

**Петков В. П.,**

*доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,  
науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем запобігання кримінальним правопорушенням  
Донецького державного університету внутрішніх справ  
<https://orcid.org/0000-0003-4310-5876>*

## **НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ УКРАЇНИ ЯК ОДИН ІЗ СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ**

### **THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE AS ONE OF THE SUBJECTS OF THE IMPLEMENTATION OF THE LAW ENFORCEMENT FUNCTION OF THE STATE**

Стаття присвячена комплексному аналізу ролі Національної поліції України у реалізації правоохоронної функції держави в умовах воєнного стану та зростання безпекових ризиків. На основі узагальнення наукових підходів вітчизняних учених визначено сутність правоохоронної функції держави як системного напрямку її діяльності, спрямованого на забезпечення прав і свобод людини, підтримання законності, конституційного ладу та правопорядку. Наголошено, що Національній поліції України, як центральний орган виконавчої влади у сфері забезпечення публічної безпеки, виконує правотворчі, виконавчо-розпорядчі та практично-правоохоронні завдання, що визначає її ключовим інститутом у сфері гарантування правопорядку та стійкості держави. У статті висвітлено зміст і специфічні ознаки правоохоронної функції держави, окреслено інституційні, нормативні та ресурсні елементи механізму її реалізації. Окрема увага приділена аналізу стратегічних орієнтирів реформування правоохоронних органів, визначених Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як складової сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки. Наголошується, що реформи спрямовані на цифровізацію, модернізацію управління, удосконалення кримінальної політики, посилення механізмів прозорості, підзвітності та демократичного контролю. Визначено ключові виклики реалізації реформ, серед яких: бюрократичні бар'єри, кадровий дефіцит, корупційні ризики та потреба у стабільному фінансуванні. Узагальнено, що ефективність виконання Національної поліції України правоохоронної функції держави визначається рівнем інституційної стійкості, якістю реформ, ресурсним забезпеченням і суспільною підтримкою. За умов належного впровадження стратегічних змін досліджуваного нами органу, здатна зміцнити правопорядок, гарантувати верховенство права та забезпечити безпеку громадян у контексті сучасних загроз.

**Ключові слова:** правоохоронна функція держави, Національна поліція України, публічна безпека, реформування правоохоронних органів, державна політика.

The article is devoted to a comprehensive analysis of the role of the National Police of Ukraine in the implementation of the state's law enforcement function in conditions of martial law and growing security risks. Based on a generalization of the scientific approaches of domestic scholars, the essence of the state's law enforcement function is defined as a systematic direction of its activities aimed at ensuring human rights and freedoms, maintaining legality, constitutional order, and the rule of law. It is emphasized that the National Police of Ukraine, as the central executive body in the field of public security, performs law-making, executive, administrative, and practical law enforcement tasks, which makes it a key institution in ensuring law and order and the stability of the state. The article highlights the content and specific features of the law enforcement function of the state and outlines the institutional, regulatory, and resource elements of the mechanism for its implementation. Particular attention is paid to the analysis of the strategic guidelines for reforming law enforcement agencies, as defined in the Comprehensive Strategic Plan for Reforming Law Enforcement Agencies as a Component of Ukraine's Security and Defense Sector for 2023–2027. It is emphasized that the reforms are aimed at digitalization, modernization of management, improvement of criminal policy, and strengthening of mechanisms for transparency, accountability, and democratic control. Key challenges to the implementation of reforms have been identified, including bureaucratic barriers, staff shortages, corruption risks, and the need for stable funding. In general, the effectiveness of the National Police of Ukraine in performing the law enforcement function of the state is determined by the level of institutional stability, the quality of reforms, resource provision, and public support. With the proper implementation of strategic changes, the agency we studied is capable of strengthening law and order, guaranteeing the rule of law, and ensuring the safety of citizens in the context of modern threats.

**Key words:** law enforcement function of the state, National Police of Ukraine, public safety, reform of law enforcement agencies, state policy.

