

Лекція 3

ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ У ДЕМОКРАТИЧНОМУ СУСПІЛЬСТВІ: ПОНЯТТЯ, ЗАВДАННЯ, ПРИНЦИПИ

План

1. Правоохоронна діяльність: поняття, принципи, напрямки.
2. Правоохоронні органи: завдання, функції, система.
3. Реформування органів правопорядку, як частини сектору безпеки і оборони України: стратегічні напрямки на 2023-2027 роки.

Мета: систематизувати знання з питань структурних елементів механізму захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні, визначення у ньому місця правоохоронних органів; набути цілісного уявлення про поняття, мету, основні принципи та напрямки правоохоронної діяльності; охарактеризувати завдання, функції, систему правоохоронних органів України; ознайомити з основними напрямками реформування органів правопорядку, як частини сектору безпеки і оборони України.

Перелік ключових термінів і понять з теми: законність, правопорядок, механізм захисту прав людини, правоохоронні та правозастосовні функції, правоохоронна діяльність, правоохоронні органи, принципи діяльності правоохоронних органів, функції правоохоронної діяльності, органи охорони правопорядку України, обмеження прав людини.

1. Правоохоронна діяльність: поняття, принципи, напрямки.

Реалізація новітньої концепції національної безпеки, закріпленої Законом України «Про національну безпеку», удосконалення законодавства у сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також процеси реформування МВС України загалом зумовлюють необхідність вироблення теоретичної основи ефективного функціонування правоохоронних органів, визначення їхньої ролі та місця у механізмі захисту прав і свобод людини.

Чинне вітчизняне законодавство не містить визначення правоохоронної діяльності. Не існує єдності і серед правників у наукових поглядах на це питання. Найчастіше правоохоронну діяльність визначають як вид державної діяльності, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних засобів впливу в точній відповідності до закону і при неухильному дотриманні встановленого ним порядку. Зокрема, у Юридичній енциклопедії за ред. Ю.С. Шемшученка поняття правоохоронної діяльності визначено у широкому розумінні, а саме як система заходів,

спрямованих на забезпечення виконання конституції, законів та інших нормативно-правових актів держави.

Зупинимося на деяких підходах щодо визначення поняття «правоохоронна діяльність», наведених колективом авторів у навчальному посібнику «Забезпечення прав людини у правоохоронній діяльності» за редакцією В. Боняк:

1) діяльність, що здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу в точній відповідності до закону та за неухильного дотримання встановленого ним порядку (О. Бандурка);

2) система контрольно-ревізійних, оперативно-розшукових, кримінально-процесуальних та адміністративно-примусових заходів, які здійснюються у 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 (В. Гірич);

3) здійснювана на основі Конституції і в межах наданих повноважень нормативно й процесуально регламентована охоронна діяльність спеціальних органів держави й посадових осіб, спрямована на забезпечення виконання нормативно-правових актів, зміцнення законності та правопорядку, гарантування й забезпечення конституційних прав та інтересів громадян (В. Фатхутдінов);

4) правова форма діяльності держави, спрямована на охорону суспільних відносин, урегульованих правом, захист індивіда від правопорушень і притягнення винних до відповідальності (О. Скакун);

5) правова форма діяльності компетентних органів держави з профілактики і припинення правопорушень, притягнення правопорушників до юридичної відповідальності (М. Корнієнко);

6) владна діяльність, яка здійснюється уповноваженими державою органами на підставі закону й у встановленому ним порядку з метою охорони і захисту прав та законних інтересів громадян, державних і громадських формувань шляхом застосування правових заходів впливу (О. Негодченко);

7) здійснюваний в межах чинного законодавства різновид правозастосовної діяльності компетентних державних органів із профілактики і припинення правопорушень, притягнення правопорушників до юридичної відповідальності (В. Боняк).

Наведене демонструє, що правоохоронна діяльність трактується у межах широкого підходу як діяльність усіх державних органів та недержавних організацій щодо забезпечення дотримання прав і свобод громадян, їх реалізації, забезпечення законності та правопорядку (і у межах такого підходу правоохоронними визнаються всі органи держави, органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення, які здійснюють правоохоронну діяльність, тим чи іншим чином реалізують чи сприяють реалізації

правоохоронної функції). У вузькому розумінні як діяльність спеціально уповноважених органів з метою охорони прав і свобод громадян, правопорядку та забезпечення законності, що реалізується в установленій законом формі та в межах повноважень, наданих цим органам.

