

**Наталія ЯРМИШ**

старший викладач  
 відділу підготовки прокурорів  
 з нагляду за додержанням законів  
 при виконанні судових рішень  
 у кримінальних провадженнях  
 Національної академії прокуратури України,  
 доктор юридичних наук, професор  
 red1950@mail.ru



УДК 343.3/7

## ЗМІСТ ТЕРМІНА «ОРГАНИ ПРАВОПОРЯДКУ», ВИКОРИСТАНОГО У СТАТТІ 131-1 КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

2 червня 2016 року було прийнято Закон України № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (попередньо схвалений Верховною Радою України 2 лютого 2016 року). З-поміж іншого, цим Законом Конституцію України було доповнено ст. 131-1, у якій ідеться, зокрема, про те, що прокуратура в Україні здійснює «організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку». Як бачимо, в цьому тексті використовується термін «органи правопорядку», який не застосовується в інших законах та підзаконних нормативних актах України. Невідомий він і юридичній науці, принаймні вітчизняній. Тому з'ясування його змісту є невідкладним завданням науковців і практичних працівників.

Перш ніж розпочати аналіз терміна «органи правопорядку», необхідно вказати на його зв'язок з відомим, але також законодавчо не визначеним поняттям «правоохоронні органи». Вагомий внесок у дослідження цієї проблеми зробили такі науковці, як: О.М. Бандурка, Ю.Г. Барабаш, В.О. Боняк, В.І. Борисов, М.Ю. Бурдін, С.М. Гусаров, О.М. Головка, А.М. Колодій, А.М. Ку-

чук, М.В. Лошицький, В.Т. Маляренко, О.В. Марцеляк, М.І. Мельник, В.О. Навроцький, О.В. Негодченко, О.В. Петришин, О.В. Скрипнюк, В.В. Сташис, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, М.І. Хавронок, Ю.С. Шемшученко, Н.Г. Шухліна, М.К. Якимчук, О.Н. Ярмиш та інші.

Вчені у своїх працях термін «органи правопорядку» не використовують, тож є підстави вважати, що він створений саме авторами проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». Це підтверджує зміст пояснювальної записки, яка супроводжувала законопроект та буде проаналізована нижче.

Насамперед вбачається за доцільне розглянути напрацювання Конституційної Асамблеї\*, адже можна припустити, що тер-

\* Конституційна Асамблея була створена відповідно до Указу Президента України від 17 травня 2012 року № 328/2012 як спеціальний допоміжний орган при Президентові України. Членами Конституційної Асамблеї були призначені відомі науковці, а також інші досвідчені фахівці як експерти та консультанти. Незважаючи на незначний термін існування, Конституційною Асамблеєю було представлено низку перспективних пропозицій, які, на жаль, не були реалізовані. 1 грудня 2014 року Указом Президента України Конституційну Асамблею було ліквідовано.

мін «органи правопорядку», який з'явився в Конституції України 2016 року, є аналогом поняття «органи охорони правопорядку».

Введення цього терміна було запропоноване у 2012 році Комісією з питань правоохоронної діяльності Конституційної Асамблеї (Комісія) під керівництвом академіка В.Я. Тація. На засіданні, що відбулося 6 грудня 2012 року, науковець у своїй доповіді «Поняття та система правоохоронних органів України» обґрунтував необхідність введення до наукової термінології, а також до законодавства терміна «органи охорони правопорядку України» як поняття, що відображає окрему, специфічну групу правоохоронних органів [1].

Пропозиції запровадити термін «органи охорони правопорядку» передували аналіз Комісією вихідного поняття «правоохоронні органи». Відомо, що вичерпний перелік правоохоронних органів (незважаючи на те, що цей термін застосовується у багатьох нормативно-правових актах) у законодавстві відсутній, як відсутнє й відповідне нормативне визначення. Тому питання належності того чи іншого органу до правоохоронного залишається спірним. На засіданні Комісії В.Я. Тацій вкотре звернув на це увагу, зазначивши: «поняття „правоохоронні органи” є одним із найбільш невизначених в українському правознавстві, внутрішньо суперечливим і надмірним за обсягом». Він зауважив, що поняття «правоохоронні органи» з'явилося у ч. 3 ст. 17 Конституції України 1996 року, де проголошено: «Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладено на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом». Проте й тоді, застосувавши зворот «правоохоронні органи», законодавець не надав щодо нього жодних пояснень. Саме тому суперечки стосовно змісту цього терміна тривають і досі.

