

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2025-2.8>

**С. В. Хоркавий**, старший викладач кафедри правосуддя  
Державного університету інфраструктури та технологій

## ТРАНСФОРМАЦІЯ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Актуальність теми зумовлена ключовою роллю Національної поліції у реалізації правоохоронної функції держави в умовах розбудови правової держави, розвитку громадянського суспільства та стратегічного курсу України на європейську інтеграцію. Наголошується на тому, що постійна трансформація суспільних відносин та євроінтеграційні процеси вимагають переосмислення змісту, пріоритетів та механізмів реалізації правоохоронної діяльності поліції, її адаптації до європейських стандартів, зокрема щодо гуманізації, сервісної орієнтації та взаємодії з населенням. Вказується, що попри наявні наукові розробки загальних питань правоохоронної функції, існує потреба у поглибленому аналізі діяльності саме Національної поліції як її основного суб'єкта в цих динамічних умовах.

Систематизовано різні наукові підходи до розуміння сутності правоохоронної функції та визначено особливості її реалізації поліцією. Обґрунтовано тезу про трансформацію змісту та пріоритетів діяльності Національної поліції під впливом європеїзації, зокрема перехід до сервісної моделі та посилення міжнародної співпраці. Виявлено та проаналізовано невідповідність між фактичною інтегрованістю поліції у європейські правоохоронні процеси та відсутністю її формального закріплення як суб'єкта євроінтеграції у законодавстві. Запропоновано розширене наукове визначення правоохоронної функції поліції, що враховує її сучасний міжнародний вимір та контекст євроінтеграції. Зроблено висновок, що правоохоронна функція Національної поліції є комплексною, системною діяльністю, спрямованою на захист прав і свобод, протидію злочинності та підтримання публічного порядку, що базується на принципах законності, справедливості та ефективності. Встановлено, що європейська інтеграція виступає ключовим фактором трансформації цієї функції, вимагаючи її гуманізації, адаптації до європейських стандартів, розвитку сервісної моделі та поглиблення міжнародної співпраці, особливо з інституціями ЄС. Підкреслено необхідність подальшого вдосконалення діяльності поліції, включаючи зміну філософії роботи, належне ресурсне забезпечення та можливе уточнення законодавчого статусу для відповідності сучасним викликам та євроінтеграційним прагненням України.

**Ключові слова:** правоохоронна функція, Національна поліція України, європейська інтеграція, трансформація, адаптація, європейські стандарти, міжнародне співробітництво.

### *S. V. Khorkavyi. Transformation of the Law Enforcement Function of the National Police of Ukraine under Conditions of European Integration*

The relevance of the topic is determined by the key role of the National Police in implementing the law enforcement function of the state under the conditions of building a rule-of-law state, development of civil society, and Ukraine's strategic course towards European integration. It is emphasized that the constant transformation of social relations and European integration processes demand a rethinking of the content, priorities, and mechanisms for implementing police law enforcement activity, its adaptation to European standards, particularly regarding humanization, service orientation, and interaction with the population. It is pointed out that despite existing scientific studies on general issues of the law enforcement function, there is a need for an in-depth analysis of the activities of the National Police specifically as its main subject in these dynamic conditions.

Various scientific approaches to understanding the essence of the law enforcement function have been systematized, and the specifics of its implementation by the police have been identified. The thesis about the transformation of the content and priorities of the National Police's activities under the influence of Europeanization has been substantiated, particularly the transition to a service model and the strengthening of international cooperation. The discrepancy between the actual integration of the police into European law enforcement processes and the lack of its formal establishment as a subject of European integration in legislation has been identified and analyzed. An expanded scientific definition of the police's law enforcement function has been proposed, which considers its modern international dimension and the context of European integration. It is concluded that the law enforcement function of the National Police is a complex, systemic activity aimed at protecting rights and freedoms, combating crime, and maintaining public order, based on the principles of legality, justice, and effectiveness. It has been established that European integration acts as a key factor in the transformation of this function, requiring its humanization, adaptation to European standards, development of a service model, and deepening of international cooperation, especially with EU institutions. The necessity of further improving police activities has been emphasized, including changing the philosophy of work, ensuring adequate resource provision, and possibly refining the legislative status to meet modern challenges and Ukraine's European integration aspirations.

**Key words:** law enforcement function, National police of Ukraine, european integration, transformation, adaptation, european standards, international cooperation.

