

## СУТНІСТЬ НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ ПРОБЛЕМИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ

### THE ESSENCE OF THE SCIENTIFIC DEVELOPMENT OF THE PROBLEM REGARDING THE DEFINITION OF THE CONCEPT OF LAW ENFORCEMENT BODIES AS SUBJECTS OF THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE STATE OF THE STATE OF THE STATE

**Макарчук В.В., к.ю.н.,**  
асистент кафедри конституційного права та теоретико-правових дисциплін  
*Білоцерківський національний аграрний університет*

Стаття присвячена висвітленню однієї з актуальних проблем адміністративного права, а саме визначенню поняття правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони держави.

З огляду на аналіз наукової літератури та ситуацію, яка склалася в державі, для українського суспільства вкрай важливим є питання забезпечення національної безпеки і оборони держави, що пояснюється перш за все необхідністю збереження та відновлення територіальної цілісності держави, подолання політичної та економічної кризи, а також дотримання прав і свобод людини й громадянина.

Держава як суб'єкт забезпечення національної безпеки і оборони сприяє формуванню та реалізації державної політики у сфері національної безпеки та оборони. Відповідно, правоохоронні органи, забезпечуючи захист держави у сфері національної безпеки і оборони, покликані стримувати суспільство від вчинення кримінальних правопорушень, які посягають на національну безпеку та оборону держави.

Правоохоронні органи країни є ключовими в системі органів виконавчої влади, а також необхідною умовою захисту конституційного ладу й забезпечення законності і правопорядку, дотримання прав і свобод людини й громадянина, охорони внутрішньої безпеки від внутрішніх загроз.

Різні концептуальні підходи до правового статусу правоохоронних органів в Україні мають дискусійний характер. Вони можуть використовуватися для подальшої роботи в напрямі формування сучасної ефективної системи органів охорони правопорядку, позбавленої дублювання повноважень і паралелізму, заснованій на сучасному розумінні їх функціонування, в основі чого лежать пріоритет прав і свобод людини, повага до її честі та гідності, забезпечення її безпеки і правової захищеності.

Досліджуючи термін «правоохоронні органи», маємо зауважити, що в науковому полі та на законодавчому рівні нині не сформувався єдиного бачення щодо змісту діяльності правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони. Вищезазначене є безпосереднім предметом нашого дослідження.

**Ключові слова:** національна безпека і оборона, правоохоронні органи, національні інтереси, кримінальні правопорушення, державна політика, правоохоронні функції, ознаки правоохоронних органів, права та свободи громадян.

The article is devoted to the coverage of one of the current problems of administrative law, namely the definition of law enforcement agencies as subjects of formation and implementation of state policy in the field of national security and defense.

Analyzing the scientific literature and stating the situation in the country for Ukrainian society is extremely important issue of national security and defense, which is explained primarily by the need to preserve and restore the territorial integrity of the state, overcome political and economic crisis, and respect the rights and freedoms of man and citizen.

The state, as a subject of national security and defense, promotes the formation and implementation of state policy in the field of national security and defense. And law enforcement agencies, ensuring the protection of the state in the field of national security and defense are designed to deter society from committing criminal offenses that encroach on national security and defense.

The country's law enforcement agencies is key in the system of executive bodies and are a necessary condition for the protection of the constitutional order, and ensuring law and order, respect for human and civil rights and freedoms, and protection of internal security from internal threats.

Different conceptual approaches to the legal status of law enforcement agencies in Ukraine are debatable. They can be used for further work towards the formation of a modern effective system of law enforcement, free from duplication of powers and parallelism, based on a modern understanding of their functioning, which is based on the priority of human rights and freedoms, respect for their honor and dignity, security and legal protection.

Examining the term "law enforcement agencies", it should be noted that in the scientific field and at the legislative level, there is currently no common vision on the content of law enforcement agencies as subjects of formation and implementation of state policy in the field of national security and defense. The above is the direct subject of our study.

**Key words:** national security and defense, law enforcement agencies, national interests, criminal offenses, state policy, law enforcement functions, features of law enforcement agencies, rights and freedoms of citizens.

Відповідно до Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, захист конституційного ладу, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб є одним із основних завдань вітчизняного сектору безпеки і охорони [1].