Згідно з даними, викладеними у доповіді В.Я. Тація, наука адміністративного права до правоохоронних органів відносить від

17 до 80 міністерств, відомств і організацій. Не надає тлумачення поняттю «правоохоронні органи» й чинне законодавство. В одних випадках воно визначає правоохоронні органи шляхом конкретного переліку: це органи прокуратури, внутрішніх справ і багато інших. В інших законах, зокрема в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», цей перелік доповнено іншими органами виконавчої влади: рибоохорони, державної, лісової охорони тощо. Була спроба розширити статус правоохоронних органів, включивши до них і судові органи. Зважаючи на це, науковці дійшли висновку про необхідність систематизації всіх правоохоронних органів і використання цього поняття як суто наукового і узагальнюючого. Проте слід констатувати, що подолати конкуренцію між поняттями «правоохоронні органи», «правозахисні органи», «органи кримінальної юстиції» складно. В.Я. Тацій щодо цього зауважив: «У широкому тлумаченні під правоохоронними органами фактично розуміють всі органи виконавчої влади».

Комісія розглядає органи охорони правопорядку як вид правоохоронних органів, для яких правоохоронна функція є основною і вони здійснюють повноваження, спрямовані на захист прав, свобод людини та охорону правопорядку, а також зазначені органи мають право легального застосування примусу до людей і у своєму складі містять озброєні формування.

Слід зазначити, що розробці поняття «органи охорони правопорядку» присвячена докторська дисертація В.О. Боняк [2]. Використовуючи матеріали Конституційної Асамблеї та інші наукові досягнення, науковець сформулювала, зокрема, систему ознак органів охорони правопорядку України, наголошуючи, що від інших правоохоронних органів органи охорони правопорядку відрізняються тим, що мають озброєні підрозділи та працівники цього органу наділені правом застосування примусу (зокрема, із використанням вогнепальної зброї).

Таким чином, поняття «правоохоронні органи» та «органи охорони правопорядку» співвідносяться як родові та видові. Іншими словами, будь-який орган охорони пра-

3 березня 2015 року Указом № 119/2015 Президент України утворив орган з аналогічними функціями – Конституційну Комісію.

вопорядку є правоохоронним органом, але не всі правоохоронні органи є органами охорони правопорядку (ними не є органи, які у своєму складі не містять озброєних підрозділів).

Відповідно до положень, розглянутих Комісією Конституційної Асамблеї, у систему правоохоронних органів входять:

1) органи охорони правопорядку (правоохоронна функція для них є основною, вони мають право легального застосування примусу до людей, у своєму складі мають озброєні формування);

2) контрольні органи виконавчої влади (їх перелік дуже великий);

3) органи охорони Конституції України та державного контролю (Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата України).

Серед усіх правоохоронних органів пріоритетна роль надана органам охорони правопорядку. «Саме їх діяльність, – зазначає В.Я. Тацій, – безпосередньо пов'язана з обмеженням конституційних прав людини, втручанням у сферу приватності, застосуванням заходів примусу». До таких органів запропоновано включити, зокрема, органи внутрішніх справ, Служби безпеки України, органи Військової служби правопорядку, органи Митної служби України, Податкової служби України, Державної пенітенціарної служби України, Державної прикордонної служби України, Управління державної охорони України.

Комісією рекомендовано зафіксувати правовий режим, правовий статус органів охорони правопорядку на конституційному рівні, «сформулювати 2–3 статті для того, щоб закріпити правовий статус, конституційний рівень органів охорони правопорядку». При цьому наголошувалося, що «конституювання окремих положень загального характеру, що мають засадниче значення для діяльності всіх цих органів, обмежує державу в можливості втручання у сферу прав людини і тим самим захищає людину від зловживання влади з боку органів державної влади». Також зазначалося, що «в розділі 6 Конституції України „Кабінет Міністрів України, інші органи виконав-

чої влади” треба зробити таке доповнення: визначити, що в системі органів виконавчої влади діють органи охорони правопорядку, завданнями яких є захист життя, здоров'я, прав і свобод людини, забезпечення безпеки, охорона громадського порядку, попередження та протидія злочинності, захист інтересів суспільства та держави».

На жаль, ці плани досі не реалізовані. Не існує ні законодавчого визначення органів охорони правопорядку, ні їх переліку. Проте у Конституції України після внесення змін з'явився «усічений» термін «органи правопорядку». Те, що із запропонованого терміна «органи охорони правопорядку» зникло слово «охорони» є несподіванкою для розробників відповідного поняття (зокрема, членів Конституційної Асамблеї).