Залежно від розуміння поняття правоохоронної діяльності по-різному вирішується питання її ознак. Так, зокрема, Р.Я. Шай вважає, що сутність правоохоронної діяльності найповніше розкривається через такі її ознаки:

- це діяльність, спрямована на охорону права від будь-яких порушень;
- вона може здійснюватися не в будь-який спосіб, а лише через застосування нормативно-правових актів;
- ця діяльність має відповідати приписам матеріального закону, відхилення від цієї норми вважається незаконним;
- реалізується з дотриманням законодавчо встановлених процедур, порушення яких тягне за собою визнання рішення незаконним;
- безпосередньо пов'язана із застосуванням примусу стосовно осіб, які порушують право;
- реалізується спеціально уповноваженими на те органами, основу яких становлять професійно підготовлені службовці.

Для розуміння сутності правоохоронної діяльності також важливими вважаємо перелік її ознак, виділених А.П. Гель, а саме:

- владний характер, який полягає у реалізації від імені держави наданих нею повноважень відповідними органами та посадовими особами, їхні приписи є обов'язковими для адресатів;
- реалізація лише із застосуванням законних заходів впливу до правопорушників у встановленій формі;
- правозастосовчий характер, спрямування дій чи результатів дій на інших суб'єктів права шляхом створення, зміни або припинення прав та обов'язків останніх;
- реалізація спеціально уповноваженими органами, які для виконання правоохоронних функцій наділяються державою коштами та матеріальними ресурсами.

Таким чином, ключовою ознакою правоохоронної діяльності є її спрямованість у напрямі досягнення визначеної мети, тобто завдання, і функції, для виконання яких вона призначена. Отже, правоохоронна діяльність – це здійснюваний в межах чинного законодавства різновид правозастосовної діяльності компетентних державних органів із профілактики і припинення правопорушень, притягнення правопорушників до юридичної відповідальності.

2. Правоохоронні органи: завдання, функції, система.

Діяльність судових та правоохоронних органів щодо реалізації та захисту прав, свобод та обов'язків людини і громадянина закріплюється на

конституційному рівні та відповідним законодавством. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні на рівні Основного закону 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. Окрім органів, що належать до структур загальної компетенції і мають серед своїх обов'язків забезпечення реалізації та захисту прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, існують органи спеціальної компетенції. До них належать судові та правоохоронні органи.

Одне з центральних місць у різноманітній та багатоплановій діяльності держави займає виконання завдань щодо захисту прав і свобод людини, охорони прав та законних інтересів державних і недержавних організацій, боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями. Деякі фахівці, зокрема Р. Лівшиць, таку функцію держави відносять до головної у цивілізованому суспільстві. Цей різновид державної діяльності у юридичному аспекті отримав назву «правоохоронна діяльність», а установи, що її здійснюють – «правоохоронні органи».

Відсутність законодавчого закріплення поняття «правоохоронні органи», призводить до досить різнопланових визначень в теорії права. Так, наприклад, С. Лихова та В. Осадчий вважають, що цим поняттям охоплюються всі державні органи і громадські організації, хоча б у деякій мірі наділені правоохоронними функціями. А. Тевлін пропонує розглядати це питання у широкому (всі державні органи, наділені певними повноваженнями у галузі контролю за дотриманням законності та правопорядку) та вузькому (державні органи, спеціально створені для забезпечення законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю та яким з цією метою надані повноваження застосовувати передбачені законами заходи примусу і перевиховання правопорушників – суд, органи юстиції, прокуратури, внутрішніх справ, безпеки) розумінні. В. Бож'єв вважає, що правоохоронні органи утворюють певним чином відособлену за ознакою професійної діяльності самостійну групу органів держави, що мають чітко визначені завдання. Останні полягають або у відновленні порушеного права, наприклад, у галузі цивільних правовідносин, або у покаранні правопорушника, коли відновити порушене право неможливо (при скоєнні деяких злочинів, наприклад, при вбивстві), або у відновленні порушеного права і покаранні одночасно, коли можливість відновити порушене право є, але правопорушник заслуговує ще й покарання.