**Постановка проблеми.** В умовах розбудови правової держави та розвитку громадянського суспільства в Україні, питання ефективного функціонування правоохоронної системи набуває особливої ваги. Як слушно зазначається, сучасна модель правоохоронної діяльності ґрунтується на чітких інституціональних парадигмах, серед яких ключовими є орієнтація на забезпечення прав і свобод громадян, належне унормування діяльності відповідних органів влади та забезпечення правового режиму суспільних відносин. Національна поліція України є одним із центральних суб'єктів, на який покладено реалізацію правоохоронної функції держави. Її діяльність безпосередньо впливає на стан правопорядку, захист прав та інтересів громадян, а також на рівень довіри суспільства до державних інституцій. Саме домінування правоохоронної функції у діяльності органу кваліфікує його як правоохоронний, що підкреслює значущість дослідження саме поліції в цьому контексті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Попри значний доробок вітчизняних науковців (Н. Б. Арабджи, І. В. Кріцак, Ю. М. Коломієць, Т. І. Гудзь, Л. В. Іщенко, І. М. Ткаченко, Ю. Г. Хоміч, Н. А. Савицька та ін.) у дослідженні правоохоронної функції як такої, залишається актуальною потреба в аналізі діяльності конкретних суб'єктів її реалізації, зокрема Національної поліції, в динамічних умовах сьогодення. Особливо важливим є вивчення цього питання в контексті розвитку громадянського суспільства, що висуває нові вимоги до прозорості, підзвітності, ефективності та гуманізації діяльності правоохоронних органів.

**Мета статті** полягає у визначенні функцій Національної поліції, зокрема аналіз правоохоронної функції в умовах європейської інтеграції.

**Виклад основного матеріалу.** Необхідність системного аналізу як самої функції, так і предметного поля її формування, а також виклики у формуванні інтегрованого підходу до вивчення правоохорони, на чому наголошують дослідники, підкреслюють актуальність поглибленого вивчення ролі та місця Національної поліції як ключового елемента системи правоохорони України, особливо в її взаємодії з громадянським суспільством, що активно розвивається. Це дозволить виявити проблеми та визначити шляхи вдосконалення її діяльності відповідно до сучасних суспільних запитів та стандартів правової держави.

Правоохоронна функція України – це головний напрямок діяльності держави, який в контексті їх співвідношенням правоохоронною функцією юридичної відповідальності виконують захист конституційного ладу, прав і свобод, законних інтересів, довілля, правопорядку [1, с. 37].

В сучасній науці немає єдиного підходу до визначення поняття «правоохоронна функція держави», існуючі концепції суттєво різняться. Основні бачення включають: розглядається як внутрішня функція, що забезпечує охорону конституційного ладу, прав і свобод, законності, правопорядку, довілля та регулювання суспільних відносин (О. Ф. Скакун); як комплексний пріоритетний напрям політики, базований на верховенстві права та пріоритеті прав людини, спрямований на охорону права, правовідносин, конституційного ладу та захист прав і свобод (О. Л. Соколенко); як ресурсно-забезпечений комплексний напрям діяльності (включно з примусом), орієнтований на безконфліктну реалізацію прав, соціальну злагоду та недопущення порушень законності і правопорядку (І. В. Кріцак); наголошує на політичному контексті та нормативній врегульованості, розглядаючи її як напрям політики, що реалізується через переконання та примус для охорони конституційних прав, свобод та правопорядку (О. Ф. Кобзар); підтверджує широкий охоплюючий характер функції (внутрішні та зовнішні відносини) та її роль у забезпеченні виконання законів усіма суб'єктами, виділяючи запобігання правопорушенням як ключове завдання (Н. А. Савицька) [2, с. 34-35].

Таким чином, попри розбіжності, спільними рисами різних підходів є акцент на захисті прав, свобод, законності та правопорядку, хоча й з різним фокусом на аспекти (внутрішній/зовнішній, політичний, ресурсний, превентивний).

