

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

**ХАМУЛА ПАВЛО ІВАНОВИЧ**

**УДК 34.023**

**ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

12.00.01 – теорія та історія держави і права;  
історія політичних і правових учень

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Харків – 2016

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі теорії держави і права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

**Науковий керівник:**

доктор юридичних наук, професор **Петришин Олександр Віталійович**, Національна академія правових наук України, Перший віце-президент

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор **Наливайко Лариса Романівна**, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, завідувач кафедри загальноправових дисциплін

кандидат юридичних наук, доцент **Передерій Олександр Сергійович**, Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, доцент кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету

Захист відбудеться «11» квітня 2016 р. о 13 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.02 в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70.

Автореферат розіслано «09» березня 2016 р.

**Учений секретар**  
спеціалізованої вченої ради

**Ю. Є. Атаманова**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Сучасна модель демократичної держави потребує нових концептуальних підходів до розв'язання проблем реалізації правоохоронної функції. Адже існування демократії без ефективної системи захисту й охорони прав людини та громадянина є неможливим. Реальність їх забезпечення є одним із найбільш важливих показників рівня цивілізованості суспільства.

В планах реформ, започаткованих українською владою, питання безпеки посідають пріоритетні позиції: як підкреслюється в програмному документі «Україна 2020. Стратегія розвитку», «вектор безпеки – це наша впевненість у завтрашньому дні. У тому, що він буде мирним та щасливим. Це впевненість у справедливості. У тому, що жоден злочин не залишається непокараним. У тому, що жодна людина не може бути несправедливо засудженою. У тому, що безпека інвестицій та власності є гарантованою». Гарантування необхідного рівня внутрішньої безпеки великою мірою залежить від спроможності правоохоронних органів виконувати функції, що покладаються на них національним законодавством, їх здатністю служити суспільству, а не владі чи власним корисливим інтересам.

У розробку теми правоохоронної функції держави й системи її належного забезпечення значний науковий внесок здійснили такі провідні вчені як В. Б. Авер'янов, М. І. Ануфрієв, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. І. Борисов, І. Л. Бородін, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, В. О. Євдокимов, Р. А. Калюжний, В. В. Коваленко, Л. В. Коваль, І. Б. Коліушко, Л. М. Колодкін, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, М. В. Корнієнко, В. С. Куйбіда, Л. Р. Наливайко, О. В. Негодченко, В. І. Олефір, В. Л. Ортинський, О. С. Передерій, С. В. Петков, В. М. Плішкін, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко, О. Г. Шило, В. К. Шкарупа та інші. Питання правоохоронної діяльності та прав людини становили предмет дослідження таких вітчизняних учених як О. Ф. Андрійко, С. В. Бобровник, С. Д. Гусарев, А. П. Заєць, М. І. Козюбра, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, О. Л. Копиленко, А. Ю. Олійник, Н. М. Оніщенко, О. В. Петришин, П. М. Рабінович та ін.

Водночас, незважаючи на досить глибоке дослідження окремих аспектів здійснення правоохоронної діяльності, в юридичній науці відсутня загальнотеоретична модель правоохоронного органу, усталене розуміння його характерних ознак, ролі в реалізації правоохоронної функції держави й місця в механізмі здійснення державної влади. Це, в свою чергу, призводить до невизначеності правового регулювання відповідних сфер суспільних відносин.

Актуальність вказаних питань ще більше посилюється з огляду на реформи правоохоронної системи, що сьогодні тривають в Україні і які не можуть бути успішними без належної загальнотеоретичної основи.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано на кафедрі теорії держави і права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого в межах та відповідно до цільової комплексної програми «Теоретичні проблеми розвитку державотворчих процесів та правової системи України» (державна реєстрація № 0111U000969).

Тему дисертації затверджено вченою радою Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» (протокол № 4 від 23.12.2011 р.).

**Мета і задачі дослідження.** Метою дослідження є надання загальнотеоретичної характеристики правоохоронних органів шляхом визначення їх, встановлення нормативно-правових засад функціонування, місця в механізмі здійснення державної влади, а також головних завдань, які ними виконуються в демократичній державі, та ролі в утвердженні верховенства права.

Для досягнення вказаної мети поставлено такі завдання:

- з'ясувати роль правоохоронних органів в демократичній державі порівняно із основними завданнями, що ними виконуються в умовах недемократичного державно-правового режиму;
- окреслити основні підходи до розуміння сутності правоохоронних органів, що представлені в юридичній науці;
- узагальнити практику застосування поняття «правоохоронний орган» в законодавстві України і при здійсненні правосуддя, виявити основні суперечності;
- визначити з урахуванням нових методологічних підходів поняття і види правоохоронних органів;
- розкрити особливості функціонування правоохоронних органів з огляду на їх місце у механізмі здійснення державної влади;
- надати характеристику основним напрямкам реалізації завдань правоохоронних органів на сучасному етапі державотворення в Україні;
- розкрити роль правоохоронних органів в реалізації позитивних зобов'язань держави в сфері прав людини й утвердженні верховенства права;
- встановити співвідношення міжнародних, регіональних і національних стандартів реалізації правоохоронної функції держави;
- виявити основні проблеми, вирішенню яких має сприяти реформування правоохоронної системи України.

*Об'єктом дослідження* виступають суспільні відносини, пов'язані з формуванням та функціонуванням правоохоронних органів в державі.

*Предметом дослідження є правоохоронні органи в системі органів державної влади.*

**Методи дослідження.** Методологічною основою наукової роботи стали загальнофілософські підходи, а також загальнонаукові, спеціальнонаукові та власні правові методи.