Досліджуючи питання національної безпеки і оборони, ми звернулись до юридичної енциклопедії задля правильного тлумачення поняття «безпека». Отже, вона є станом захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішньої та внутрішньої загрози [2, с. 312].

Як зазначається у літературі, певна модель соціальної системи породжує відповідні уявлення про безпеку, які

з досягненням суспільного визнання набувають парадигмальної форми існування, тобто стають певним зразком розуміння й вирішення теоретичних і практичних питань її забезпечення [3, с. 125].

Питання визначення поняття «правоохоронні органи» та з'ясування їх видового й кількісного складу та ознак неодноразово досліджувалося вітчизняними вченими. Серед них можна виокремити таких, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.І. Бахрак, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, Р.А. Каложний, І.П. Колісниченко, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, О.Л. Копиленко, С.В. Ківалов, В.А. Ліпкан, О.М. Музичук, О.І. Нікітенко, В.Я. Тацій.

На законодавчому рівні поняття національної безпеки закріплено в чинному Законі України «Про національну безпеку України» як «захищеність державного суверені-

тету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз» [4].

Констатуючи цю норму закону, А.В. Савченко та Е.М. Кісілюк вважають, що складовими частинами поняття «національна безпека» є політична, економічна, соціально-культурна, інформаційна та екологічна безпека [5].

Конституція України проголосила, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [6]. З вищеведеного випливає, що захист прав і свобод громадян є конституційним обов'язком держави, всіх його органів, установ і організацій, зокрема правоохоронних органів.

Як зазначено в рішенні Ради національної безпеки і оборони України, «державний суверенітет, територіальна цілісність, демократичний конституційний лад та інші життєво важливі національні інтереси мають бути захищені також від невоєнних загроз з боку Російської Федерації та інших держав, зокрема спроб спровокувати внутрішні конфлікти. Пріоритетними завданнями правоохоронних, спеціальних, розвідувальних та інших державних органів відповідно до їх компетенції є активна та ефективна протидія розвідувально-підривній діяльності, спеціальним інформаційним операціям та кібератакам, російським та іншим підривній пропаганді; запобігання, виявлення та припинення проявів сепаратизму, тероризму, екстремізму, припинення діяльності незаконних збройних формувань, політично мотивованого насильства та інших зазіхань на конституційний лад; отримання повної і достовірної попереджувальної інформації про ситуацію в Україні та світі, протидія зовнішнім загрозам національній безпеці України, сприяння реалізації національних інтересів України» [7].

О.Д. Довгань вважає, що «національна безпека України забезпечується шляхом проведення вираженої державної політики та своєчасним вжиттям заходів, адекватних характеру і масштабам загроз національним інтересам, організації протидії внутрішнім і зовнішнім деструктивним силам та факторам» [8, с. 149–150].

Законом України «Про національну безпеку України» «визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони» [4].

Здійснюючи аналіз відповідного українського законодавства, можемо констатувати, що до категорії «правоохоронні органи» віднесено значний перелік суб'єктів, що певною мірою ускладнює процес виокремлення з їх числа основних, які забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері національної безпеки і оборони, тому перш за все для глибини та всебічності нашого дослідження ми з'ясуємо поняття «правоохоронні органи», а також ознайомимося з нормами чинного законодавства та позиціями науковців щодо видів таких суб'єктів.

На думку О.І. Нікітенка, «правоохоронні органи є ключовими в системі органів виконавчої влади та є необхідною умовою захисту конституційного ладу, суверенітету та територіальної цілісності України, забезпечення верховенства

права і правопорядку, дотримання прав і свобод людини, громадянина від внутрішніх і зовнішніх загроз» [9, с. 13].

Так, А.М. Куліш пише, що «правоохоронні органи – це спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують додержання та реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку із додержанням установлених законом правил та процедур відповідно до своєї компетенції» [10, с. 92].

На думку С.В. Россохи, «під правоохоронним органом слід розуміти такий державний орган, що Конституцією та законами України наділений 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» [11, с. 13].

А.М. Кучук зазначає, що розуміються «спеціально уповноважені державні органи, що наділяються державно-владними повноваженнями задля професійного здійснення на підставі та відповідно до законодавства, а у випадках, установлених законом, – у відповідній процесуальній формі, із застосуванням правових засобів, діяльності, спрямованій на охорону прав та свобод людини і громадянина, законності та правопорядку, усіх урегульованих правом суспільних відносин» [12, с. 17–18].