І. В. Кріцак наводить умови забезпечення правоохоронної функції держави. Такими ресурсами є: 1) правові ресурси – наявність збалансованого законодавства, яке в повному обсязі регламентує зміст та напрямки правоохоронної діяльності, дає чіткі уявлення про її суб'єктів, принципи їх взаємодії між собою та з інститутами громадянського суспільства; 2) соціальні ресурси – які охоплюють, з одного боку, спеціально підготовлений персонал, який має необхідні знання і навички для здійснення владних повноважень у сфері охорони права та належним чином усвідомлює свою роль; а з іншого – широку підтримку з боку громадян та їх добровільних об'єднань, які сприяють створенню у суспільстві атмосфери неприпустимості порушень громадського порядку; 3) економічні ресурси – наявність належного фінансування правоохоронної діяльності, яке дозволить реально відповідати на сучасні виклики соціальної безпеки, оперативно реагувати на численні соціальні конфлікти (міжособистісні, міжетнічні, міжконфесійні, політичні тощо), протистояти можливостям злочинних угруповань; 4) силові ресурси – оснащення правоохоронних органів необхідними спеціальними засобами та зброєю для відновлення порушеного громадського порядку, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, надання необхідної допомоги постраждалим громадянам; 5) ідеологічні ресурси – наявність комплексної програми реалізації правоохоронної функції держави, побудованої на глибокому науковому підґрунті, усвідомленні ролі і місця органів внутрішніх справ у сучасному правовому порядку, їх підпорядкування ідеї служіння громадянському суспільству; 6) інформаційні ресурси – які включають: розгалужену систему каналів отримання інформації знизу вгору (про чинники, які потенційно можуть служити каталізатором конфліктів та правопорушень, про підготовку масових заворушень та злочинів тощо); зверху

вниз (про стан законності і правопорядку, про результати проведених правоохоронних заходів, про перспективні плани діяльності органів внутрішніх справ); та по горизонталі (між службами та підрозділами правоохоронної системи); аналітичне опрацювання отриманої інформації з метою попередження негативних наслідків, розробки превентивних заходів та прогнозування подальшого розвитку ситуації у правоохоронній сфері [3, с. 368-369].

Реалізація державою правоохоронної функції, перш за все, пов'язується з забезпеченням громадського порядку, яке складається з низки пов'язаних між собою завдань. На думку багатьох вчених, правоохоронна функція охоплює: превенцію (запобігання конкретним порушенням і загальне стримування), реагування (припинення поточних порушень та відновлення порядку), роботу з причинами (корекція поведінки та усунення соціальних умов), та роботу з наслідками (реабілітація потерпілих). Наприклад, О. С. Передерій стверджує, що внутрішньодержавне законодавство кожної з країн – членів ЄС головним завданням національних поліцейських сил визначило забезпечення громадської безпеки і громадського порядку як універсальних благ усього соціуму та кожного індивіда зокрема [4, с. 119].

На протигагу цьому твердженню Ю. М. Коломієць та Т. І. Гудзь на основі проведених досліджень стверджують, що правоохоронна функція не є прерогативою держави, а іманентно притаманна й іншим [5, с. 21].

Тож слід зробити висновок, що реалізація правоохоронної функції держави відбувається через діяльність державних органів, які використовують різні інструменти та підходи. Ці органи мають повноваження створювати обов'язкові правові акти (загальнонормативні та індивідуальні). Для належного функціонування державного апарату необхідні професійні та кваліфіковані чиновники-керівники, що пройшли спеціальну підготовку.

Л. В. Іщенко відзначає, що саме стабільність та внутрішня узгодженість правоохоронної діяльності дає змогу говорити про її оформлення у цілісну функцію держави: постійність та різноплановість правоохорони є однією зі стрижневих умов досягнення поставлених перед нею завдань [6, с. 73].

Ю. Г. Хоміч підтримуючи позицію більшості науковців вважає, що важливо доповнити загальновишукану модель формалізації правоохоронної функції методологічним підходом, що базується на таких засадах, як: по-перше, встановлення правових та неправових форм публічно-управлінської діяльності, у межах яких реалізується правоохоронна функція; по-друге, визначення конституційних засад правоохоронної діяльності як сфери реалізації правоохоронної функції; по-третє, формування інтегрованих принципів правоохорони. На думку науковця, варто також розуміти кінцеву мету реалізації правоохоронної функції держави як встановлення режиму законності і правопорядку [7, с. 105].

Тож правоохоронна функція діє системно, проявляючись у різноманітних, взаємопов'язаних формах. Ефективність державної політики у сфері правопорядку безпосередньо залежить від рівня системності в реалізації цієї функції. Важливо не обмежуватися суто юридичними методами. Активне використання також неправових форм дозволяє: 1) значно розширити коло суспільних відносин, охоплених правоохоронною діяльністю; 2) залучати до цієї діяльності громадян та недержавні організації; 3) відповідати об'єктивним тенденціям розвитку правової держави.

Міністерство внутрішніх справ України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах: забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності; міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [8].

Основною складовою системи МВС є Національна поліція України. Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [9].

