

**Трагнюк Р.Р.,**  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри судоустрою та  
прокурорської діяльності Національного  
юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
<https://orcid.org/0000-0003-4656-6248>*

## **ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ**

**JEL Classification: K49**  
**SECTION "LAW": Право.**

**Анотація.** В статті розкривається зміст поняття «правоохоронні органи» та наводяться основні проблеми його закріплення у чинному законодавстві України. Зокрема, окреслюються нормативні джерела його регулювання та їх співвідношення.

Розглядаються ознаки правоохоронного органу за чинним законодавством та їх значення. Обґрунтовується висновок, що основним призначенням цих органів є їх спрямованість на протидію злочинності, а також адміністративним правопорушенням.

Аналізується співвідношення понять «правоохоронні органи» та «органи правопорядку», зроблено висновок про необхідність їх розмежування.

Формулюються пропозиції щодо розробки й прийняття Закону України «Про правоохоронну діяльність», який має вирішити проблеми визначення поняття й переліку правоохоронних органів у законодавчому полі України.

**Ключові слова:** правоохоронні органи, органи правопорядку, правоохоронна діяльність, правоохоронні функції, протидія злочинності.

**Annotation.** In article the content of concept "law enforcement agencies" is considered and the main problems of its standard regulation in the current legislation of Ukraine are formulated.

The concept "law enforcement agencies" is often used in the legal theory and practice. There is no the unequivocal understanding, what bodies are law-enforcement. It conducts to various understanding of this concept, and also discussions concerning reference of this or that state authority to law enforcement agencies. There is no uniform jurisprudence of application of standards of the legislation on law enforcement agencies. Therefore research of a problem of definition of concept and the list of law enforcement agencies is actual.

The analysis of the current legislation of Ukraine shows that the concept "bodies of protection of a law and order" is fixed in the Constitution of Ukraine and

connected with activity implementation on ensuring state security. However the Law of Ukraine «About National security of Ukraine» does not determine concept and the list law-enforcement by body, and also divides law enforcement agencies and bodies with law-enforcement functions.

The unique definition of the list of law enforcement agencies contains in the Law of Ukraine «About the state protection of employees of court and law enforcement agencies». However this Law cannot be considered as an appropriate source of a legal regulation of concept of law enforcement agencies. This Law is not intended for definition of concept and the exhaustive list of law enforcement agencies, and has other designated purpose - definition of a circle of officials of the various regulatory authorities having the right to the state protection.

Thus, the legislation of Ukraine does not contain concrete definition of concept the "law enforcement agencies", the exhaustive list of these bodies and accurate criteria on which this or that body can be carried to law enforcement agencies. Also in the Constitution of Ukraine there was a concept "law enforcement bodies" which demands differentiation with concept "law enforcement agencies".

These problems are offered to be solved by adoption of law of Ukraine «About law-enforcement activity» which would define concept and signs of law enforcement agencies, and also would formulate their list and delimited them from law enforcement bodies.

The concept "law enforcement agencies" is offered to be considered as specially authorized on counteraction to violations of the law public authorities which with a view of protection of the rights and freedoms of the person and interests of society can apply the state coercion on the bases and as it should be, defined by the law.

**Key words:** law enforcement agencies, bodies of protection of a law and order, law-enforcement activity, law-enforcement functions, crime counteraction.

## **Вступ**

Одним із найбільш широко вживаних в юридичній теорії і у правозастосовній практиці є поняття «правоохоронні органи». Разом з тим, одностайного погляду на те, які органи належать до правоохоронних, немає як серед науковців, так і в межах чинного законодавства України. Аналіз останнього засвідчує, що поняття «правоохоронні органи» належним чином не визначається. Не є чітко визначеним і перелік правоохоронних органів. Це веде до різного розуміння цього поняття, дискусій щодо віднесення того чи іншого державного органу до правоохоронного, а також відсутності єдиної судової практики застосування положень законодавства про правоохоронні органи. Зважаючи на це, набуває актуальності дослідження проблем визначення поняття й переліку правоохоронних органів.