**Постановка проблеми.** Реалізація вектору побудови України, як правової та незалежної держави є неможливим без удосконалення системи правоохоронних органів, які своєю чергою є гарантами реалізації правоохоронної функції держави. Саме Національна поліція України (далі – НПУ) є ключовим суб'єктом у цьому аспекті в частині забезпечення публічної безпеки, охорони громадського порядку, захисту прав і свобод людини та протидії злочинності.

З урахуванням воєнного стану, підвищення безпекових ризиків, появи нових видів правопорушень та необхідності швидкого реагування на нагальні потреби суспільства, вплив НПУ посилюється. Зокрема, це обумовлено не лише особливостями діяльності НПУ, як інструменту забезпечення правопорядку, а й важливої частини стійкості держави до нагальних загроз.

Водночас сучасний стан розвитку НПУ, як системи центральних органів виконавчої влади, характеризується низкою проблем, що стримують повноцінну реалізацію правоохоронної функції держави. Через призму цього виникає потреба у поглибленому здійсненні наукового пізнання сутності та змісту правоохоронної функції держави, а також місця НПУ у її реалізації.

**Аналіз останніх досліджень.** Принагідно зауважити, що дослідження ролі НПУ щодо реалізації правоохоронної функції держави є предметом наукової розвідки значної кількості вчених. Серед найбільш ґрунтовних праць слід використати імена наступних авторів: Арабаджи Н. Б., Безпалова О. І., Белов Д. М., Белова М. В., Кобзар О. Ф., Кріцак І. В., Рабінович П. М., Соколенко О. Л., Шай Р. Я., Швед І. І. та інші.

**Метою написання статті** є визначення місця НПУ у системі правоохоронних органів, як гаранта реалізації правоохоронної функції держави.

**Постановка проблеми.** Через призму прояву прагнення задоволення потреб соціальної спільноти, що обумовлені у межах їх діяльності законотворчими інститутами можна визначити сутність основних напрямків діяльності держави. У цьому контексті Рабінович П. М. визначає, що змістова сутність держави визначається у межах її функцій, як основних напрямків її діяльності, які розкривають її соціальну сутність і призначення в суспільстві [1, с. 47].

У наукових джерелах наголошено, що держава виконує низку ключових функцій, зокрема Белов Д. М., Швед І. І. та Белова М. В., уточнюють, що відповідна сфера діяльності держави може визначатися як функція охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, захисту правопорядку та власності, тобто як охоронна функція держави загалом [2, с. 15]. З урахуванням зазначеного особливої уваги потребує аналіз наукових підходів до визначення правоохоронної функції держави. Однак плюралізм думок вчених щодо досліджуваної функції характеризується широким спектром підходів до її тлумачення, що спричинило відсутність єдиного підходу до її визначення.

Так, Кобзар О. Ф. наголошує, що правоохоронна діяльність держави має чітко виражений політичний характер. Він вважає її одним із основних напрямів державної політики, який ґрунтується на правових нормах і загальних принципах права та здійснюється компетентними органами через поєднання методів переконання і застосування примусу. Метою такої діяльності є забезпечення конституційних прав і свобод громадян і підтримання належного правопорядку [3, с. 11].

Водночас Соколенко О. Л. тлумачить правоохоронну функцію держави як комплексний і пріоритетний напрям державної політики, що спрямований на забезпечення верховенства права та пріоритету прав людини, охоплюючи захист основ конституційного ладу, а також прав, свобод і законних інтересів громадян, підтримання законності та правопорядку [4, с. 851].

Кріцак І. В. розглядає правоохоронну функцію держави як комплексний напрям її діяльності, що забезпечується необхідними ресурсами. Вона охоплює низку заходів, у тому числі примусових, ґрунтованих на принципах справедливості та ефективності, і спрямована на забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян, підтримання соціальної злагоди, а також запобігання індивідуальним, колективним і масовим порушенням законності та правопорядку [5, с. 369].