На думку Н. Б. Арабаджи Національна поліція України реалізує правоохоронну функцію держави в особливій притаманній їй формі в межах та порядку визначеними чинним законодавством України. А саме: реалізація правоохоронної функції держави Національною поліцією України здійснюється за трьома основними напрямками: правотворчому, виконавчо-розпорядчому та практично-правоохоронному [10, с. 12]. Правоохоронна діяльність Національної поліції України включає в себе заходи, які спрямовані на захист прав і свобод громадян та держави, забезпечення публічної безпеки та порядку, боротьбу зі злочинністю за правотворчим, виконавчо-розпорядчим та практично-правоохоронним напрямками [10, с. 13].

Слід констатувати, що інтеграція України до європейського простору вимагає суттєвої трансформації правоохоронної функції держави. Важливо підкреслити необхідність її гуманізації та адаптації до

європейських моделей забезпечення правопорядку, де пріоритетом є баланс суспільних та індивідуальних інтересів. Це означає фундаментальний зсув від парадигми протистояння між владою та громадянами до консолідації суспільства. Працівники поліції мають усвідомити не лише потребу в нових формах і методах роботи, але й необхідність зміни самої філософії своєї діяльності – переорієнтації з суто силового інструменту на інститут, що надає комплексні послуги населенню для забезпечення загальної стабільності та безпеки, як це притаманно сучасним європейським державам.

На нашу думку слід відійти від звуженого підходу і розглядати правоохоронну функцію поліції через призму поліції яка є повноцінним суб'єктом євроінтеграції [11, с. 54]. Адже, європейська інтеграція України зумовлює глибоку трансформацію статусу та ролі Національної поліції. Адаптація законодавства до європейських норм суттєво змінює її операційні пріоритети та суспільну місію. Законодавці прагнуть закріпити цю європейську орієнтацію в базових законах, визначаючи сучасну організаційну та функціональну модель поліції, що відповідатиме стандартам та цілям євроінтеграційного курсу держави [12, с. 552]. Європеїзація помітно впливає на завдання Національної поліції, і цей вплив має багатоаспектний характер. Зокрема, дії Національної поліції України з реалізації Стратегії зовнішньополітичної діяльності України у контексті європейської інтеграції (2023-2024) були визначені як:

1. Розширення участі у проектах і програмах ЄС у сфері управління міграційними процесами, включаючи ініціативи в межах Європейської міграційної мережі, інструментів нового пакета ЄС про міграцію та притулок, MIEUX +, TAIEХ, Twinning, проектів міжнародної технічної допомоги тощо;
2. Поглиблення практичного співробітництва з ЄС у сфері зміцнення безпеки;
3. Опрацювання питання про приєднання Збройних Сил до програм Постійного структурованого співробітництва у сфері безпеки і оборони (PESCO): механізму з обміну інформацією щодо кіберзагроз (CTIRISP); групи швидкого реагування на кіберзагрози та надання взаємної допомоги щодо кібербезпеки (CRRT); проектів Центру науково-дослідної діяльності та інновацій з кібернетичних питань (EU CAIH); Європейського програмного забезпечення і технологій для захищеного радіозв'язку (ESSOR);
4. Проведення кібердіалогу Україна – ЄС щодо вироблення методик спільної протидії актам кібертероризму, кіберзлочинності [13].

Закон «Про Національну поліцію» не надає поліції формального статусу суб'єкта євроінтеграції, однак її функціонал свідчить про глибоку інтегрованість у міжнародні процеси. Відповідно до ст. 4, міжнародна діяльність поліції регулюється міжнародними договорами та правилами членських організацій України, що включає відрядження представників та участь в міжнародних операціях. Особливо показовими є доповнення до ст. 23 (2022 р.), які прямо зобов'язують поліцію виступати як Національне бюро Інтерполу та Національний контактний пункт з Європол, координуючи співпрацю на міжнародному рівні. Також ст. 25 передбачає обов'язкову інформаційну взаємодію з іноземними правоохоронними органами та міжнародними організаціями [9]. Отже, хоча термін «суб'єкт євроінтеграції» не вживається, законодавчо закріплені завдання Національної поліції нерозривно пов'язані з міжнародним співробітництвом, особливо з ключовими європейськими інституціями (Європол). Це дає нам підстави для розширення підходів до розуміння правоохоронної функції поліції.

