

УДК 343.3

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.3.42>

ТАРАСЕНКО О.С.

ДО ПОНЯТТЯ ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ УКРАЇНИ

THE CONCEPT OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF UKRAINE

У статті досліджено сутність поняття «правоохоронні органи» через призму їхніх функцій у системі забезпечення законності, правопорядку та захисту прав і свобод громадян в Україні. Здійснено аналіз нормативно-правової бази, судової практики та наукових підходів щодо визначення змісту й ознак правоохоронних органів. Обґрунтовано, що чинне законодавство України не містить чіткого та вичерпного визначення цього поняття, а застосування окремих законів для його трактування є обмеженим за сферою дії. Автором запропоновано наукове визначення поняття «правоохоронні органи» на основі функціонального підходу, яке враховує як організаційні, так і змістовні характеристики цих інституцій. Підкреслюється необхідність законодавчого унормування понятійного апарату з метою усунення правової невизначеності та забезпечення ефективного функціонування правоохоронної системи в умовах сучасної правової держави.

Ключові слова: правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, функції, законність, правопорядок, державна влада, юридичні заходи.

The article explores the concept of «law enforcement agencies» through the lens of their functions within the system of ensuring legality, public order, and the protection of human rights and freedoms in Ukraine. It analyzes the regulatory framework, judicial practice, and scholarly approaches regarding the definition, features, and legal status of law enforcement agencies. The study highlights that current Ukrainian legislation lacks a clear and comprehensive definition of this term, and the application of certain laws for its interpretation is limited in scope. The author proposes a scientific definition of "law enforcement agencies" based on a functional approach that considers both the organizational and substantive characteristics of these institutions. The article emphasizes the need for legislative clarification of the terminology to eliminate legal uncertainty and to ensure the effective operation of the law enforcement system in a modern rule-of-law state.

Key words: law enforcement agencies, law enforcement activity, functions, legality, public order, state authority, legal measures.

Постановка проблеми. У сучасних умовах трансформації правової системи України, особливо в контексті воєнного стану, актуалізується потреба чіткого визначення ролі та сутності правоохоронних органів. Як слушно зауважує Тацій В. Я., термін «правоохоронні органи» залишається одним із найбільш неоднозначних і суперечливих понять у сучасному українському правознавстві, характеризується відсутністю чітких меж та надмірною широтою охоплення [1, с. 3]. У широкому тлумаченні до цієї категорії відносять практично всі державні органи, які постійно або тимчасово здійснюють правоохоронні функції чи беруть участь у правоохоронній діяльності. Внаслідок різноманітності підходів до визначення сутності такої діяльності, деякі науковці на сьогодні нараховують до 80 органів, які тією чи іншою мірою можуть бути віднесені до системи правоохоронних органів України. Така невизначеність створює труднощі у сфері правозастосування, розмежування повноважень між окремими органами, а також у правовому регулюванні їхньої діяльності. У зв'язку з цим виникає об'єктивна потреба у глибокому теоретичному переосмисленні та нормативному унормуванні поняття «правоохоронні органи», як важливої складової механізму державної влади.

© ТАРАСЕНКО О.С. – кандидат юридичних наук, директор, (Департамент освіти, науки та спорту Міністерства внутрішніх справ України) <https://orcid.org/0000-0003-0369-520X>

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0

Аналіз останніх досліджень. Дослідження окремих питань, пов'язаних із правоохоронною діяльністю та правовим статусом правоохоронних органів, здійснювали такі вітчизняні науковці та практики: Гірич В. М., Голодник Ю. А., Каторкін Р. А., Кобзар О. Ф., Кулик М. І. Макаров М. А., Проценко Т. О., Світличний О. П., Симчук А. С., Соколенко О. Л., Стеценко С. Г., Шаблістий В. В., Шевченко С. І., Яра О. С., Ярмиш Н. М. та інші. Наукові праці останніх охоплюють як загальнотеоретичні, так і прикладні аспекти діяльності правоохоронних інституцій, зокрема питання класифікації, повноважень, взаємодії з іншими органами державної влади та ролі в забезпеченні верховенства права.