На противагу цьому деякі автори звужують визначення правоохоронної функції держави, розглядаючи її виключно у межах діяльності правоохоронних органів. При цьому, слухним

є твердження Шая Р. Я., що зміст правоохоронної діяльності полягає у виконанні державних функцій через владні та оперативні заходи державних органів, що спрямовані на охорону норм права від порушень, захист суб'єктивних прав громадян та забезпечення виконання їхніх юридичних обов'язків [6, с. 11].

Враховуючи вищезазначене вбачається, що правоохоронну функцію держави слід розглядати, як системний напрямок її діяльності, що забезпечує охорону прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, підтримання законності, конституційного ладу та правопорядку, а також створює умови для безпечного функціонування суспільства та його інституцій. Тому не можна не погодитися з тим, що вона має ознаки, які характеризують її як самостійну функцію держави, адже остання структурує у собі низку стратегічних цілей.

За Безпаловою О. І., до механізму реалізації правоохоронної функції держави належать декілька ключових складових, зокрема: інституційна, що визначає суб'єктів реалізації цієї функції; адміністративно-правові норми, які регламентують її специфіку; принципи реалізації; форми та методи застосування; правовідносини, у межах яких нормативні приписи втілюються на практиці; а також ресурсне забезпечення, що включає кадрові, інформаційні, матеріальні та технічні аспекти [7, с. 112].

До специфічних ознак правоохоронної функції держави належать наступні:

1. Вона характеризує право як особливий спосіб впливу на поведінку людей, зокрема на їхню свідомість через можливість застосування санкцій, встановлення заборон та реалізацію юридичної відповідальності.

2. Виконує інформаційну роль, ознайомлюючи суб'єктів суспільних відносин із соціальними цінностями, які перебувають під охороною засобами правових приписів.

3. Є показником політичного та культурного рівня суспільства, демонструючи гуманні засади, закріплені в праві, а також ступінь розвитку правової свідомості й дотримання правових норм у суспільстві.

Ми підтримуємо думку, що правоохоронна функція держави охоплює всі суспільні відносини, які виникають як всередині країни, так і у взаємодії з іншими державами та спрямова-

на на забезпечення дотримання законів і нормативно-правових актів усіма суб'єктами державної діяльності. Ефективне виконання цієї функції свідчить про здатність держави гарантувати права та свободи людини, які визначають її основну спрямованість.

Недотримання державою правопорядку ставить під загрозу основу суспільних відносин на яких ґрунтується демократичний розвиток країни. Тобто, правоохоронна функція держави є головним напрямом її діяльності, спрямованим на забезпечення виконання конституційних гарантій перед людиною, охорону найвищих соціальних цінностей та регулювання всіх внутрішніх і зовнішніх відносин держави.

В Україні правоохоронну функцію держави реалізують різні суб'єкти, безпосередньо чи опосередковано, серед яких особливе місце посідає НПУ. Вона є ключовою частиною системи Міністерства внутрішніх справ України. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» (далі – Закон): «Національна поліція України (поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку» [8].

Відповідно до ст. 2 Закону, на НПУ покладается низка основних завдань. До них належать: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидія злочинності; надання визначених законом послуг особам, які потребують допомоги через особисті, соціальні, економічні обставини або внаслідок надзвичайних ситуацій [8].

Разом з тим, правоохоронна діяльність НПУ, як і робота інших державних органів, ґрунтується на визначених законодавством принципах. У ст.ст. 6–12 Закону закріплено основні засади її функціонування, зокрема: верховенство права, дотримання прав і свобод людини, законність, відкритість та прозорість, політична нейтральність, взаємодія з населенням на засадах партнерства, безперервність [8].

Як зазначає Арабаджи Н. Б., НПУ здійснює правоохоронну функцію держави у властивій їй формі та відповідно до вимог чинного законодавства з урахуванням трьох основних напрямків такої діяльності: правотворчого, виконавчо-

розпорядчого та практично-правоохоронного [9, с. 12]. У межах цих напрямів правоохоронна діяльність НПУ охоплює комплекс заходів, спрямованих на захист прав і свобод громадян і держави, підтримання публічної безпеки та порядку, а також протидію злочинності [9, с. 13].

