

ДО ПИТАННЯ ПРО РОЗУМІННЯ ПОНЯТЬ «ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ» ТА «ОРГАНИ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ»

ШМІЛО Назар - аспірант Західноукраїнського національного університету

**ORCID iD: 0009-0009-4639-6526
DOI 10.32782/LAW.UA.2023.4.39**

Дана стаття спрямована на вирішення проблемних питань адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, зокрема на правильне і однозначне розуміння природи правоохоронних органів. Встановлено важливе місце правоохоронних органів в системі державних органів, які покликані забезпечувати управління соціальними процесами на власній території, охороняти найважливіші публічні й індивідуальні цінності. Констатовано, що діяльність правоохоронних органів у цілому та їхніх працівників зокрема потребує посиленої уваги з боку держави та контролю громадянського суспільства, адже, з одного боку, цих суб'єктів наділено правами і повноваженнями, яких не мають жодні інші агенти публічної влади, й реалізація яких вимагає максимально чіткої регламентації, а з іншого – виконання покладених обов'язків здійснюється ними в обстановці перманентної соціальної напруги, конфліктів різного ступеня інтенсивності, що зумовлює специфічні умови виконання професійних і службових завдань, підвищені фізики для життя, здоров'я, тілесної недоторканності, власності, честі, гідності й інших благ, що належать правоохоронцям. Вивчено ситуацію, коли серед науковців, та й суспільства в цілому немає єдності щодо правильного розуміння природи таких органів. Це, зокрема породжує проблему вживання у правовому полі самої назви таких органів, що покликані охороняти права, свободи та законні інтереси людини, громадянина і держави. Досліджено сутність поняття правоохоронного органу, його

ознаки, а також ознаки працівника правоохоронного органу, де визначено загальні та спеціальні, на прикладі поліцейського та прокурора окружної прокуратури. Встановлено та досліджено проблему існування в правовому полі понять «правоохоронний орган» та «орган охорони правопорядку», які за своєю суттю є родовим та видовим.

Ключові слова: правоохоронний орган, працівник правоохоронного органу, органи охорони правопорядку, правова держава, адміністративно-правовий статус.

Постановка проблеми

Згідно з Конституцією України, остання є соціальною правовою державою, яка зобов'язана захищати людину, забезпечувати та поважати її права, свободи й законні інтереси [1]. Реалізація зазначених ідей має створити надійний фундамент для побудови й розвитку в Україні громадянського суспільства. Для цього держава формує інститути, покликані забезпечувати управління соціальними процесами на власній території, охороняти найважливіші публічні й індивідуальні цінності. Помітне місце в їх системі обіймають правоохоронні органи (органи охорони правопорядку), головне завдання яких – підтримання в державі правопорядку, відновлення, у випадку його порушення, режиму законності, захист найбільш цінних об'єктів від правопорушень, їх попередження й запобігання їм.

Аналіз останніх досліджень

Багато дослідників, серед яких В. Т. Білоус, А. М. Куліш, М. І. Мельник, В. Я. Тацій, М. І. Хавронюк, І. Д. Метельський зверталися у своїй науковій діяльності до проблем правоохоронної діяльності та статусу правоохоронних органів в Україні. Органи правопорядку також були предметом досліджень В. О. Боняка, І. В. Зозулі, М. В. Руденка, Н. М. Ярмиша та інших науковців. Водночас окремі питання статусу правоохоронних органів залишаються дискусійними, та потребують подальшого вивчення і дослідження.

Виклад основного матеріалу

Діяльність правоохоронних органів у цілому та їхніх працівників зокрема потребує посиленої уваги з боку держави та контролю громадянського суспільства, адже, з одного боку, цих суб'єктів наділено правами і повноваженнями, яких не мають жодні інші агенти публічної влади, й реалізація яких вимагає максимально чіткої регламентації, а з іншого – виконання покладених обов'язків здійснюється ними в обстановці перманентної соціальної напруги, конфліктів різного ступеня інтенсивності, що зумовлює специфічні умови виконання професійних і службових завдань, підвищені ризики для життя, здоров'я, тілесної недоторканності, власності, честі, гідності й інших благ, що належать правоохоронцям. Не викликає сумнівів, що задля забезпечення останнім належних умов для виконання покладених на них обов'язків й, водночас, для мінімізації правопорушень з їхнього боку потрібні ефективні превентивні й захисні правові механізми, до складу яких мають входити закони, підзаконні акти, а також правовідносини (у тому числі кримінально-правові), що виникають та реалізуються на їх основі.

Поширеною є ситуація, коли серед науковців, та й суспільства в цілому немає єдності щодо правильного розуміння природи таких органів. Це, зокрема породжує проблему вживання у правовому полі самої назви таких органів, що покликані охороняти права, свободи та законні інтереси людини, громадянина і держави.