Мета дослідження полягає у детальному аналізі існуючих визначень поняття «правоохоронні органи», зазначених у національному законодавстві, наукових працях та юридичній літературі.

Виклад основного матеріалу. Правоохоронна діяльність в Україні є розгалуженою системою, що охоплює різні напрями – від боротьби зі злочинністю до забезпечення правопорядку та протидії корупції. Нормативно поняття «правоохоронні органи» стало широко використовуваним після прийняття Конституції України. Основний закон передбачає, що забезпечення державної безпеки та охорона державного кордону є завданням відповідних військових формувань та правоохоронних органів, діяльність яких регулюється законом. Так, у чинній Конституції України термін «правоохоронні органи» згадується лише один раз — в ч. 3 ст. 17, де зазначено, що завдання щодо «забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом» [2].

Втім, згідно з ч. 1 ст. 2 Закону України від 23.12.1993 № 3781-ХІІ «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», до правоохоронних органів належать органи прокуратури, Національна поліція, Служба безпеки України, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, Бюро економічної безпеки України, органи та установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорона, державна лісова охорона, а також інші структури, що виконують правозастосовні або правоохоронні функції [3].

Аналіз чинного законодавства України, зокрема Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», дозволяє зробити висновок, що цей акт не є належним джерелом правового регулювання правоохоронних органів. Причиною цього є те, що зазначений Закон не має за мету визначення поняття «правоохоронні органи» та вичерпного переліку таких органів. Його основне завдання полягає в установленні системи особливих заходів державного захисту працівників судів, суддів Конституційного Суду України, працівників апаратів судів, а також працівників правоохоронних органів від перешкоджання виконанню ними своїх обов'язків та захисту їхніх життєвих і майнових прав у зв'язку з їхньою службовою діяльністю (ст. 1 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів») [3]. Враховуючи вужьку предметну спрямованість цього Закону та відсутність норм, що регулюють можливість його застосування поза межами визначеної сфери, а також те, що в ньому згадуються суб'єкти, які не належать до правоохоронних органів, його положення слід застосовувати лише в межах зазначеної сфери, а саме для забезпечення захисту відповідних категорій посадових осіб. Отже, розширене тлумачення положень цього Закону щодо визначення правоохоронних органів є некоректним.

Цей висновок підтверджується позицією Конституційного Суду України від 18 квітня 2012 р. № 10-рп/2012 щодо тлумачення ч. 3 ст. 364 Кримінального кодексу України (далі – КК України) (стосовно застосування кваліфікуючої ознаки «працівник правоохоронного органу» до працівника державної виконавчої служби). Конституційний Суд України зазначив, що в КК України не міститься визначення кола осіб, які відносяться до працівників правоохоронних органів, і не передбачено прямого посилання на відповідні положення інших законодавчих актів. Тому неможливо застосовувати норми інших законів, зокрема Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», для кваліфікації злочину, де передбачено використання ознаки «працівник правоохоронного органу». Конституційний Суд України вказав на необхідність визначати поняття «працівник правоохоронного органу» виключно в межах його застосування у КК України, зокрема як частину кваліфікуючої ознаки складу злочину, при цьому не розглядаючи його в контексті цього Закону, де працівник правоохоронного органу є особою, яка потребує особливого державного захисту у зв'язку зі своєю службовою діяльністю [4].

Окрім цього, слід зауважити, що з аналізу законодавчої та судової практики України, вбачається нечіткість та суперечність поняття «правоохоронні органи». Ця невизначеність

є характерною також для правових систем інших країн пострадянського простору. Незважаючи на численні наукові праці, монографії та дисертації, присвячені розгляду цього питання, на сьогодні не існує однозначного та універсального визначення терміну «правоохоронний орган», а також чіткої класифікації органів, що належать до цієї категорії.