Діалектичний підхід дозволив за допомогою принципів об'єктивності, розвитку, всебічності, конкретності й діалектичної протилежності обґрунтувати закономірний характер розвитку розуміння ролі правоохоронних органів, простежити закономірності та сучасні тенденції формування сучасної системи правоохоронних органів. На основі антропологічного підходу розкрито природу основних засад функціонування системи правоохоронних органів демократичної держави, в центрі уваги яких має перебувати – індивід, його права і свободи.

За допомогою прийомів логічного методу узагальнено представлені в науці підходи до розкриття природи правоохоронних органів, проведено класифікацію їх видів. На основі історичного методу досліджено становлення і розвиток інституту правоохоронних органів; за допомогою системного – розкрито місце правоохоронних органів в системі органів державної влади, а також зміст самої системи правоохоронних органів шляхом виділення її складових.

Формально-юридичний метод використано під час вивчення міжнародних документів, які визначають стандарти правоохоронної діяльності, а також національного законодавства України, судової практики України з питань реалізації своїх повноважень правоохоронними органами. Порівняльно-правовий метод дозволив здійснити порівняльний аналіз практичних моделей реалізації правоохоронної функції держави, що існують в різних країнах тощо.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що в дисертації надано загальнотеоретичну характеристику правоохоронних органів шляхом включення до їх системи органів охорони правопорядку, контрольних (юрисдикційних органів) і органів охорони Конституції, визначення нормативно-правових засад їх функціонування, місця в механізмі здійснення державної влади, а також головних завдань, які ними виконуються в демократичній державі, та ролі в утвердженні верховенства права.

У роботі сформульовано і обґрунтовано наукові положення, які виносяться на захист:

*уперше:*

– до загальнотеоретичної характеристики правоохоронних органів включено розкриття їх ролі при виконанні державою позитивних зобов'язань в сфері прав людини, а саме: надати захист, що передбачає існування належних положень законодавства, підкріплених ефективним правоохоронним механізмом; здійснювати ефективне розслідування обґрунтованих («гідних довір'я») скарг щодо серйозних порушень прав і свобод людини; щодо належного поведіння з боку держави, в першу чергу, в особі її правоохоронних органів, із затриманими чи заарештованими особами тощо;

– обґрунтовано висновок про належність правоохоронних органів держави до виконавчої гілки влади, на яку, серед іншого, покладено безпосереднє здійснення заходів охорони правопорядку, що мають різний зовнішній прояв і полягають у запобіганні та припиненні протиправної поведінки, притягненні винних осіб до відповідальності та в забезпеченні дотримання прав громадян; це зумовлює спеціальний статус правоохоронних органів в системі органів державної влади;

– доведено необхідність включення вимоги ефективного функціонування системи правоохоронних органів до складу елементів принципу верховенства права, серед індикаторів якого названо: належне реагування на запити про допомогу і повідомлення про правопорушення; громадська довіра до правоохоронних органів; наявність системи внутрішнього і зовнішнього контролю за діяльністю правоохоронних органів, яка дозволяє виявляти факти порушення прав людини і зловживання владою з боку працівників правоохоронних органів; прозорість діяльності правоохоронних органів, у тому числі доступність інформації про їх функціонування, про процеси прийняття рішень й використовувані ресурси; недискримінаційне ставлення до представників уразливих груп населення (внутрішньо переміщені особи, біженці, недієздатні, особи з обмеженими фізичними можливостями тощо);

– розкрито специфіку реформування правоохоронних органів у пост-конфліктних суспільствах, які характеризуються тим, що: а) судова влада й система правоохоронних органів повністю втратили довіру населення як інституції, що виступали інструментами порушення прав людини; б) інститути громадянського суспільства упродовж багатьох років відчували тиск державної влади й були позбавлені можливості здійснювати реальний контроль над діяльністю правоохоронної системи; в) високий рівень корумпованості, наявність організованих злочинних груп в системі державного управління тощо;

– на основі концепції «good governance» визначено вимоги до функціонування системи правоохоронних органів: рівномірність охоплення діяльністю правоохоронних органів усієї території держави; дієвість, доступність, ефективність і належний характер допомоги з боку правоохоронних органів, у першу чергу поліції; оперативність реагування; розподіл повноважень для запобігання зосередження надмірних повноважень в однієї або небагатьох осіб; прозорість діяльності, доступність інформації про функціонування правоохоронних органів; гарантованість відшкодування шкоди, спричиненої неналежною поведінкою представників правоохоронних органів; відкритість, яка передбачає можливість громадян усіх соціальних груп населення брати участь в обговоренні методів роботи правоохоронних органів, політики держави в правоохоронній сфері тощо;

– запропоновано авторський підхід до розкриття системи правоохоронних органів, до якої включено органи охорони правопорядку, контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади,

органи охорони Конституції. Центральне місце в цій системі займають органи охорони правопорядку, для яких правоохоронна функція є основною й які наділені спеціальними повноваженнями, спрямованими на захист інтересів особи, держави та суспільства від протиправних посягань;

*удосконалено:*

– класифікацію функцій правоохоронних органів, серед яких виділено: 1) загальні функції, що виконуються усією системою правоохоронних органів (участь у формуванні нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування правоохоронної системи в цілому; профілактичні, превентивні, оперативно-розшукові заходи щодо запобігання виникненню правопорушень тощо); 2) спеціальні функції, які підлягають виконанню спеціальними підрозділами правоохоронних органів відповідно до покладених на них завдань (забезпечення інформаційної безпеки, боротьба з корупцією та організованою злочинністю, захист територіальної цілісності, боротьба з тероризмом, захист учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів, охорона державної таємниці, оперативне документування та ін.); 3) забезпечувальні функції, тобто функції, що спрямовані на вирішення кадрового, фінансового, аналітичного, господарського забезпечення службової діяльності працівників правоохоронних органів;

