронні органи, для яких, відповідно до їх адміністративно-правового статусу виконання правозастосовних та правоохоронних функцій є основним функціональним призначенням.

Враховуючи важливість Державного бюро розслідувань та Бюро економічної безпеки України для інтересів суспільства та держави, доцільно включити до складу сектору безпеки і оборони. З цією метою пропонуємо внести зміни до частини другої статті 12 Закону України «Про національну безпеку України» 21.06.2018 р. № 2469-VIII, яку викласти у такій редакції:

«До складу сектору безпеки і оборони входять: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Бюро економічної безпеки України, Державне бюро розслідувань, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Антитерористичний центр при Службі безпеки України, Служба судової охорони, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику».

*У статті досліджено діяльність правоохоронних органів, які відіграють надзвичайно важливу роль в правовому механізмі забезпечення прав і свобод громадян та безпеки держави. Досліджено вітчизняні нормативно-правові акти в яких безпосередньо міститься вказівка про віднесення того чи іншого державного органу до числа правоохоронних. Наголошено, що зроблений у законі чи підзаконному нормативному акті припис, що той чи інший державний орган є правоохоронним,*





не може гарантувати визнання такого органу правоохоронним, оскільки поряд із своїм основним функціональним призначенням, він може виконувати лише окремі правоохоронні функції. Водночас відсутність прямої вказівки в законі, що такий орган є правоохоронним, також не може слугувати критерієм для визнання органу правоохоронним. Тому, чи відносити той чи інший державний орган до правоохоронного слід виходити із предметного аналізу його адміністративно-правового статусу.

Звертається увага, що на протязі всієї незалежності нашої держави, кожен із її президентів неминуче здійснював спробу реформувати діяльність правоохоронних органів. За цей значний період в Україні було прийнято десятки законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що стосувалися і стосуються як діяльності існуючих правоохоронних органів, так і новостворених, проте жоден із них, так і не спромігся визначити систему правоохоронних органів та надати визначення поняття «правоохоронного органу». Проаналізовано наукові думки щодо поняття «правоохоронні органи» та «органи правопорядку» та акцентовано увагу на Комплексному стратегічному плані реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, що дало змогу, у порівнянні із Законом України «Про національну безпеку України», звернути увагу на дискусійність їх положень. Враховуючи важливість Державного бюро розслідувань та Бюро економічної безпеки України для інтересів суспільства та держави, доведено доцільність включення до складу сектору безпеки і оборони вказаних правоохоронних органів. З цією метою пропонується внести зміни до частини другої

статті 12 Закону України «Про національну безпеку України».

**Ключові слова:** правоохоронні органи, органи правопорядку, функції, діяльність, забезпечення, законодавство.

**Holodnyk Yu. Law enforcement agencies in the mechanism of ensuring the rights and freedoms of citizens and the security of the state**

*The article examines the activities of law enforcement agencies, which play an extremely important role in the legal mechanism of ensuring the rights and freedoms of citizens and the security of the state. Domestic normative legal acts were studied, which directly contain an instruction on the classification of one or another state body among law enforcement agencies. It is emphasized that the stipulation made in the law or by-law that this or that state body is law enforcement cannot guarantee the recognition of such a body as law enforcement, since along with its main functional purpose, it can perform only separate law enforcement functions. At the same time, the absence of a direct indication in the law that such a body is law enforcement cannot serve as a criterion for recognizing the body as law enforcement. Therefore, whether to attribute this or that state body to law enforcement should be based on an objective analysis of its administrative and legal status.*

*Attention is drawn to the fact that throughout the independence of our state, each of its presidents inevitably made an attempt to reform the activities of law enforcement agencies. During this significant period, dozens of legislative and by-law normative legal acts were adopted in Ukraine, which concerned and concern both the activities of existing law enforcement agencies and newly created ones, but none of them managed to define the system of law enforcement agencies*





and provide a definition of the concept of “law enforcement body”. Scientific opinions on the concept of “law enforcement agencies” and “law enforcement agencies” were analyzed and attention was focused on the Comprehensive strategic plan for reforming law enforcement agencies as part of the security and defense sector of Ukraine for 2023–2027, which made it possible, in comparison with the Law of Ukraine “On National Security of Ukraine”, to pay attention to the debatable nature of their provisions. Taking into account the importance of the State Bureau of Investigation and the Bureau of Economic Security of Ukraine for the interests of society and the state, the expediency of including the specified law enforcement agencies in the security and defense sector has been proven. For this purpose, it is proposed to amend the second part of Article 12 of the Law of Ukraine “On National Security of Ukraine”.

**Key words:** law enforcement agencies, law enforcement agencies, functions, activities, provision, legislation.

#### Література

1. Тацій В. *Поняття та система правоохоронних органів: у контексті системних змін до Конституції України. Загальні проблеми правової науки.* 2012. № 4 (71). С. 3–17.
2. Тацій В. *Щодо визначення поняття та система правоохоронних органів у концепції внесення змін до Конституції України (концептуальні підходи).* Вісник конституційної асамблеї. 2013. № 1. С. 286–293.
3. Руденко М.В., Шайтуро О.П. *Поняття та система правоохоронних органів (органів правопорядку) у контексті нового закону «Про національну безпеку України»: питання правової визначеності.* Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2019. Вип. 1 (85). С. 165–171.
4. Руденко М.В., Шайтуро О.П. *Щодо визначення поняття органи правопорядку.* Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право». 2017. Вип. 23. С. 158–160.
5. Трагнюк Р.Р. *Деякі проблеми визначення поняття правоохоронних органів за законодавством України.* Scientific notes of Lviv University of Business and Law. 2020. Vol. 26. С. 184–188.
6. *Справа № 1-13/2012: рішення Конституційного суду України від 18.04.2012 р. № 10-рп/2012.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-12> (дата звернення: 22.08.2023)
7. Мельник М.І., Хавронюк М.І. *Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність.* Київ : Атіка, 2002. 576 с.
8. *Сучасний тлумачний словник української мови: 65 000 слів / за ред. В. В. Дубічинського.* Харків : Школа, 2006. 1008 с.
9. Шай Р.Я. *Окремі аспекти дослідження генезису правоохоронної функції держави.* Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2015. № 824. С. 357–362.
10. Колесник Я.В. *Принципи реалізації правоохоронної функції держави органами Національної поліції України : монографія.* Видавничий дім «Гельветика». 2021. 190 с.
11. Білоус О.В. *Правоохоронна і правозахисна діяльність органів судової влади і прокуратури в Україні: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук.* Київ, 2021. 190 с.