Проблематика визначення правоохоронних органів розробляється в межах різних юридичних наук. Найбільш ґрунтовними є її дослідження у науці адміністративного права. Також ці питання аналізуються вченими у галузях конституційного, кримінального та кримінального процесуального права, теорії судової влади та прокуратури. Зокрема, до проблем визначення поняття й ознак правоохоронних органів зверталися такі вітчизняні дослідники, як О. М. Бандурка, В. Т. Білоус, І. Є. Марочкін, М. І. Мельник, Т. О. Пікуля та інші дослідники. Разом з

тим, у науковій розробці цих питань залишається чимало прогалин і дискусійних моментів, що зумовлює необхідність чергового звернення до цієї тематики.

### **Результати дослідження**

Поняття «правоохоронні органи» закріплене на конституційному рівні. Так, відповідно до ч. 3 ст. 17 Основного Закону, забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. З цього випливає спрямованість діяльності правоохоронних органів на забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України.

Основи та принципи національної безпеки і оборони визначаються Законом України «Про національну безпеку України». Так, згідно із п. 17 ч. 1 ст. 1 цього Закону, сили безпеки визначаються як правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України. До складу сектору безпеки та оборони, відповідно до ч. 2 ст. 12 цього Закону, входять: 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, 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. Таким чином, вказаний Закон розмежовує правоохоронні органи та державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями. Разом з тим, він не містить переліку цих органів та не визначає чітких критеріїв їх виокремлення.

Фактично, єдиним джерелом визначення переліку правоохоронних органів на законодавчому рівні є ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», згідно з якою правоохоронні органи – це органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Частиною 2 ст. 2 цього Закону встановлено, що захисту підлягають працівники зазначених правоохоронних органів, які беруть безпосередню участь відповідно у: а) конституційному провадженні; б) розгляді справ у судах, кримінальному провадженні та провадженні у справах про адміністративні правопорушення; в) оперативно-розшуковій та розвідувальній діяльності; г) охороні громадського порядку і громадської безпеки; д) виконанні вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, та

прокурорів; е) контролі за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України; є) нагляді і контролі за виконанням законів.

Разом з тим, аналіз Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» не дозволяє розглядати його як належне джерело правової регламентації правоохоронних органів. Це зумовлено тим, що вказаний Закон не має на меті визначити поняття та вичерпний перелік правоохоронних органів. Натомість, він має інше призначення, а саме встановлює систему особливих заходів державного захисту суддів Конституційного Суду України, суддів та працівників апаратів судів, працівників правоохоронних органів від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а так само від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їх близьких родичів у зв'язку із службовою діяльністю цих осіб (ст. 1 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»). Зважаючи на вузьку цільову спрямованість цього Закону, відсутність вказівок в ньому та інших законодавчих актах на можливість застосування положень цього Закону поза предметною сферою його дії, а також на те, що у ч. 2 ст. 2 він передбачає суб'єктів, що не відносяться ні до судових, ні до правоохоронних органів (співробітники кадрового складу розвідувальних органів України, працівники Антимонопольного комітету України та уповноважені особи Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку), цей Закон варто тлумачити і застосовувати лише відповідно до його предметної сфери, а саме державного захисту відповідних категорій посадових осіб, що не дозволяє тлумачити його положення розширювально та застосовувати їх відносно визначення тих чи інших органів як правоохоронних.

Фактично, аналогічного висновку дійшов Конституційний Суд 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) [1], вказавши на те, що в Кримінальному кодексі України не визначено, хто саме належить до працівників правоохоронного органу. Відсутні в законі про кримінальну відповідальність і посилання на відповідні положення інших законів України. Вказане унеможливує застосування положень інших законодавчих актів, зокрема й Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», для встановлення щодо спеціального суб'єкта злочину кваліфікуючої ознаки – працівник правоохоронного органу. Конституційний Суд України вважає, що поняття «працівник правоохоронного органу» необхідно визначати відповідно до розуміння ознак цього суб'єкта злочину лише за змістом його застосування у Кримінальному кодексі, тобто як кваліфікуючу ознаку відповідного складу злочину, тоді як в Законі працівник правоохоронного органу є особою, яка у зв'язку з її службовою діяльністю підлягає особливому державному захисту відповідно до мети Закону.