– характеристику правоохоронних органів шляхом виокремлення таких їх ознак: правоохоронний орган є органом державної влади (державно-владний характер діяльності правоохоронного органу); наявність повноваження на застосування засобів державного примусу; виконання спеціальних повноважень із реалізації правоохоронної функції держави як мета і основний напрямок діяльності, що здійснюється на професійній основі; необхідність спеціального матеріально-технічного та кадрового забезпечення діяльності (зброя, спецзасоби, криміналістична техніка тощо); спеціальні вимоги та обмеження щодо кадрового складу, особливий порядок добору і проходження служби, відповідальність, додаткові гарантії діяльності); підзаконний характер діяльності, що передбачає здійснення повноважень у чітко регламентованих законом процесуальних формах; правозастосовний характер рішень;

– узагальнення зарубіжного досвіду правового регулювання діяльності правоохоронних органів (та їх аналогів) в таких країнах як Німеччина, Франція, Польща, Великобританія, США та ін., за допомогою якого здійснено порівняльну характеристику континентальної та англо-саксонської моделей виконання державою правоохоронної функції;

*набули подальшого розвитку:*

– положення про те, що роль правоохоронних органів у здійсненні функцій держави виступає однією з визначальних ознак при відмежуванні демократії від авторитаризму. У зв'язку із цим до правоохоронних органів висуваються особливі вимоги, які передбачають

відокремленість правоохоронної системи від політики, ієрархічну організованість, квазі-військовий характер із зобов'язанням щодо проведення ефективних операцій, централізоване командування, технологічну досвідченість, добре тренований персонал і високі стандарти етичності;

– висновок про те, що органи охорони правопорядку при реалізації своїх функцій наділені повноваженнями з обмеження прав і свобод людини, що мають здійснюватися тільки виключно з підстав та у порядку, встановленому законом, а також з урахуванням принципу пропорційності, а отже, статус таких органів має бути визначено окремим законом або шляхом внесення змін до існуючих законів з метою чіткого визначення їх переліку та функцій;

– принципи реформування правоохоронної системи України, серед яких центральне місце займають децентралізація правоохоронних органів, яка охоплює такі тісно взаємопов'язані аспекти, як підпорядкування, підзвітність, розподіл повноважень, і їх деполітизація.

**Практичне значення одержаних результатів.** Сформульовані у дисертації наукові положення, висновки, практичні пропозиції можуть бути застосовані:

*у науково-дослідницькій галузі* – для подальшого дослідження проблем правового регулювання правоохоронної діяльності, ролі правоохоронних органів в утвердженні цінностей демократії, правової держави і громадянського суспільства;

*у правотворчій діяльності* – як теоретичний матеріал при опрацюванні і прийнятті законів та інших нормативно-правових актів, що визначають засади реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності;

*у правозастосовній сфері* – при узагальненні судової практики, наданні рекомендацій із застосування законодавства, що визначає правовий статус окремих різновидів правоохоронних органів;

*у навчальному процесі* – при підготовці, відповідних розділів підручників з теорії держави і права, у викладанні навчального курсу з теорії держави і права, юридичної деонтології, в науково-дослідницькій роботі студентів.

**Апробація результатів дослідження.** Результати дисертації обговорювались на засіданнях кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Ключові положення роботи були представлені автором на науково-практичних конференціях, круглих столах, серед яких: XV Всеукраїнська науково-практична конференція «Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи» Тернопільського національного економічного університету (м. Тернопіль, 19 квітня 2013 р.); Міжнародна юридична науково-практична конференція «Публічне і приватне право: проблеми методології, теорії та практики» (м. Київ, 14 травня 2013 р.); II Міжнародна наукова конференція, присвячена 15-річчю Миколаївського інституту права та 20-річчю юридичної освіти на Миколаївщині, «Приватне право



в умовах глобалізації: виклики постмодерну» (м. Миколаїв, 17 травня 2013 р.); Міжнародна юридична науково-практична конференція «Проблеми юриспруденції: теорія, практика, суспільний досвід» (м. Київ, 8 жовтня 2013 р.).

**Публікації.** Основні теоретичні положення й висновки, сформульовані в дослідженні, знайшли відображення у 9 наукових працях, у тому числі чотирьох статтях у фахових наукових виданнях України, одній статті у науковому періодичному виданні іншої держави і чотирьох тезах доповідей на наукових і науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації.** Дисертація складається зі вступу, двох розділів, які включають в себе вісім підрозділів, а також висновків і списку використаних джерел (433 найменування). Загальний обсяг роботи становить 235 сторінок, з яких 185 сторінок основного тексту.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета й задачі, об'єкт і предмет, методологія дослідження, новизна та практичне значення одержаних результатів, відомості про апробацію результатів роботи, публікації, структуру й обсяг дисертації.

У **розділі 1 «Поняття та система правоохоронних органів»** сформульовано поняття правоохоронних органів, визначено їх види, розкрито роль правоохоронних органів в демократичній державі, а також проаналізовано досвід правового регулювання діяльності правоохоронних органів в зарубіжних країнах. Окрему увагу приділено характеристиці органів охорони правопорядку.