З огляду на зазначені напрями реалізації правоохоронної функції держави та потребу у підвищенні її ефективності, у межах державної політики закріплено стратегічний підхід до модернізації всієї системи правоохоронних органів, НПУ зокрема. З метою реалізації цього було підготовлено Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як складової сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки (далі – План), затвердженому Указом Президента України від 21.04.2023 р. № 228/2023, визначено необхідність системного та всебічного оновлення правоохоронної сфери [10]. У документі наголошується, що після перемоги України суспільство очікує рішучих позитивних змін, зокрема у сфері забезпечення прав і свобод людини, зміцнення принципу верховенства права та подальшої розбудови демократичної держави. Зростає також потреба в інтенсивній цифровізації, оперативності та результативності роботи органів державної влади, що є актуальним і для органів правопорядку, які повинні посилювати свій стратегічний та оперативний потенціал для належного виконання визначених законом функцій.

У Плані підкреслюється, що реформи мають охоплювати всі аспекти діяльності правоохоронних органів – від удосконалення системи підготовки й відбору професійних кадрів до підвищення ефективності управління відповідно до міжнародних стандартів прозорості та підзвітності. Окрема увага приділяється мінімізації корупційних та інших ризиків, у тому числі шляхом посилення механізмів демократичного цивільного контролю за процесом ухвалення рішень. Загальна мета реформування полягає у вдосконаленні ціннісних орієнтирів та організаційної культури органів правопорядку, модернізації управлінських структур і законодавчого забезпечення з урахуванням потреб правозастосовної практики.

Пріоритетами реформ визначено забезпечення верховенства права, ефективну протидію злочинності при суворому дотриманні прав люди-

ни, включно з гарантіями гендерної рівності, зміцнення незалежності органів правопорядку, розвиток міжнародної взаємодії та міжвідомчої взаємодії. Також підкреслюється необхідність підвищення результативності виконання покладених функцій та покращення взаємодії між різними органами правопорядку й суб'єктами сектору безпеки і оборони. При цьому, План визначає шість ключових стратегічних напрямів, які охоплюють основні аспекти діяльності правоохоронних органів та прокуратури.

Перший напрям передбачає підвищення їх дієвості й ефективності через уніфікацію правових засад їхньої діяльності, чітке розмежування функцій з іншими державними органами, впровадження ризик-орієнтованих підходів, посилення кібербезпеки, гармонізацію прикордонного контролю з нормами ЄС та розширення міжнародного співробітництва.

Другий напрям формує послідовну кримінальну політику з пріоритетом запобігання злочинності, невідворотності покарання та захисту потерпілих, включаючи розробку трирічного Національного плану превенції злочинності, щорічне визначення пріоритетів протидії та обов'язкову кримінологічну експертизу законодавчих змін.

Третій напрям забезпечує оперативність і гуманізацію кримінального провадження шляхом розвитку відновного правосуддя, альтернативних заходів (*diversionary measures*), удосконалення інституту підслідності, розширення дискреції прокурора та посилення захисту учасників провадження.

Четвертий напрям запроваджує результативно-орієнтоване управління з чіткими ключовими критеріями ефективності, оптимізацією структур, прозорим доббором кадрів, єдиними стандартами доброчесності та впровадженням інституту детективів.

П'ятий напрям охоплює комплексну цифрову трансформацію: від електронного кримінального провадження й уніфікованих систем автентифікації до використання штучного інтелекту, блокчейну та інтероперабельності з європейськими базами даних.

Останній напрям гарантує відкритість, прозорість і незалежність через посилення демократичного цивільного контролю, регулярний зовнішній соціологічний моніторинг,

щорічну звітність та впровадження комплексного гендерного підходу. Усі ці заходи разом створюють цілісну систему, спрямовану на досягнення європейських стандартів верховенства права, ефективний захист суспільства від злочинності та зміцнення національної безпеки України до 2027 року.