Пояснювальна записка до відповідного законопроекту (нині це Закон України № 1401-VII) свідчить про те, що її автори насамперед орієнтувалися на «усталену в Європі юридичну термінологію: «орган правопорядку» (Law Enforcement Agencies). Проте жоден міжнародний акт не зобов'язує українського (або будь-якого іншого) законодавця використовувати дослівний переклад іноземних усталених термінів. Термін «орган правопорядку» є результатом формального перекладу, тобто калькою з англійської мови. Він не відповідає нормам української мови. Правопорядок не може мати будь-яких «органів», тому словосполучення «органи правопорядку» є змістовно безглуздом – у ньому явно не вистачає певного слова (в розглянутому контексті – слова «охорони»). Подібні переклади фахівці називають буквральними, а «буквалізм» характеризують як підрядний переклад, який передає формальні компоненти певного виразу на шкоду його змісту. Разом з тим автори пояснювальної записки запевняють: «Конституційна Комісія у напрацьованому проекті врахувала всі основні рекомендації Венеціанської Комісії, а також включила до нього пропозиції, отримані під час численних широких громадських та експертних обговорень, що відбулися, зокрема, в Києві, Харкові, Одесі, Львові, Дніпропетровську, Запоріжжі, Івано-Франківську, в яких взяли участь понад 500 експертів». Вочевидь,

саме тому у висновку Комітету Верховної Ради України від 2 червня 2016 року йдеться: «На думку суб'єкта права законодавчої ініціативи, прийняття законопроекту забезпечить системність, повноту, чіткість і несуперечливість конституційного регулювання суспільних відносин». Але «чіткості і несуперечливості» у ст. 131-1 Конституції України досягти не вдалося. Численні експерти не звернули увагу на новий термін «органи правопорядку». А Венеціанська Комісія не зобов'язана перевіряти якість перекладу українською мовою терміна *Law Enforcement Agencies*.

Втім, стосовно перекладу вказаного терміна існують різні наукові позиції. Наприклад, у 2012 році, ще до виступу В.Я. Тація з доповіддю, питання перекладу виразу *Law Enforcement Agencies* порушувалося в аналітичній записці «До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів» Національного інституту стратегічних досліджень [3]. У ній ідеться про плутанину щодо розуміння терміна «правоохоронні органи», зокрема наголошено, що «у законодавстві України поняття «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи» визначаються одне за допомогою другого, відсутні нормативно визначені критерії, за якими певна діяльність чи органи можуть бути віднесені до правоохоронних». При цьому зазначалося наступне: «Системний аналіз документів міжнародного і національного права інших держав свідчить про відсутність у них прямих аналогів українських термінів «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи». Одним із основних складників сектору безпеки є сили підтримання правопорядку. У США та інших англомовних державах вживаються терміни *Law Enforcement Activity* та *Law Enforcement Agencies*, які в Україні офіційно перекладаються як «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи», однак буквально можуть бути перекладені як «діяльність із застосуванням законного примусу» та «державні органи, уповноважені на застосування законного примусу», на які покладається безпосереднє забезпечення національної безпеки у сферах правопорядку, громадської та дер-

жавної безпеки. До *Law Enforcement Agencies* належать поліцейні органи і спецслужби. Поліцейні органи – це органи виконавчої влади, спеціально уповноважені на проведення поліцейної діяльності – особливого різновиду державно-управлінської діяльності, що здійснюється із застосуванням державного (адміністративного) примусу, включаючи правообмежувальні заходи і крайню форму примусу – легітимне насилля, тобто передбачене законодавством застосування сили у широкому розумінні цього поняття (в українському праві – прямого адміністративного примусу): фізичної сили, спеціальних засобів та зброї».

Слід звернути увагу на те, що в аналітичній записці стверджується, що термін *Law Enforcement Agencies* офіційно перекладається як «правоохоронні органи» (а не «органи правопорядку»). З огляду на те, що точного перекладу не існує, доцільним було б у Конституції України використовувати вже відомий законодавству (хоча й не розкритий у ньому) термін «правоохоронні органи», а не вводити в Основний Закон України новий – «органи правопорядку».

Законодавцям необхідно дотримуватися рекомендацій мовознавців (філологів, лінгвістів), які обґрунтовано стверджують, що будь-який переклад має відповідати правилам, традиціям певної мови, сприйматися будь-яким читачем як зразок культури рідної мови. Це стосується і текстів нормативних актів, передусім – Основного Закону України. В означеному контексті законодавець не надав уточнення, як саме розуміти «органи правопорядку», тобто припустився такої ж помилки, яка мала місце у попередньому тексті Конституції України. Починаючи з 1996 року, науковці та практики намагаються з'ясувати зміст поняття «правоохоронні органи». На сьогодні складність проблеми збільшується вдвічі, адже необхідно визначитися ще і з «органами правопорядку», які, у свою чергу, є різновидом дискусійних «правоохоронних органів».