На думку Т.О. Пікулі, до «правоохоронних належать органи, які разом із другорядними (допоміжними) виконують або кілька головних правоохоронних функцій, які є визначальними в їх діяльності (профілактичну, захисну, ресоціалізаційну, оперативно-розшукову функції, функції розслідування злочинів, судового розгляду справ, розгляду справ про адміністративні правопорушення, розгляду справ про фінансові та адміністративно-господарські правопорушення, виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів)» [13, с. 79].

Ми підтримуємо думку С.М. Кременчуцького та А.М. Детюка, які, досліджуючи думки вітчизняних науковців, зазначають, що розглядають цей термін крізь призму виконання покладених на них функцій. У межах цього підходу останні виокремлюють таке трактування: «правоохоронні органи – це наявні у суспільстві та державі установи і організації, що здійснюють правозастосовчу і правоохоронну функції, основне завдання яких – забезпечувати законність, захищати права та законні інтереси громадян, юридичних осіб, боротися із злочинністю, іншими правопорушеннями» [14, с. 3; 15, с. 34–35].

У ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» зазначено, що до правоохоронних органів відносять 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 та установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [16]. Враховуючи вищезазначене, маємо зауважити, що здійснення правоохоронної діяльності органами Національної поліції досягається тільки під час налагодженої співпраці державних органів з недержавними органами, які також здійснюють правоохоронну діяльність. Як говорить народна мудрість, «один у полі не воїн».

Проаналізувавши низку позицій науковців щодо визначення поняття «правоохоронні органи», можемо стверджувати, що кожне має певні власні ознаки, які у своїй сукупності дають змогу виокремити його серед інших дефініцій, тому для забезпечення повноти нашого дослідження ми визначили ознаки правоохоронних органів та проаналізували думки інших учених.

Щодо цього ми підтримуємо думку Д.І. Бородіна, який зазначає, що до ознак правоохоронних органів необхідно віднести такі:

1) «визначальним у його діяльності є виконання принаймні однієї чи, як правило, кількох головних правоохоронних функцій;

2) виконання ним зазначених функцій потребує спеціального 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;

3) до працівників цього органу законодавством висуваються спеціальні вимоги щодо ділових і моральних якостей, стану здоров'я, рівня освіти, відсутності судимості тощо;

4) задля ефективного виконання своїх обов'язків працівники цього органу:

– наділяються згідно із законами різноманітними спеціальними правами;

– мають за законами пільги, покликані компенсувати додаткові навантаження й необхідність ризикувати життям та здоров'ям як своїм, так і членів сім'ї, а також підлягають підвищеному правовому захисту;

– мають установлені законами зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів (форму, знаки розрізнення, посвідчення, зброю, що може носитися відкрито)» [17, с. 50].

В.В. Ковальська правоохоронні органи загалом поділяє на державні й недержавні, пропонуючи для кожної групи перелік основних ознак. Так, щодо державних правоохоронних органів вона виділяє такі ознаки: «вони уповноважуються законом для здійснення правоохоронної функції, у зв'язку з чим наділені відповідною правоохоронною компетенцією; здійснюють свою діяльність із додержанням установлених законом правил і процедур; мають право вживати заходів державного примусу до осіб, які вчинили правопорушення; законні та обгрунтовані рішення, прийняті державними правоохоронними органами, обов'язкові для виконання посадовими особами та громадянами, а їх невиконання призводить до відповідальності. Ці суб'єкти уповноважуються законом для здійснення правоохоронної функції, у зв'язку з чим наділені відповідною правоохоронною компетенцією; здійснюють свою діяльність із додержанням установлених законом правил і процедур; мають право вживати заходів громадського впливу до осіб, які вчинили правопорушення» [18, с. 12].