Тобто критерієм виділення правоохоронних органів із загального числа органів держави у цьому випадку виступає коло зазначених вище завдань, яке й визначає сукупність державних органів, покликаних їх виконувати. К. Гуценко та М. Ковальов виділяють правоохоронні органи, виходячи з основних напрямів (функцій) правоохоронної діяльності, тобто для виконання основних функцій (напрямів) правоохоронної діяльності існують конкретні органи, які відповідно і

називаються “правоохоронними”. О. Бандурка вважає, що правоохоронними органами прийнято називати функціонуючі у суспільстві та державі установи та організації, основним завданням діяльності яких є забезпечення законності, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Він відносить до таких органів в Україні: органи прокуратури, Міністерства юстиції, МВС, Служби безпеки, адвокатуру. Н. Клименко вважає за доцільне до правоохоронних органів відносити такі, діяльність яких (або основна її частина) спрямована на реалізацію правоохоронної функції держави: судову систему, органи юстиції, прокуратуру, органи внутрішніх справ, органи досудового розслідування, Службу безпеки, адвокатуру, нотаріат, Державну податкову службу, митну службу, органи охорони державного кордону, Адміністрацію Президента України, а до інших правоохоронних органів: Інтерпол, Міжнародний кримінальний суд, Європейський суд в прав людини, Міжнародний комерційний арбітраж та Державну виконавчу службу. Д. Фіолевський визначає, що правоохоронний орган – це передбачений Конституцією та створений у встановленому Законом порядку спеціальний орган, установа, організація та підрозділ, на які покладено правоохоронну діяльність у державі. Він відносить до цих органів України: прокуратуру, органи МВС, Службу безпеки. Така багатоманітність думок пов’язана з тим, що в чинному українському законодавстві згадка про правоохоронні органи зустрічається досить часто, проте загальне поняття правоохоронних органів все ще відсутнє.

В Конституції України термін «правоохоронні органи» використовується у ч. 2 ст. 17, в якій зазначено, що «... забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом».

У статті 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів України» правоохоронні органи визначені як «органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, Бюро економічної безпеки України, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції».

Розглянемо систему правоохоронних органів з точки зору їх ролі в реалізації та захисті прав, свобод та обов’язків людини і громадянина.

У відповідності до Закону України від 14.10.2014 р. «Про прокуратуру» *прокуратура України* становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому законом порядку, здійснює встановлені [Конституцією України](#) функції з метою захисту прав і свобод людини. На органи прокуратури покладаються такі повноваження:

- підтримання державного обвинувачення в суді;

- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Служба безпеки України (СБУ) у відповідності до ст. 1 Закону України 25.03.1992 р. від «Про Службу безпеки України» - державний правоохоронний орган спеціального призначення який забезпечує державну безпеку України.

В структурі механізму забезпечення реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні відіграє важливу роль *Національна поліція України* - центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку (ст. 1 Закону України від 02.07.2015 р. «Про Національну поліцію»).

У відповідності до Закону України від 03.04.2003 р. «Про державну прикордонну службу України» *Державна прикордонна служба України* як правоохоронний орган спеціального призначення організовує та здійснює свою діяльність на основі дотримання прав і свобод людини і громадянина. Органи, військовослужбовці та працівники Державної прикордонної служби України зобов'язані поважати гідність людини, виявляти до неї гуманне ставлення. Неправомірне обмеження прав і свобод людини неприпустиме.

Підсумовуючи викладене вище, ***правоохоронні органи*** – це спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують дотримання та реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку із дотриманням встановлених законом правил та процедур відповідно до своєї компетенції. На відміну від інших систем державних органів, система правоохоронних органів не має традиційної організаційної побудови, як, наприклад, система органів виконавчої влади, а становить цілісну сукупність, системоутворюючим чинником якої виступає не структурний (організаційний), а функціональний критерій – безпосередньо правоохоронна діяльність, що визначено їх спільним функціональним призначенням, яке полягає, головним чином, в охороні та захисті права.

3. Реформування органів правопорядку, як частини сектору безпеки і оборони України: стратегічні напрямки на 2023-2027 роки.

Органи правопорядку в ході збройної агресії Російської Федерації проти України зіштовхнулись із безпрецедентними викликами у своїй діяльності, насамперед безпековими, на які довелося оперативно реагувати. Серед них - організаційні та інші проблеми, що вплинули на здатність органів правопорядку ефективно виконувати свої функції із забезпечення національної безпеки України

в низці аспектів. Водночас у суспільства зберігся чіткий запит на рішучі та позитивні зміни в усіх сферах життя, у тому числі правоохоронній, після перемоги України.