Втім, автори законопроекту, напевно, вважають, що зміст поняття «органи правопорядку» є очевидним. У зазначеній вище пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції

України (щодо правосуддя) вказано: «Відповідно до світової практики та усталеної в Європі юридичної термінології до інституту «орган правопорядку» (*Law Enforcement Agencies*) належать здебільшого поліцейські служби (цивільна поліція, мілітаризована поліція (жандармерія), військова поліція, інші органи, до компетенції яких віднесені слідство та оперативно-розшукова діяльність». Як бачимо, спільним для відповідних органів є те, що до їх компетенції належить проведення слідчої та оперативно-розшукової діяльності. Тобто є усі підстави вважати, що автори законопроекту розуміють *Law Enforcement Agencies* (відповідно до Конституції України – «органи правопорядку») як державні органи, які здійснюють слідство та оперативно-розшукову діяльність. У разі наявності саме такого визначення у ст. 131-1 Конституції України жодних питань не виникало б. Орган правопорядку розуміли б як державний орган, якому притаманна функція проведення слідчих та оперативно-розшукових дій. Проте у ст. 131-1 Конституції України йдеться про нагляд прокуратури саме за тими «органами правопорядку», які здійснюють негласні та інші слідчі і розшукові дії. Інакше було б вказано: «...тобто які здійснюють негласні та інші слідчі і розшукові дії». З цього вбачається, що зазначеними функціями володіють не

усі вказані органи. Тому й потрібно спочатку з'ясувати зміст поняття «органи правопорядку», а потім визначитися з тим, може певний орган згідно з законом здійснювати відповідні функції чи ні. Таким чином, звороти, використані у пояснювальній записці та у тексті Конституції України, не є тотожними. Проте орієнтуватися необхідно лише на текст Конституції України, адже пояснювальна записка жодного нормативного значення не має.

Отже, доходимо висновку, що вживаний у Конституції України термін «органи правопорядку» доцільно розглядати як аналог терміна «органи охорони правопорядку» та вважати, що такими є органи, які у своєму складі мають силові, озброєні підрозділи та працівники яких наділені правом застосовувати примушування, зокрема з використанням вогнепальної зброї.

Втім, слід мати на увазі, що у ст. 131-1 Конституції України йдеться про нагляд прокуратури лише за тими «органами правопорядку», які здійснюють негласні та інші слідчі і розшукові дії.

Тому для здійснення відповідного прокурорського нагляду потрібно не лише знати, що певний орган є саме «органом правопорядку» (точніше – органом охорони правопорядку), а й бути впевненим, що цей орган наділений функцією здійснювати «негласні та інші слідчі і розшукові дії».

### Список використаних джерел:

1. Тацій В.Я. Доповідь Комісії з питань правоохоронної діяльності щодо визначення поняття та системи правоохоронних органів / В.Я. Тацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://constituanta.blogspot.com/2013/02/blog-post\\_2280.html](http://constituanta.blogspot.com/2013/02/blog-post_2280.html)
2. Боняк В.О. Конституційно-правові засади організації та функціонування органів охорони правопорядку України: проблеми теорії і практики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право, муніципальне право» / В.О. Боняк. – Х., 2015. – 40 с.
3. До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів: аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1153/>



**ЗМІСТ ТЕРМІНА «ОРГАНИ ПРАВОПОРЯДКУ»,  
ВИКОРИСТАНОГО У СТАТТІ 131-1  
КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ**

Здійснено спробу з'ясувати зміст терміна «органи правопорядку», що з'явився (проте не розкритий) у ст. 131-1 Конституції України після внесення змін згідно із Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». Вказаний термін у законодавстві України раніше не використовувався та не відомий вітчизняній науці.

**Ключові слова:** Конституція України; Конституційна Асамблея; Комісія з питань правоохоронної діяльності; правоохоронні органи; органи охорони правопорядку; органи правопорядку.

Наталія ЯРМИШ

**СОДЕРЖАНИЕ ТЕРМИНА «ОРГАНЫ ПРАВОПОРЯДКА»,  
ИСПОЛЬЗОВАННОГО В СТАТЬЕ 131-1  
КОНСТИТУЦИИ УКРАИНЫ**

Предпринята попытка определить содержание термина «органы правопорядка», который появился (но не раскрыт) в ст. 131-1 Конституции Украины после внесения изменений согласно Закону Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно правосудия)». Указанный термин в законодательстве Украины не использовался и не известен отечественной науке.

**Ключевые слова:** Конституция Украины; Конституционная Ассамблея; Комиссия по вопросам правоохранительной деятельности; правоохранительные органы; органы охраны правопорядка; органы правопорядка.

Natalia YARMYSH

**MEANING OF NOTION «LAW ENFORCEMENT AGENCIES»,  
USED IN ARTICLE 131-1  
CONSTITUTION OF UKRAINE**

There was an attempt to define the term «law enforcement agencies», which appeared (but was not studied) in Article 131-1 Constitution of Ukraine after modifications according to Law of Ukraine «On modifications to Constitution of Ukraine (on justice)». Defined above notion has not been used in legislation of Ukraine and it is not well known in national science.

**Keywords:** Constitution of Ukraine; Constitutional Assembly; Commission for law enforcement activities; law enforcement bodies; police authorities; law enforcement agencies.