О.М. Музичук виділяє такі ознаки державних органів:

1) «виконують одну або кілька з 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; охо-

рона громадського порядку і громадської безпеки; виконання кримінальних покарань; контроль за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України; протипожежний та цивільний захист населення; нагляд за виконанням законів;

2) функція (функції) є однією з основних (головних, пріоритетних) та виконується ними повсякденно;

3) органи, які виконують правоохоронні функції, для забезпечення виконання покладених на них завдань наділені правом вжиття примусових заходів та засобів (фізичної сили, спеціальних засобів активної оборони та нападу, вогнепальної зброї);

4) як правило, для виконання покладених обов'язків правоохоронні органи наділяються відповідними атрибутами, що дають підстави називати їх силовими структурами або мілітаризованими органами;

5) як правило, задля забезпечення належного рівня службової дисципліни працівникам правоохоронних органів присвоюються спеціальні звання, видається формений одяг, зброя та інші засоби самозахисту; питання їх дисциплінарної відповідальності регламентуються спеціальними статутами про дисципліну» [19, с. 19].

Вважаємо, що така сукупність ознак найбільш повно характеризує органи, які вважаються правоохоронними, хоча потребує подальшого дослідження щодо віднесення того чи іншого державного органу до категорії правоохоронних. Безперечно, це питання часто було об'єктом дискусії серед науковців та практиків, їх більшість висловлювала й обгрунтовувала свою точку зору з цієї проблематики. Досі існує невизначеність щодо доцільності закріплення в законодавстві вичерпного переліку їх видів. Доцільно зазначити, що в наявних правових реаліях чинні нормативно-правові акти не містять вказівку на те, що певний орган може вважатися правоохоронним. Нині є очевидним, що виникає потреба в оновленому та вичерпному переліку правоохоронних органів загалом і тих, які безпосередньо забезпечують національну безпеку і оборону держави, зокрема.

Провівши детальне дослідження поняття правоохоронних органів та проаналізувавши думки вчених, ми дійшли висновку, що під правоохоронними органами, які безпосередньо впливають на забезпечення національної безпеки і оборони держави, слід розуміти державні органи, які наділені, відповідно до чинного законодавства, владними повноваженнями, здійснюють у межах своєї компетенції правоохоронну діяльність, а також наділені правоохоронними функціями, адже існують органи, які не належать до правоохоронних, але наділені правоохоронними функціями (Служба безпеки України, Національна гвардія України), проте вони прямо впливають на формування та реалізацію державної політики у сфері забезпечення національної безпеки і оборони держави.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України : Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>.
2. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Українська енциклопедія, 1998. Т. 1 : А–Г. 672 с.
3. Седаков А.А., Хлевицька Т.Б. Теоретико-методологічні засади феномена безпеки. *Вісник економічної науки України*. 2010. № 2. С. 125–128.
4. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
5. Савченко А.В., Кісілюк Е.М. Кримінальне право. Особлива частина : мультимедійний навчальний посібник. URL: [https://www.naiu.kiev.ua/books/mnp\\_krum\\_pravo\\_osob/Files/Lekc/T2/T2\\_P1.html](https://www.naiu.kiev.ua/books/mnp_krum_pravo_osob/Files/Lekc/T2/T2_P1.html).
6. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020 URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>.
8. Довгань О.Д. Наукове забезпечення проблем національної безпеки України: правовий аспект. *Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 24 листопада 2017 р.). Київ, 2017. С. 149–150.
9. Нікітенко О.І. Теоретичні проблеми вдосконалення забезпечення внутрішньої безпеки держави правоохоронними органами : монографія. Херсон : Херсонський державний університет, 2011. 400 с.

10. Куліш А.М. Щодо визначення поняття «правоохоронні органи». *Право і безпека*. 2005. Т. 4. Вип. 5. С. 90–93.
11. Россоха С.В. Правоохоронні органи держави в механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. Харків, 2016. 20 с.
12. Кучук А.М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Київ, 2007. 22 с.
13. Пікуль Т.О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Київ, 2004. 20 с.
14. Кременчуцький С.М. Діяльність правоохоронних органів України щодо адміністративно-правової протидії нелегальній імміграції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Львів, 2010. 20 с.
15. Детюк А.М. Правоохоронні органи як суб'єкти системи забезпечення економічної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 12 (168). С. 33–37.
16. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text>.
17. Бородін Д.І. Правоохоронні органи України: поняття та функції. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2015. № 2. С. 47–51.
18. Ковальська В.В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти) : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2009. 37 с.
19. 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.