У **підрозділі 1.1 «Роль правоохоронних органів в демократичній державі»** констатовано, що одним із найбільш важливих показників рівня цивілізованості суспільства є реальність забезпечення прав і свобод людини, «людина має отримати від держави ефективний захист не лише у законі, але й на практиці» (рішення Європейського Суду з прав людини у справі Савріддін Джураєв проти Росії від 25.04.2013 р.). Саме тому більшість країн світу значну увагу приділяє вдосконаленню організації та діяльності правоохоронних органів. Як показує досвід, конституційне визнання державою основних прав та свобод людини, ще не є гарантією створення належних умов для їх охорони та захисту від протиправних посягань і подальшого їх поновлення. Якісна і злагоджена робота державних інституцій, створених задля досягнення такої мети, повинна стати запорукою забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Правоохоронна функція є неодмінною властивістю державної влади (П. Рікьор). Правоохоронні органи, що виступають спеціально уповноваженими органами державної влади, які

професійно і на постійній основі здійснюють охорону й захист основ конституційного ладу, у тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, законності та правопорядку, символізують присутність держави в нашому повсякденному житті, її здатність втрутитися й захистити, коли такий захист потрібен. Такі органи уособлюють монополію держави на застосування примусу (сили), що в свою чергу є необхідною умовою забезпечення ефективної дії права.

Розглянуто представлені в юридичній науці підходи до розкриття природи правоохоронної діяльності та її значення в політично-організованому суспільстві. Особливу увагу приділено ролі правоохоронних органів в умовах демократії. Наведено огляд робіт Дж. Беклі, який називав правоохоронні органи «однією з найменш пізнаних проблем демократії», Ж. Сколніка, який писав про «дилему правоохоронної системи в демократичному суспільстві», а також Дж. Уїлсона, предметом дослідження якого був взаємозв'язок між практикою правоохоронної діяльності та національними політичними традиціями.

Правоохоронні органи сприймаються суспільством як інституція, що наділена повноваженням діяти (у тому числі застосовувати силу) тут і зараз. Важливо, щоб правоохоронні органи «відповідали очікуванням не тільки закону, але й суспільства» (Д. Скляньські), що пояснює висунення до них та їх професіоналізму особливих вимог, які передбачають відокремленість правоохоронної системи від політики, ієрархічну організованість, квазі-військовий характер із зобов'язанням щодо проведення ефективних операцій, централізоване командування, технологічну досвідченість, добре тренований персонал і високі стандарти етичності. Тільки за умови високо професійної роботи правоохоронної системи вона стає сумісною із демократією, а вимоги професійності пов'язані із принципом верховенства права і концепцією «good government». Саме належне функціонування правоохоронних органів держави великою мірою зумовлює ефективне виконання нею своїх позитивних зобов'язань в сфері прав людини.

У підрозділі 1.2 «*Поняття правоохоронного органу*» розглянуто представлені в юридичній науці підходи до характеристики правоохоронних органів, а також питання про співвідношення правоохоронних і правозахисних органів, про роль і місце прокуратури в системі державних органів тощо.

Констатовано, що невизначеність, яка існує на нормативному рівні в окресленні кола правоохоронних органів, а також їх функціонального призначення, не може сприяти подальшому їх реформуванню, спрямованому на забезпечення ефективної та узгодженої діяльності цих органів.

Простежено історію формування та поширення поняття «правоохоронні органи» у вітчизняному законодавстві, юридичній науці й практиці. Зокрема, відзначається, що досліджуване поняття є відносно новим. Воно виникло в колишньому СРСР на початку 1960-х рр.

на заміну терміну «каральні органи». Сьогодні це поняття використовується виключно у східнослов'янських мовах і не має прямих перекладів на інші мови (найближчий переклад англійською «*law enforcement bodies*»).

В Україні поняття «правоохоронні органи» набуло широкого вжитку після прийняття Конституції України 1996 року. Але на сьогодні в юридичній науці тривають дискусії з приводу таких понять як «правоохоронна діяльність», «правоохоронна функція», «правоохоронні органи». В результаті широкого тлумачення правоохоронної функції до правоохоронних органів включаються майже всі органи виконавчої влади, які тією чи іншою мірою займаються її виконанням. Предметом спорів залишаються критерії, ознаки та функції, за якими той чи інший державний орган можна визнати правоохоронним. Існуючі визначення не дозволяють відокремити правоохоронну діяльність від правозахисної, правозастосовчої, контролюючої форм діяльності, провести чітке розмежування їхньої компетенції з іншими державними органами, які беруть участь у правоохоронній діяльності.

Особливу увагу приділено підходу, згідно із яким визначення поняття правоохоронного органу пропонується здійснювати шляхом виділення такої їх особливої ознаки як наявність спеціальних повноважень щодо попередження, виявлення і розслідування порушень закону, спрямованість на захист інтересів особи, держави та суспільства від протиправних посягань, захист правопорядку. До таких повноважень відносять: збір інформації в межах юрисдикції правоохоронних органів; право на проведення обшуку, огляду, затримання та арешту осіб, вилучення власності і предметів, які надають інформацію, пов'язану з порушенням закону, а також наявність у них повноважень, пов'язаних з «законним обманом» («*lawfully deceive*»). Під останнім розуміють надання правоохоронним органам у випадках необхідності права відхилятися від правових приписів, обов'язкових для всіх інших учасників суспільних відносин (виготовляти та використовувати фальшиві документи, здійснювати прослуховування телефонних розмов тощо).

У підрозділі 1.3 «*Види правоохоронних органів*» здійснено аналіз чинного законодавства України з метою визначення органів, які за своїм функціональним призначенням можуть вважатися правоохоронними, а також запропоновано розподіл таких органів на види.

До правоохоронних віднесено такі органи: 1) Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України; 2) Державна прикордонна служба України; митні органи; 3) прокуратура України; 4) Державна кримінально-виконавча служба України; 5) органи внутрішніх справ України; 6) органи, наділені повноваженнями в сфері оперативно-розшукової діяльності.