**Висновки.** Отже, правоохоронна функція Національної поліції – це основний, системний напрям діяльності Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади та ключового елемента системи МВС, що полягає в реалізації (в особливій, притаманній поліції формі) загальнодержавної правоохоронної функції на засадах законності, справедливості та ефективності. Ця діяльність охоплює комплекс заходів (включно з примусовими), спрямованих на забезпечення охорони прав і свобод людини, протидію злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, запобігання правопорушенням та сприяння соціальної злагоди. В умовах європейської інтеграції України ця функція зазнає суттєвої трансформації, адаптуючись до європейських стандартів, набуваючи вираженої сервісної орієнтації та посиленого міжнародного виміру, що проявляється, зокрема, у тісній співпраці з європейськими правоохоронними інституціями.

Слід визначити такі основні напрямки та завдання правоохоронної діяльності Національної поліції: *захист прав і свобод* (забезпечення охорони прав і свобод людини та інтересів громадянина і держави); *протидія злочинності*; *підтримання публічної безпеки і порядку*; *міжнародне співробітництво* (представництво та взаємодія з Інтерполом (як Національне центральне бюро), співпраця та взаємодія з Європол (як Національний контактний пункт), координація співпраці з компетентними органами інших держав з питань Інтерполу та Європолу, участь у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки); *інформаційно-аналітична діяльність* (включаючи інформаційну взаємодію з українськими та міжнародними/іноземними партнерами); *реалізація функцій через різні форми*: здійснення діяльності у правотворчому, виконавчо-розпорядчому та практично-правоохоронному напрямках.

Ключовими аспектами правоохоронної діяльності Національної поліції як суб'єкта євроінтеграції є: *трансформація та адаптація* (необхідність зміни правоохоронної функції відповідно до європейських моделей, включаючи її гуманізацію); *зміна пріоритетів та філософії* (перехід до сервісно-орієнтованої моделі, зміна суспільної місії та операційних пріоритетів під впливом європейських стандартів); *інституційна взаємодія* (активна співпраця та виконання функцій контактного пункту з Європол); *міжнародна*

*співпраця* (розширення участі в програмах ЄС (міграція, безпека, кібербезпека), проведення діалогів (кібердіалог); *законодавче підґрунтя* (попри відсутність формального статусу «суб'єкта євроінтеграції» в законі, функціонал поліції (особливо у ст.ст. 4, 23, 25 Закону України «Про Національну поліцію») демонструє її глибоку інтеграцію в міжнародні, зокрема європейські, структури та процеси; *розширення розуміння правоохоронної функції* (євроінтеграційний контекст спонукає до розгляду правоохоронної функції поліції ширше, ніж традиційні внутрішні завдання).

Вважаємо, що подальші розвідки доцільно спрямувати на порівняння досвіду реформування поліцейських систем та їх правоохоронних функцій в інших країнах, що пройшли шлях євроінтеграції (наприклад, країни Балтії, Польща, Румунія), з метою виявлення корисних практик для України.

#### Список використаних джерел:

1. Ткаченко І. М. Правоохоронна функція української держави та попереджувальна функція юридичної відповідальності: аспекти співвідношення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2014. Вип. 12(1). С. 36-37.
2. Савицька Н. А. Правоохоронна функція держави та роль нотаріату в її реалізації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2019. Вип. 42(1). С. 33-36. DOI <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2019.42-1.8>
3. 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.
4. Передерій О. С. Громадська безпека і громадський порядок як об'єкти поліцейського захисту в країнах Європейського Союзу. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 117-124.
5. Коломієць Ю. М. Правоохоронна функція в історії місцевого самоврядування. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3. С. 15-22.
6. Іщенко Л. В. Правоохоронна функція адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. Вип. 6(2). С. 71-75.
7. Хоміч Ю. Г. Правоохоронна функція сучасної демократичної держави: публічно-управлінський аспект. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. Вип. 5. С. 103-107. DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2021.5.16>
8. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text>
9. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
10. 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>
11. Хоркавий С.В. Реформування органів Національної поліції України в умовах євроінтеграції. *Держава та регіони*. Серія: Право. № 2 (2024). С. 51-56. DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.2.9>
12. Хоркавий С.В. Оновлення статусу Національної поліції України в умовах євроінтеграції: нормативно-правовий аналіз. *Наслідки вторгнення Російської Федерації в Україну: правовий аспект: Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції*, Київ, 26 жовтня 2023р. К.: ДУІТ, 2023. с. 549-553.
13. План дій з реалізації Стратегії зовнішньополітичної діяльності України: Затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2023 р. № 327-р. URL: <https://surl.li/gzyvcsu>