Ускладнює ситуацію й те, що ані українське, ані європейське законодавство не прагнуть до вичерпного визначення поняття «правоохоронний орган». Хоча в окремих нормативних актах можуть бути подані визначення цього терміну, їх застосування обмежується певною сферою дії відповідного законодавства. Як результат, окремі закони, які регулюють діяльність органів державної влади в різних країнах, можуть містити дефініцію «правоохоронний орган», проте це не означає, що всі органи, що виконують правоохоронні функції, мають таку класифікацію. Наприклад, у Законі України від 02.07.2015 № 580-VIII «Про Національну поліцію» не міститься посилання на правоохоронний статус Національної поліції України [5].

Ці обставини підкреслюють відсутність єдиного підходу серед науковців щодо визначальних ознак правоохоронного органу та його функціональних характеристик. Як наслідок у науковій літературі існують численні визначення та трактування поняття «правоохоронні органи», а також пов'язаних з ним понять, таких як «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні функції». Ці терміни часто використовуються в різних контекстах, однак чітке і узгоджене визначення залишається невизначеним через різноманіття підходів у правознавстві та практиці.

Бандурка О. М. вважає, що правоохоронними органами прийнято називати та державні установи й організації, які функціонують у суспільстві й основним завданням діяльності яких є забезпечення законності, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями [6, с. 15].

Молдован В. В. розглядає правоохоронні органи як важливу складову системи органів державної влади України, основною метою, завданням та функцією яких є забезпечення законності та правопорядку в усіх сферах життєдіяльності країни, підкреслюючи, що суттєвими ознаками правоохоронних органів є кілька важливих аспектів, що характеризують їх організаційну та функціональну природу. Зокрема, правоохоронний орган: а) являє собою структурно організований колектив державних службовців; б) створюється державою через органи влади, зокрема парламент, Президента України та Уряд; в) має державно-владні повноваження, які здійснюються в правових формах і методах; г) забезпечується необхідними матеріальними та фінансовими ресурсами для ефективного виконання своїх функцій у межах забезпечення правопорядку та боротьби з правопорушеннями [7, с. 65]. Ці характеристики надають можливість розглядати правоохоронні органи як один з основних інститутів, що забезпечує функціонування правової системи держави.

Грич В. М. стверджує, що «правоохоронні органи – це державні органи, головним призначенням яких є здійснення правоохоронної діяльності». На протипагу цьому під «правоохоронною діяльністю» у його трактуванні слід розуміти «систему контрольно-ревізійних, оперативного-розшукових, кримінально-процесуальних та адміністративно-примусових заходів, які здійснюються в порядку, визначеному законодавством, з метою підтримання правопорядку, виявлення і безпосереднього припинення правопорушень, що підпадають під дію Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також виконання кримінальних і адміністративних санкцій щодо правопорушників» [8].

Своєю чергою, Хамула П. І. до змісту правоохоронної діяльності відносить такі ключові функції правоохоронних органів: розробка та впровадження державної політики щодо забезпечення внутрішньої безпеки; формулювання стратегічного плану діяльності відповідного органу; участь у створенні та вдосконаленні нормативно-правової бази, що необхідна для ефективної роботи правоохоронної системи в цілому; здійснення профілактичних, превентивних та оперативно-розшукових заходів для попередження правопорушень; забезпечення інформаційної безпеки; проведення оперативно-технічних заходів; боротьба з корупцією та організованою злочинністю; захист національної державності та боротьба з тероризмом; охорона учасників кримінального судочинства та співробітників правоохоронних органів; збереження державної таємниці; оперативне документування правопорушень тощо [9, с. 180–181]. Погоджуємося з думкою науковця, оскільки цей перелік справді дозволяє чітко окреслити роль правоохоронних органів в системі державної безпеки та правопорядку.