Відзначено, що прокуратура України законодавчо не наділена статусом правоохоронного органу, однак таку характеристику дозволяє їй надати перелік віднесених до її компетенції повноважень. Серед них – нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-

розшукову діяльність, дізнання, досудове розслідування, а також при виконанні судових рішень у кримінальних справах. Крім цього, не менш важливого значення при характеристиці правоохоронної сутності органів прокуратури має спрямованість їх діяльності на захист від неправомірних посягань на суспільний і державний лад, а також права і свободи людини і громадянина.

Проведено класифікацію правоохоронних органів залежно від їх конкретних функцій та ролі в механізмі охорони права на такі види: 1) органи охорони правопорядку; 2) контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади; 3) органи охорони Конституції.

У підрозділі 1.4 «Органи охорони правопорядку» надано загальну характеристику органам охорони правопорядку як центральному елементу правоохоронної системи, а також проведено їх відмежування від контрольних (юрисдикційних) органів виконавчої влади і органів охорони Конституції.

Підкреслено, що для органів охорони правопорядку правоохоронна функція є основною. Ці органи мають право легального застосування примусу, що зумовлює особливості їх статусу, накладає на працівників цих органів особливі вимоги щодо фахової підготовки, психологічних і моральних якостей. До їх складу входять озброєні формування.

Поняття «органи охорони правопорядку» широко застосовується у міжнародних документах ООН, зокрема, в Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17 грудня 1979 р. (Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН). Цей термін має відповідні аналоги в законодавстві європейських країн (Великій Британії, Німеччині, Франції тощо). До органів охорони правопорядку включено національну поліцію, органи внутрішніх справ; Службу безпеки України; військову службу правопорядку; митну та податкову служби; пенітенціарну службу; управління державної охорони.

У підрозділі 1.5 «Досвід правового регулювання діяльності правоохоронних органів в зарубіжних країнах» приділено увагу дослідженню особливостей правового забезпечення діяльності правоохоронних органів у державах з різними правовими системами, що надало можливість для виокремлення позитивного досвіду й визначення можливостей його впровадження до національної правової системи, розроблення теоретичних висновків і практичних рекомендацій з питань вдосконалення вітчизняної правоохоронної системи в цілому.

Відзначено, що динамічний процес реформування і вдосконалення правоохоронної системи має ґрунтуватися не лише на розробленні та впровадженні концептуальних засад діяльності правоохоронних органів, а й на глибокому вивченні та аналізі досвіду передових зарубіжних країн. Наведено дані соціологічних опитувань населення в різних країнах Західної Європи, які свідчать, що більшість громадян в них позитивно відносяться до поліції, а до 50% опитаних вважають її однією з найбільш досконалих державних організацій.

Вивчення правового статусу правоохоронних органів зарубіжних країн, дало підстави констатувати, що принципи організації, функції, повноваження правоохоронних органів зарубіжних країн фактично не залежать від форм державного правління та територіального устрою. Домінуючим типом «поліцейського відомства» у правоохоронній системі демократичних країн є модель «служіння суспільству», яка заснована на парадигмі соціального партнерства. Поліцейський має відігравати не репресивну та автократичну роль, а виконувати позитивну, підтримуючу функцію. Характеризуючи взаємозв'язок соціальної роботи і поліції, зазначено, зокрема, що їх об'єднує загальна мета – ефективне обслуговування населення, допомога громадянам і їх захист. У цій діяльності вони доповнюють один одного, використовуючи власні методи та засоби діяльності.

У розділі 2 «Правове регулювання організації та діяльності правоохоронних органів в Україні» розкрито становлення правоохоронної діяльності в Україні, а також надано характеристику функцій правоохоронних органів на сучасному етапі державотворення в Україні. Окрему увагу приділено аналізу реформи вітчизняної правоохоронної системи.

*Підрозділ 2.1 «Становлення правоохоронної діяльності в Україні»* розкриває основні етапи, які пройшла в своєму формуванні правоохоронна система України, починаючи з часів Київської Русі й до сьогодення.

Констатовано, що Київська Русь як ранньофеодальна держава, що характеризувалася зростанням майнового розшарування населення, нерівності людей, привілейованим становищем феодального класу, незважаючи на відсутність спеціалізованих правоохоронних органів, мала витоки зародження правоохоронної діяльності. Функції, подібні правоохоронним, здійснював князь та його повірені (вірники, мечники, тіуни).

Правонаступником Київської держави стало Галицько-Волинське князівство (1199 р. – 40–60-ті роки XIV ст.), яке успадкувало не тільки землі, а й право Київської Русі. Зокрема, у Галицько-Волинській державі було збережено елементи розслідування, що були характерними для Київської Русі. Руська Правда як джерело права давньої Русі і Галицько-Волинського князівства, що закріплювало перші засади правового регулювання правоохоронної діяльності, втратила своє пряме значення лише наприкінці XV ст. внаслідок поневолення українських земель владою князів литовських.

Право Великого Князівства Литовського розвивалося на ґрунті староруського права та його правоохоронної практики. Становлення органів, які займалися правоохоронною діяльністю, знайшло своє відображення в законодавчій пам'ятці литовської держави XVI ст. – Литовському Статуті, який видавався у трьох редакціях (1529 р., 1566 р., 1588 р.).

В цілому відзначено, що протягом XVII – XX ст. відбувалося формування правоохоронних органів з чітким розподілом функцій та визначенням їх завдань. Основною метою їх

функціонування було забезпечення безпеки державного механізму. До системи правоохоронних органів в зазначений період відносились поліція, прокуратура, жандармерія, органи служби державної безпеки.