Пріоритетними серед таких змін є гарантування прав і свобод людини та громадянина, а також подальша розбудова демократичної держави, у якій неухильно забезпечується верховенство права. Поряд із цим поглиблюється потреба в прискоренні цифровізації, забезпеченні максимальної оперативності й результативності роботи у державному секторі. Цей запит є більш ніж релевантним і для системи органів правопорядку, які повинні посилити свій стратегічний та операційний потенціал з метою належного виконання функцій, визначених законодавством України.

Зміни в системі органів правопорядку мають бути комплексними і стосуватися всіх аспектів їх функціонування: від підготовки та добору високопрофесійних співробітників на службу до забезпечення ефективності функціонування системи з урахуванням міжнародних стандартів, зокрема, підзвітності та прозорості. Корупційні та інші ризики слід надалі мінімізувати, у тому числі шляхом посилення механізмів демократичного цивільного контролю за процесом прийняття рішень. Водночас загальна мета реформування органів правопорядку - удосконалити їхні ціннісні орієнтири, організаційну культуру, структуру управління, законодавче регулювання, зокрема з урахуванням потреб правозастосовної практики.

Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023 було схвалено Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку, як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, реалізація якого дозволить модернізувати безпекову сферу і привести її у відповідність до стандартів, яких має досягти Україна на шляху до членства у ЄС.

У плані окреслено наявні виклики, що потребують вирішення. Це і розмежування компетенції, і усунення дублювання функцій та оптимізація здійснення кримінального провадження, забезпечення підзвітності та прозорості, посилення механізмів демократичного цивільного контролю тощо. Також описано новації, без запровадження яких укріплення безпеки країни у сучасних умовах є неможливою. Це і цифровізація процесів, застосування підходів, орієнтованих на результат, доступ правоохоронців до автоматизованих інформаційних систем, застосування ризик-орієнтованого підходу, стратегічне прогнозування, і таке інше. Завдяки впровадженню новітніх методів роботи можлива зміна основної філософії виконання правоохоронної функції та переналаштування роботи із розкриття вже вчинених правопорушень на їх упередження.

Сформульовано шість стратегічних пріоритетів реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України:

1. Дієвість та ефективність органів правопорядку та прокуратури, як невід’ємної складової сектору безпеки і оборони, в межах якого вони

забезпечують національну безпеку України, у тому числі громадську безпеку і порядок, протидію злочинності з урахуванням стратегічних цілей і відповідно до стандартів прав людини, основних прав і свобод, а також принципів гендерної рівності. Забезпечення подальшого розвитку системи органів правопорядку має здійснюватися на основі застосування ризик-орієнтованих підходів, інформаційно-аналітичної спрямованості, стратегічного менеджменту та прогнозування.

2. Послідовна кримінальна політика, пріоритетом якої є запобігання злочинності, невідворотність відповідальності, захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, забезпечення інтересів потерпілого.

3. Оперативність кримінального провадження з дотриманням міжнародних стандартів та принципу верховенства права.

4. Система управління, що орієнтована на результат відповідно до встановлених пріоритетів.

5. Комплексна цифрова трансформація.

6. Відкритість, прозорість, підзвітність, незалежність та політична нейтральність.

Детальний перелік завдань, заходів, якісних та кількісних показників, очікуваних результатів подальшого реформування органів правопорядку відобразатиметься в операційному плані, прийнятому на виконання Комплексного стратегічного плану, що підлягатиме періодичній актуалізації. Комплексний стратегічний План застосовується до органів прокуратури, Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, Державного бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України, Служби безпеки України та Державної митної служби України.

Використана література:

1. Гірич В.М. До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1153>

2. Григоренко І.А. Правоохоронна діяльність України та Німеччини (порівняльно-правове дослідження) / І.А. Григоренко, А.М. Кучук. Д., 2016. С. 4.

3. Гель А.П., Семаков Г.С., Кондракова С.П. Судові та правоохоронні органи України : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Київ: МАУП, 2020. 272 с.

4. Забезпечення прав людини у правоохоронній діяльності: навч. посібник. – 2-е вид. перероб. і доп. / Кол. авт.; за ред. д.ю.н., доц. В.О. Боняк. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2018. 260 с.

5. Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку, як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки: Указ Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>

6. Тацій В. Визначення поняття та системи правоохоронних органів у концепції змін до Конституції України (концептуальні підходи). Право України. 2012. № 11-12. С. 233- 235.

7. Шемшученко Ю.С. Правоохоронна діяльність // Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. К., 1998. Т. 5: П-С. С. 47.

8. Шай Р.Я. Природа та сутність правоохоронної діяльності. Наше право. 2014. № 5. С. 10-16.