Водночас Заяць Н. В. переконаний, що «правоохоронна діяльність включає в себе не тільки елементи примусу та покарання, але й такі напрямки як забезпечення та захист. Відповідно, основна мета такої діяльності не тільки у припиненні правопорушень, хоча важливість цього напрямку є беззаперечною, але й охорона честі, гідності особи, захист її прав та свобод. Саме тому, до органів, для яких забезпечення прав і свобод особи є одним з головних завдань, необхідно

зарахувати суд, прокуратуру, органи внутрішніх справ, державної безпеки, арбітраж, юстиція, нотаріат. Діяльність усіх органів, що входять до складу правоохоронних має важливе значення у забезпеченні життєдіяльності суспільства, захисті інтересів держави та охороні прав людини і громадянина. Без сумніву, роль окремих правоохоронних органів у розв'язанні зазначеного кола питань є неоднаковою, що пояснюється відмінностями компетенції, функцій, форм та методів роботи, наявністю сил та засобів, якими ці органи володіють. Доповнюючи один одного, правоохоронні органи утворюють систему, що є ядром організаційного забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини» [10, с. 43].

Литвиненко В. І. запропонував авторське визначення терміну «правоохоронні органи», описавши його як збірний термін, що об'єднує кілька груп державних органів, які «згідно з законом мають спеціалізовані повноваження в сфері охорони прав і законних інтересів людини, суспільства, держави або виконують правоохоронну функцію разом з іншими завданнями» [11, с. 419]. Дебати щодо точного змісту терміну «правоохоронні органи» не вичерпують і по сьогодні. Як зазначає Ярмиш Н. М., «з огляду на це, науковці дійшли висновку про необхідність систематизації всіх правоохоронних органів і застосування цього поняття в якості суто наукового і узагальнюючого» [12, с. 70].

Із вищезазначеного можна припустити що правоохоронні органи визначаються через основні функції, які вони виконують у межах правоохоронної діяльності. Тобто, існують певні органи, що створені спеціально для реалізації цих функцій, і саме тому вони отримали назву правоохоронних.

До основних функцій таких органів належать: забезпечення охорони конституційного ладу та державності; захист прав і свобод громадян; збереження власності; підтримання громадського порядку; охорона довкілля та природних ресурсів; протидія злочинності. При цьому до цього переліку інші завдання, зокрема: профілактичну, захисну, ресоціалізаційну діяльність, забезпечення громадської безпеки, оперативно-розшукову діяльність, розслідування кримінальних правопорушень, здійснення правосуддя, а також виконання судових рішень, вироків та ухвал.

Правоохоронна функція є невід'ємною складовою державної влади. Органи, що виконують ці функції на постійній професійній основі та наділені відповідними повноваженнями, забезпечують охорону конституційного устрою, законності, прав і свобод громадян. Вони втілюють присутність держави у повсякденному житті суспільства, демонструючи її спроможність діяти та захищати своїх громадян у разі необхідності. Такі органи репрезентують державну монополію на застосування сили, що є важливою передумовою ефективного функціонування правової системи.

Як зазначає Безпалова О.І., правоохоронна функція держави є одним з напрямів її діяльності, який здійснюється за допомогою спеціально уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування та громадськості. Ці суб'єкти, діючи в межах законодавчих повноважень, застосовують юридичні, зокрема примусові, заходи впливу з метою забезпечення законності та правопорядку [13].

Отже з урахуванням зазначених наукових позицій ми пропонуємо наступне визначення «правоохоронні органи», під якими слід розуміти спеціально уповноважені державні інституції, що функціонують на професійній та постійній основі з метою реалізації правоохоронної функції держави, яка полягає в забезпеченні охорони конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина, законності, правопорядку, власності, громадської безпеки, а також у протидії злочинності. У межах своєї компетенції ці органи здійснюють превентивні, контрольні, захисні, оперативно-розшукові, слідчі, судові та виконавчі функції, передбачені законодавством, що надає їм право застосовувати правові, у тому числі примусові, заходи впливу з метою забезпечення стабільності правопорядку та гарантування дії правових норм у суспільстві.