У період з 1917-1921 рр. на теренах сучасної України було утворено такі правоохоронні органи як жандармерія, варта Гетьманату, народна міліція Директорії, розвідка, контррозвідка, прокуратура, органи безпеки Директорії та інші спеціальні служби. Основними завданнями зазначених органів була боротьба зі злочинністю, забезпечення правопорядку та правомірної поведінки в державі. В період радянської доби основними завданнями правоохоронних органів вбачалися дотримання соціалістичної законності, забезпечення централізму влади, охорона громадської безпеки та громадського порядку, дотримання прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на життя і здоров'я, запобігання розвитку безпритульності та ін. До основних правоохоронних органів цього періоду відносились міліція та прокуратура.

З моменту проголошення незалежності України правоохоронні органи зазнали кардинального реформування. Відбулися суттєві зміни у завданнях правоохоронних органів, до яких належить забезпечення законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, рівності тощо.

У підрозділі 2.2 «Функції правоохоронних органів України та нормативна регламентація їх виконання» визначено статус правоохоронних органів у законодавстві України, розглянуто систему виконуваних ними функцій.

Відзначено, що завданням кожного правоохоронного органу має бути забезпечення порядку в певній (відносно вузькій) сфері суспільних відносин. Діяльність, яку здійснюють правоохоронні органи, визначається обов'язками, покладеними на них державою. Останні зумовлено об'єктивною потребою розвитку держави й суспільства, необхідністю забезпечення правопорядку. При здійсненні правоохоронної діяльності відповідні органи виконують один спільний обов'язок. Тенденції демократизації сучасного суспільства, наявні зміни у функціонуванні правоохоронної системи у правовій, політичній, економічній та соціальних сферах, проведення адміністративної реформи, євроінтеграційні процеси, зміни чинного законодавства з питань вдосконалення механізму захисту прав і свобод людини і громадянина потребують визначення і вдосконалення процесу реалізації правоохоронної функції держави відповідними органами.

Підкреслено, що під час реалізації правоохоронної функції держави необхідно враховувати рівень правової свідомості і культури громадян та безпосередніх її виконавців уповноважених на те державою, їх ставлення до способів втілення в життя охоронної функції права.

Запропоновано поділ функцій правоохоронних органів на три групи залежно від їх призначення. До першої групи віднесено загальні функції, що виконуються усією системою

правоохоронних органів (участь в розробленні та реалізації державної політики щодо забезпечення внутрішньої безпеки; підготовка стратегічного плану за напрямом діяльності правоохоронного органу; участь у формуванні та створення нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування правоохоронної системи в цілому; профілактичні, превентивні, оперативно-розшукові заходи щодо запобігання виникненню правопорушень). Другу групу становлять спеціальні функції, які підлягають виконанню спеціальними підрозділами правоохоронних органів відповідно до покладених на них завдань (інформаційна безпека, оперативно-технічні заходи, боротьба з корупцією та організованою злочинністю, захист національної державності; боротьба з тероризмом, захист учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів, охорона державної таємниці, оперативне документування та ін.). До третьої групи віднесено забезпечувальні функції, тобто функції, спрямовані на вирішення кадрового, фінансового, аналітичного, господарського забезпечення службової діяльності працівників правоохоронних органів (додержання трудового розпорядку та дисципліни, забезпечення правового і соціального захисту працівників, матеріально-технічне забезпечення, фінансове, виробниче та соціально-побутове забезпечення та ін.).

Підкреслено, що розуміння правоохоронної функції через призму її реалізації дозволяє: 1) підвищити якість правоохоронної діяльності щодо захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави від правопорушень; 2) чітко визначити обсяг впливу правоохоронних органів на суспільство; 3) визначити систему органів, що забезпечують реалізацію правоохоронної функції держави; 4) забезпечити ефективний контроль за виконанням покладених функцій щодо реалізації правоохоронної функції держави.

У підрозділі 2.3 «*Реформа правоохоронної системи України*» розкрито вплив євроінтеграційних прагнень суспільства на сучасному етапі розвитку української держави на реформування правоохоронної системи та основні напрями його здійснення.

Констатовано, що процес реформування правоохоронної системи України сьогодні ускладнено тим фактом, що держава ще не позбулась успадкованої авторитарної державоцентричної моделі правоохоронних органів, яка була зорієнтована не на служіння суспільству, а на репресивні форми соціального контролю. Ця проблема може бути розв'язана лише шляхом реформування нинішньої репресивної моделі правоохоронних органів у демократичну модель європейського зразка – демілітаризовану, децентралізовану систему легітимних публічних спеціалізованих служб, захищених від кон'юнктурних політичних впливів. Ця система має бути спроможна забезпечити захист прав, свобод і законних інтересів громадян, громадський порядок від протиправних посягань, діючи відповідно до принципів верховенства права, прозорості та підзвітності суспільству та застосовуючи силу (примус) винятково в рамках, визначених законом.

Реформа правоохоронних органів покликана трансформувати суспільство; вона є масштабним заходом в системі державного будівництва, який вимагає довіри до поліції й інших правоохоронних органів, їх служіння громадськості, незалежно від політичного порядку денного.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й вирішення наукового завдання, яке полягає у наданні загальнотеоретичної характеристики правоохоронних органів шляхом визначення їх системи, встановлення нормативно-правових засад функціонування, місця в механізмі здійснення державної влади, а також головних завдань, які ними виконуються в демократичній державі, та ролі в утвердженні верховенства права.

Основні наукові й практичні результати дослідження є такими:

1. Роль правоохоронних органів у здійсненні функцій держави виступає однією з визначальних ознак при відмежуванні демократії від авторитаризму. У зв'язку із цим до правоохоронних органів висуваються особливі вимоги, які передбачають відокремленість правоохоронної системи від політики, ієрархічну організованість, квазі-військовий характер із зобов'язанням щодо проведення ефективних операцій, централізоване командування, технологічну досвідченість, добре тренований персонал і високі стандарти етичності.