Окрім цього, термін «правоохоронні органи» згадується також у законах «Про громадянство України», «Про державну таємницю», «Про захист суспільної моралі», «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів,

психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними», «Про контррозвідувальну діяльність», «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» тощо. Окрім перелічених законів, термін «правоохоронні органи» згадується ще у багатьох інших законах України й численних нормативних актах Президента та Кабінету Міністрів. Також він міститься у міжнародних договорах України. Так, відповідно до ст. 1 Договору про порядок перебування та взаємодії співробітників правоохоронних органів на територіях держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав, укладеного 04.06.1999 у м. Мінськ, правоохоронні органи визнаються як державні органи, які відповідно до національного законодавства Сторін забезпечують безпеку держави, суспільства, громадян і ведуть боротьбу зі злочинністю.

Отже, на сьогоднішній день за відсутності уніфікованого законодавчого визначення понять «правоохоронні органи», «працівник правоохоронного органу» унеможлиблюється їх однакове розуміння і застосування. У той же час із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абз. 2 пп. 5.4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5рп/2005 (у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X "Перехідні положення" Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) [2]. Європейський Суд з прав людини неодноразово зазначав, що закон у будь-якому випадку повинен відповідати встановленому Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод стандарту, який вимагає, щоб законодавчі норми були сформульовані з достатньою чіткістю і дозволяли особі передбачати, з якими наслідками можуть бути пов'язані ті чи інші її дії (п. 31 постанови Європейського Суду з прав людини від 28 жовтня 2003 р. у справі «Ракевич проти Російської Федерації»). Відсутність однозначного законодавчого визначення «правоохоронні органи» позбавляє особу можливості передбачити правові наслідки власних вчинків.

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. У науковій юридичній літературі до ознак правозастосовної діяльності відносять державно-владний характер, підпорядкованість правовим приписам, вираженість у відповідних актах-документах [3, с. 24-25]. При цьому наголошується на тому, що поняття «правоохоронні органи» слід відрізняти від поняття «правозастосовні органи», яке є ширшим за обсягом, оскільки правоохоронні органи – це тільки частина правозастосовних [4, с. 30-31]. Правом на здійснення правозастосовних функцій наділене широке коло владних суб'єктів, зокрема: органи місцевого самоврядування, Верховна Рада України Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи

виконавчої влади, Конституційний Суд України та ін. [5, с. 41]., які за визначенням не можуть розглядатися як правоохоронні органи.

Якщо ж брати за основу визначення правоохоронного органу здійснення ним правоохоронних функцій, виникає інша проблема, а саме законодавча невизначеність поняття «правоохоронні функції». При цьому представники юридичної науки вкладають у це поняття різний зміст. Так, М. Мельник та М. Хавронюк вважають правоохоронними такі органи, що діють у межах кримінально-процесуальної чи адміністративної процедури, ведуть боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями [6, с. 24]. На думку А. Янчука, до головних функцій правоохоронних органів належать ті, що безпосередньо пов'язані з боротьбою зі злочинністю та правопорушеннями, які тягнуть юридичну відповідальність (профілактична; захисна; охоронна; ресоціалізаційна; оперативно-розшукова; розслідування злочинів; судовий розгляд справ про злочини; розгляд справ про адміністративні правопорушення; розгляд справ про фінансові та господарські правопорушення; виконавча) [7, с. 115]. Д. Бородін зараховує до основних правоохоронних функцій профілактичну (профілактику правопорушень, що тягнуть за собою юридичну відповідальність); охоронну (охорона громадського порядку, громадської безпеки і власності); ресоціалізаційну; оперативно-розшукову; розслідування злочинів; судовий розгляд справ про злочини; виконавчу (виконання вироків, рішень, ухвал та постанов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів) тощо [8, с. 49]. Т. Пікуля відносить до правоохоронних тільки ті органи, що ведуть боротьбу зі злочинністю [9, с. 9]. Отже, одні дослідники пов'язують правоохоронні функції із діяльністю по боротьбі зі злочинністю, а інші розглядають їх більш широко, поширюючи також на протидію іншим правопорушенням (передусім, адміністративним).