Реалізація положень Плану реформ є складним та багатоетапним процесом, що потребує значних інституційних, кадрових і фінансових вкладень. Системні трансформації, зокрема цифрова трансформація державного управління, впровадження результативно-орієнтованої моделі управління, модернізація процедур кримінального провадження та гармонізація національного законодавства з правом Європейського Союзу, передбачають не лише технічне та нормативно-правове забезпечення, але й фундаментальну зміну управлінської культури, підвищення професійної компетентності працівників й формування нової організаційної лінії.

На противагу цьому, серед ключових викликів реалізації цього слід виокремити бюрократичність процедур реалізації, дефіцит кваліфікованих кадрів, внутрішній опір можливим змінам, недостатній рівень міжвідомчої координації, необхідність мінімізації корупційних ризиків, а також необхідність гарантування стабільного фінансування в умовах тривалих безпекових ризиків. Тому, успішність реалізації стратегічних реформ детермінується не лише якістю планування, але й послідовністю

та координованістю дій держави, рівнем суспільної підтримки й інституційною стійкістю до зовнішніх та внутрішніх викликів.

**Висновки.** Отже, ефективність НПУ як гаранта реалізації правоохоронної функції держави залежатиме від системності реформ, належного ресурсного забезпечення та суспільної підтримки, що дозволить гарантувати правопорядок, верховенство права та стійкість держави в умовах сучасних викликів.

З аналізу теоретичних засад правоохоронної функції держави свідчить, що НПУ є ключовим інститутом забезпечення правопорядку, безпеки та конституційних гарантій громадян. Її діяльність охоплює правотворчий, виконавчо-розпорядчий та практично-правоохоронний напрями, що забезпечує системну реалізацію правоохоронної функції держави.

Водночас сучасні виклики обумовлені воєнним станом спровокували низку загроз та зміни в соціальних потребах, ускладнюючи ефективність діяльності НПУ, підвищуючи вимоги до структури, кадрів, технічного забезпечення та дотримання принципів відкритості й прав людини.

Свою чергою, План визначає ключові напрями модернізації: цифровізацію, оновлення управління, розвиток кримінальної політики, мінімізацію корупційних ризиків та посилення демократичного контролю. Реалізація цих заходів ускладнюється ресурсними потребами, кадровими дефіцитами, інституційним опором і необхідністю міжвідомчої координації.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. Посібник. 10-е вид., доп. Львів : Край. 2008. 224 с.
2. Белов Д.М., Швед І.І., Белова М.В. Правоохоронна функція держави: роль та місце органів прокуратури. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 76(2). Ч. 2. 2023. С. 13–20.
3. Кобзар О. Ф. Підходи щодо визначення поняття правоохоронної функції держави. *Юридична наука*. 2015. № 9. С. 7–13.
4. Соколенко О. Л. Поняття та ознаки правоохоронної функції держави як основи правоохоронної діяльності. *Форум права*. 2012. № 4. С. 847–852.
5. Кріцак І. В. Правоохоронна функція держави та її вплив на формування функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України. *Форум права*, 2009. № 3. С. 365-372.
6. Шай Р.Я. Природа та сутність правоохоронної діяльності. *Наше право*. 2014. № 5. С. 10-16.
7. Безпалова О. Правове забезпечення управління органами поліції України. *Підприємство, господарство і право. Адміністративне право і процес*. 2017. № 9. С. 111–115.
8. Про національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-ХІІІ зі зм. та доп. станом на 19.12.2019 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. ст. 379. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/580-19#Text>.
9. Арабаджи Н. Б. Правоохоронна функція Національної поліції. *Актуальні проблеми політики*. 2022. Вип. 70. С. 10–15. DOI <https://doi.org/10.32782/app.v70.2022.2>

10. Указ Президента України №273/2023 Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, *Офіційний сайт Офісу Президента України* (Офіційне інтернет-представництво Президента України). URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2732023-46733>

Дата першого надходження рукопису до видання: 20.10.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 24.11.2025

Дата публікації: 19.12.2025