2. До загальнотеоретичної характеристики правоохоронних органів має бути включено розкриття їх ролі у виконанні державою своїх позитивних зобов'язань в сфері прав людини. На основі аналізу практики Європейського суду з прав людини виділено систему позитивних зобов'язань держави в сфері діяльності правоохоронних органів, серед яких зобов'язання надати захист, що передбачає існування належних положень законодавства, підкріплених ефективною правоохоронною машиною; здійснювати ефективне розслідування «гідних довір'я» (обґрунтованих) скарг щодо серйозних порушень прав людини; зобов'язання щодо належного поведіння з боку держави, в першу чергу в особі її правоохоронних органів, із затриманими чи заарештованими особами; зобов'язання забезпечити адекватну реакцію правоохоронних органів щодо виявлення і викорінення участі співробітників правоохоронних органів у злочинах, прагнути довіри жертв до поліції, а також забезпечувати, щоб виявлення жертв відбувалося ефективно, тощо.

3. Функції правоохоронних органів розподіляються на три групи: 1) загальні функції, які виконують всі правоохоронні органи (участь у формуванні нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування правоохоронної системи в цілому; профілактичні, превентивні, оперативно-розшукові заходи щодо запобігання виникненню правопорушень тощо); 2) спеціальні функції, які підлягають виконанню спеціальними підрозділами правоохоронних



органів відповідно до покладених на них завдань (забезпечення інформаційної безпеки, боротьба з корупцією та організованою злочинністю, захист територіальної цілісності, боротьба з тероризмом, захист учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів, охорона державної таємниці, оперативне документування та ін.); 3) забезпечувальні функції, тобто функції, що спрямовані на вирішення кадрового, фінансового, аналітичного, господарського забезпечення службової діяльності працівників правоохоронних органів.

4. В системі органів виконавчої влади діють органи охорони правопорядку, завданням яких є захист життя, здоров'я, прав і свобод людини, забезпечення її безпеки, охорона громадського порядку, запобігання та протидія злочинності, захист інтересів суспільства та держави. Система, завдання і повноваження цих органів мають визначатися виключно законом.

5. Поняття «правоохоронні органи» є узагальнюючим науковим поняттям, яке використовується для позначення системи органів, що поділяється залежно від їх конкретних функцій та призначення в механізмі охорони права на: 1) органи охорони правопорядку; 2) контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади; 3) органи охорони Конституції. При цьому під органами охорони правопорядку розуміються органи, для яких правоохоронна функція є основною, вони здійснюють повноваження, спрямовані на захист прав і свобод людини та охорону правопорядку, наділяються державно-владними повноваженнями, зокрема, мають право легального застосування примусу, що зумовлює особливості їх статусу, накладають на працівників цих органів особливі вимоги щодо фахової підготовки, психологічних і моральних якостей.

6. Органи охорони правопорядку при реалізації своїх функцій наділені повноваженнями з обмеження прав і свобод людини, що мають здійснюватися тільки виключно з підстав та у порядку, визначених законодавчо, а також з урахуванням принципу пропорційності, а отже, статус таких органів має бути визначено окремим законом, наприклад, «Про органи охорони правопорядку України» або ж шляхом внесення змін до існуючих законів з метою чіткого визначення їх переліку та функцій.

7. Центральне місце серед принципів реформування правоохоронної системи України займають децентралізація правоохоронних органів, яка охоплює такі тісно взаємопов'язані аспекти, як підпорядкування, підзвітність, розподіл повноважень, і їх деполітизація. Це, зокрема, передбачає рівномірність охоплення діяльністю правоохоронних органів усієї території держави; розподіл повноважень для запобігання зосередження надмірних повноважень в одній або небагатьох осіб; наявність системи внутрішнього і зовнішнього контролю за діяльністю правоохоронних органів, яка дозволяє виявляти факти порушення прав людини і зловживання владою з боку працівників правоохоронних органів; доступність інформації про їх функціонування, про процеси прийняття рішень й використовувані ресурси тощо.

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:**

- 1) Хамула П. І. До питання розуміння правоохоронної функції держави [Текст] / П. І. Хамула // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки. – 2014. – Випуск 6-1. – Том 1. – С. 66-69.
- 2) Хамула П. І. До питання визначення правового статусу правоохоронних органів України [Текст] / П. І. Хамула // Університетські наукові записки. Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. – 2014. – № 10. – С. 188-193.
- 3) Хамула П. І. Международный опыт по вопросам правового регулирования правоохранительных органов [Текст] / П. І. Хамула // Международный научно-практический журнал «Legea si Viata». – 2015. – № 1. – С. 129-132.
- 4) Хамула П. І. Особливості становлення та розвитку правоохоронних органів на території України: історичний аспект [Текст] / П. І. Хамула // Віче. Журнал Верховної Ради України. – 2015. – № 4. – С. 28-31.
- 5) Хамула П. І. Особливості забезпечення охорони правопорядку в Україні [Текст] / П. І. Хамула // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. – 2015. – Випуск 31. Том 1. – С. 54-57.
- 6) Хамула П. І. Окремі аспекти правоохоронної функції [Текст] / П. І. Хамула // Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції «Публічне і приватне право: проблеми методології, теорії та практики» (м. Київ, 14 травня 2013 р.). Тези наукових доповідей. – Київ: Актуальна юриспруденція, 2013. – С. 236-240.
- 7) Хамула П. І. Конституційно-правові засади діяльності правоохоронних органів [Текст] / П. І. Хамула // Збірник наукових праць II Міжнародної наукової конференції, присвяченої 15-річчю Миколаївського інституту права та 20-річчю юридичної освіти на Миколаївщині (м. Миколаїв, 17 травня 2013 р.). – Миколаїв : МІП, 2013. – С. 249-252.
- 8) Хамула П. І. Зміст «правоохоронних органів» в контексті чинного законодавства [Текст] / П. І. Хамула // Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції «Публічне і приватне право: проблеми методології, теорії та практики» (м. Київ, 8 жовтня 2013 р.). Тези наукових доповідей. – Київ: Актуальна юриспруденція, 2013. – С. 270-275.
- 9) Хамула П. І. Деякі теоретико-правові аспекти розуміння сутності правоохоронних органів [Текст] / П. І. Хамула // Збірник тез доповідей на науковій конференції «Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи» (м. Тернопіль, 2013 р.). – Тернопіль : Вектор, 2013. – С. 51-53.