Позитивними рисами наведеного визначення правоохоронних органів є його комплексність, функціональний підхід і відповідність сучасним науковим підходам до розуміння сутності державної влади. Воно охоплює як структурно-організаційний аспект (визначення правоохоронних органів як спеціально уповноважених державних інституцій), так і змістовний (перелік основних функцій, які вони виконують). Визначення акцентує увагу на легітимності діяльності цих органів, підкреслюючи їхню дію в межах закону та на постійній професійній основі, що сприяє забезпеченню правової стабільності. Особливістю є й вказівка на застосування як превентивних, так і примусових заходів, що дозволяє розглядати правоохоронні органи як багатфункціональний інструмент держави у сфері захисту правопорядку та прав людини.

Висновок. Правоохоронна діяльність в Україні є складним, багатоаспектним і функціонально насиченим елементом державного управління, що має вирішальне значення для

забезпечення законності, правопорядку та захисту прав і свобод громадян. Аналіз законодавства, судової практики та наукових підходів свідчить про відсутність чіткого та узгодженого понятійного апарату щодо визначення «правоохоронного органу». Досі не сформовано єдиного підходу до вичерпного переліку таких органів, що зумовлює правову невизначеність та ускладнює практичне застосування цього терміна. Водночас, спільною рисою більшості наукових позицій є функціональний підхід до визначення правоохоронних органів, згідно з яким вони розглядаються як спеціально уповноважені інституції державної влади, які реалізують комплекс юридичних заходів, включаючи превентивні, контролюючі, оперативно-розшукові, слідчі, судові та виконавчі функції, з метою забезпечення правопорядку. Враховуючи зазначене, запропоноване визначення правоохоронних органів, побудоване на комплексному і функціональному підході, є науково обґрунтованим, відповідає сучасному розумінню ролі держави у сфері правоохоронної діяльності та може бути використане як основа для подальшого удосконалення законодавчого регулювання цієї сфери.

Список використаних джерел:

1. Тацій В. Поняття та система правоохоронних органів: у контексті системних змін до Конституції України. Загальні проблеми правової науки. 2012. № 4. С. 3–17.
2. Конституція України. Верховна рада України. Київ: 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/paran4202>
3. Закон України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 11. Ст. 50; 1999. № 4. Ст. 35; 2002. № 33. Ст. 236; 2003. № 29. Ст. 233. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text>
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Кузьменка Віталія Борисовича щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 364 Кримінального кодексу України (справа щодо застосування кваліфікуючої ознаки «працівник правоохоронного органу» до працівника державної виконавчої служби) від 18 квітня 2012 р. № 10-рп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-12>.
5. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Стор. 1970. Ст. 379.
6. Бандурка О. Реформа системи органів виконавчої влади України. Вісник Національної академії прокуратури України. 2011. № 1. С. 12-17
7. Молдован В.В. Правоохоронні органи. Курс лекцій: навч. посіб. К.: Юмана, 1998. 160 с.
8. Гірич В.М. До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. 13 травня 2013 р. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/do-problemi-viznachennya-bazovikh-ponyat-u-kontekstireformuvannya>
9. Хамула П.І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Харків, 2015. 235 с.
10. Заяць Н.В. Повага до прав людини в діяльності правоохоронних органів. Правоохоронна діяльність: історія, сучасний стан, перспективи розвитку (присвячене пам'яті видатного науковця О.Ф. Граніна). К.: Істина, 2017. С. 42-45.
11. Литвиненко В. І. Поняття і класифікація завдань правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупції в Україні. Наукові праці НУ ОЮА. 2015. № 16. С. 418–424.
12. Ярмиш Н. Зміст терміна «органи правопорядку, використаного у статті 131-1 Конституції України». Вісник Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 4. – С. 79–84. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2016_4_14
13. Безпалова О.І. Компетенція органів внутрішніх справ України щодо реалізації правоохоронної функції держави. Журнал східноєвропейського права. 2014. № 5. С. 17-26.

Дата першого надходження рукопису до видання: 25.07.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 27.08.2025

Дата публікації: 29.09.2025.