Необхідно звернути увагу на те, що в результаті Конституційної реформи щодо правосуддя від 2016 р. в Основному Законі було закріплено поняття «органи правопорядку» (п. 2 ч. 1 ст. 131-1). Запровадження цього терміну зумовлює необхідність визначення його співвідношення із поняттям «правоохоронні органи». Щодо цього у науковій юридичній літературі наводяться різні погляди. Так, на думку В. Тація, для органів охорони правопорядку, на відміну від інших органів виконавчої влади, правоохоронна функція є основною й тому вони здійснюють повноваження, спрямовані на захист прав і свобод людини та охорону правопорядку, а їх характерною ознакою є можливість легального застосування примусу [10, с. 6]. А. Лапкін вважає, що органами правопорядку виступають правоохоронні органи, які здійснюють досудове розслідування та оперативно-розшукову діяльність [11, с. 216]. М. Руденко та О. Шайтуро виокремлюють як основний критерій віднесення тих чи інших правоохоронних органів до органів правопорядку наявність у них повноважень на здійснення негласних слідчих (розшукових) дій у досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень, оскільки саме їх реалізація спрямована на захист громадян і держави від неправомірних посягань, тобто на застосування і охорону права [12, с. 160].

Таким чином, поняття «органи правопорядку» можна вважати синонімічним відносно терміну «правоохоронні органи». Водночас, ці поняття потребують уточнення і чіткого розмежування. Та обставина, що обидва ці терміни закріплені на

рівні Основного Закону, створює додаткові проблеми у правильному їх застосуванні у чинному законодавстві, юридичній доктрині та правозастосовній практиці.

### **Висновки**

Підсумовуючи, зазначимо, 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. Окремі нормативно-правові акти по-різному трактують поняття «правоохоронні органи», а часто навіть суперечать один одному. Законодавче визначення повної системи правоохоронних органів на сьогодні відсутнє, а тому питання щодо віднесення того чи іншого органу до правоохоронних може під час викликуати дискусію. В цих умовах існує нагальна необхідність прийняття Закону 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».

Поняття «правоохоронні органи» пропонується розглядати 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.

### **Список використаних джерел**

1. 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>.

2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X "Перехідні положення" Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 р. № 5рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05>.

3. Борисенко М. О. Ознаки та принципи правозастосовної діяльності: теоретичний аспект. *Вісник Академії адвокатури України*. 2015. № 3. Т. 12. С. 23-29.

4. Білоус В. Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2004. 444 с.

5. Гусаров С. М. Правозастосування в сфері законодавчої та нормотворчої діяльності. *Право.ua*. 2015. № 3. С. 35-42.

6. Мельник М. І., Хавронюк М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність: навчальний посібник. К. : Атіка, 2002. 234 с.

7. Янчук А. Науково-нормативні підходи до визначення поняття «правоохоронні органи» в умовах їх реформування. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 2. С. 110-120.
8. Бородін Д. І. Правоохоронні органи України: поняття та функції. *Юридичний вісник*. 2015. № 2 (35). С. 47-51.
9. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2004. 20 с.
10. Тацій В. Поняття та система правоохоронних органів: у контексті системних змін до Конституції України. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 4. С. 3-17.
11. Лапкін А. В. Проблеми формулювання функції прокуратури, визначеної пунктом 2 статті 131-1 Конституції України. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 5. С. 213–218. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2017\\_5\\_33.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_33.pdf).
12. Руденко М. В., Шайтуро О. П. Щодо визначення поняття «органи правопорядку». *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна: Серія «Право»*. 2017. Вип. 23. С. 158-160.