## АНОТАЦІЯ

**Хамула П. І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади.** – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2016.

В роботі надано комплексну характеристику системи правоохоронних органів. До неї включено органи охорони правопорядку; контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади; органи охорони Конституції та державного контролю. При цьому під органами охорони правопорядку запропоновано розуміти органи, для яких правоохоронна функція є основною, вони здійснюють повноваження, спрямовані на захист прав і свобод людини та охорону правопорядку, наділяються державно-владними повноваженнями, зокрема, мають право легального застосування примусу, що зумовлює особливості їх статусу, накладають на працівників цих органів особливі вимоги щодо фахової підготовки, психологічних і моральних якостей.

В цілому правоохоронні органи охарактеризовано шляхом виокремлення таких їх ознак: правоохоронний орган є органом державної влади (державно-владний характер діяльності правоохоронного органу); наявність повноваження на застосування засобів державного примусу; виконання спеціальних повноважень із реалізації правоохоронної функції держави як мета і основний напрямок діяльності, що здійснюється на професійній основі; необхідність спеціального матеріально-технічного та кадрового забезпечення діяльності (зброя, спецзасоби, криміналістична техніка тощо); спеціальні вимоги та обмеження щодо кадрового складу, особливий порядок добору і проходження служби, відповідальність, додаткові гарантії діяльності).

**Ключові слова:** правоохоронна система, правоохоронні органи, органи охорони правопорядку, правоохоронна функція, позитивні зобов'язання держави в сфері правоохоронної діяльності.

## АННОТАЦИЯ

**Хамула П. И. Правоохранительные органы в системе органов государственной власти.** – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений. –

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2016.

В работе приведена комплексная характеристика системы правоохранительных органов. В нее включены органы охраны правопорядка; контрольные (юрисдикционные) органы исполнительной власти; органы охраны Конституции и государственного контроля. При этом под органами охраны правопорядка предложено понимать органы, для которых правоохранительная функция является основной, они осуществляют полномочия, направленные на защиту прав и свобод человека и охрану правопорядка, наделяются государственно-властными полномочиями, в частности, имеют право легального применения принуждения, что обуславливает особенности их статуса, налагает на работников этих органов особые требования.

В целом правоохранительные органы охарактеризованы путем выделения таких признаков: государственно-властный характер деятельности правоохранительного органа; наличие полномочий на применение средств государственного принуждения; выполнение специальных полномочий по реализации правоохранительной функции государства как цель и основное направление деятельности, осуществляемой на профессиональной основе; необходимость специального материально-технического и кадрового обеспечения деятельности; специальные требования и ограничения в отношении кадрового состава, особый порядок подбора и прохождения службы, ответственность, дополнительные гарантии деятельности).

На основании анализа практики Европейского суда по правам человека выделена система позитивных обязательств государства в сфере деятельности правоохранительных органов, среди которых такие обязательства как: предоставить защиту, предусматривающую существование надлежащих положений законодательства, подкрепленных эффективным правоохранительным механизмом; осуществить эффективное расследование «достойных доверия» (обоснованных) жалоб в отношении серьезных нарушений прав, человека; в отношении надлежащего обращения со стороны государства, в первую очередь в лице ее правоохранительных органов, с задержанными или арестованными лицами и т.д.

**Ключевые слова:** правоохранительная система, правоохранительные органы, органы охраны правопорядка, правоохранительная функция, позитивные обязательства государства в сфере правоохранительной деятельности.

## SUMMARY

**Hamula P. I. Law enforcement bodies in the system of public authorities.** – Manuscript copyright.

The Dissertation for obtaining Candidate of Juridical Sciences degree, speciality 12.00.01 – theory and history of state and law; history of political and law studies. – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2016.

The paper presents a comprehensive description of the system of law enforcement bodies. It includes law enforcement agencies; control (jurisdictional) executive bodies; bodies of the Constitution control and state control. The author has formulated concept of law enforcement bodies as bodies for which the law enforcement function is the main. These bodies exercise powers to protect human rights and freedoms and law enforcement, they have the right to legal compulsion which leads to the peculiarities of their status.

In general, law enforcement agencies are characterized by such features: a law enforcement agency is a public authority; an authority on the use of state coercion; the implementation of special authority to implement the law enforcement functions of the state as the purpose and the main activity carried out on a professional basis; the need for special material, technical and staffing activities (weapons, non-lethal weapons, forensic equipment); special requirements and restrictions on personnel, a special procedure for the selection and retention, liability, additional safeguards activities).

**Keywords:** law enforcement system, law enforcement, law enforcement agencies, law enforcement function, the positive obligation of the state in the field of law enforcement.

Відповідальний за випуск  
кандидат юридичних наук, доцент  
Лук'янов Д.В.

Підписано до друку 02.02.2016 р. Формат 60x90/16  
Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.  
Ум. друк. арк. 0,7. Обл.-вид. арк. 0,9.  
Тираж 100 прим. Зам. № 3429

Друкарня  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
Україна, 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77