Не можемо лишити поза увагою те, що працівники правоохоронного органу та державні службовці на даний час досі залишаються різними поняттями, а від так норми закону України «Про державну службу» не регулюють діяльність правоохоронців. Стосовно цього питання вірну позицію займає М. В. Коваль, а саме стверджує, що, «правове становище працівників правоохоронних органів зумовлене певним статусом, який має відмінності від правового статусу державного службовця. Ці відмінності зумовлюються внаслідок специфіки проходження державної служби в правоохоронних органах, як і проходження державної служби у військових формуваннях, а у зв'язку з цим слід зазначити, що в Законі України «Про державну службу» повинно бути зафіксовано положення про те, що державна служба – це несення служби фізичними особами в державних органах, військових формуваннях і правоохоронних органах як посадових і службових осіб» [2, С.178].

Необхідно наголосити, що досить вдало з приводу неоднозначності розуміння поняття правоохоронного органу. Він стверджує, що поняття «правоохоронні органи» є одним із найбільш невизначених в українському правознавстві, відрізняється безпредметністю, відсутністю суб'єктності складу, у зв'язку з чим виникає певна колізія використання цього терміна і конкуренція між поняттями «правоохоронні органи», «правозахисні органи», «органи кримінальної юстиції» та з багатьма іншими» [3, С. 5].

На нашу думку, не достатня правова визначеність правового статусу працівників правоохоронного органу в правовій площині України провокує виникненню протиріч в тлумаченні ознак відповідних правопорушень. Також, визначати правоохоронців кожен раз окремою категорією залежно від виконуваних функцій держави є не досить вдалою ідеєю. Так як це викликає розбіжності в єдиному розумінні даного поняття. Ми вважаємо більш доцільно буде визначити працівника правоохоронного органу в єдиному нормативному акті, так би мовити, на законодавчому рівні визна-

чити цю дефініцію та надалі вживати вже єдине поняття у спеціалізованих законах України, що регулюють діяльність того чи іншого правоохоронного органу окремо. Дійсно, це дало б змогу уникнути колізії в законодавстві стосовно досліджуваної категорії осіб.

Варто відмітити, що до ознак, якими володіє правоохоронний орган належать:

- діяльність правоохоронного органу регулюється на законодавчому рівні, як загальними, так і спеціальними нормативно-правовими актами;

- виконуючи свої функції, правоохоронний орган повинен дотримуватися встановлених правил та процедур;

- у своїй діяльності правоохоронні органи мають право застосовувати примус та спеціальні засоби, передбачені законом;

- рішення, прийняті правоохоронним органом, в межах своєї компетенції є обов'язковими до виконання [4, С. 149].

Окрім загальних ознак, які притаманні будь-якому правоохоронному органу, слід наголосити, що кожен із цих органів володіє своїми спеціальними ознаками, а тим паче їх працівник. Проаналізувавши наукові джерела та нормативно-правові акти, хочемо навести деякі з них на прикладі національної поліції. Так, до спеціальних ознак працівника Національної поліції (полицейського) належать:

- громадянин України;

- володіє на достатньому рівні знаннями законодавства та навичками із тактико-спеціальної та підготовки, спеціальними знаннями;

- достатній фізичний рівень підготовки;

- має право у своїй діяльності застосовувати примус та спеціальні засоби;

- присвоюються спеціальні звання поліції;

- має службове посвідчення поліцейського та спеціальний жетон.

До спеціальних ознак прокурора окружної прокуратури належать:

- громадянин України;

- має вищу юридичну освіту;

- володіє державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови;

- має посвідчення прокурора;

- пройшов добір на посаду прокурора;

- здійснює функції, що передбачені законом України «Про прокуратуру», зокрема:

- «1) підтримання державного обвинувачення в суді;

- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України;

- 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

- 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян» [5].

Встановивши зміст поняття правоохоронні органи та працівника правоохоронного органу, варто також дослідити поняття органи охорони правопорядку, що досить недавно ввелось в українське законодавство. Це сталося у 2016 році, коли було прийнято зміни до Конституції України, які були внесені законом України від 02 червня 2016 року № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». Даний закон вказує, що прокуратура здійснює нагляд за негласними та іншими слідчим і розшуковими діями органів правопорядку. Потрібно вияснити, що законодавець мав на увазі назвавши таким чином дані органи та як співвідносяться між собою поняття правоохоронні органи та органи правопорядку. Дане питання розглядали багато науковців і більшість із них схиляються до думки, що органи охорони правопорядку є одним із видів правоохоронних органів (В.О. Боняк, В.Я. Тацій, М.В. Руденко, О.П. Шайтуро та інші). В.О. Боняк також називає ознаки органів правопорядку. До них належать:

- а) працівники таких органів мають право застосовувати засоби примусу;

- б) до складу таких органів входять озброєні підрозділи;

в) органи охорони правопорядку мають своєю основною функцією правоохоронну [7, С. 44]. Н. Ярмиш стверджує, що органи правопорядку є організаціями, які мають у своєму складі спеціальні силові підрозділи та працівників, уповноважених застосовувати примусові заходи, включаючи використання зброї. Зазначається, що прокурорський нагляд може бути проведений тільки над тими органами правопорядку, які мають повноваження здійснювати «негласні та інші слідчі (розшукові) заходи» [7, С. 83]. На думку Ю. Мороза, органи правопорядку України як державні установи, створені на основі чинного національного законодавства, організовані як структурні підрозділи з державними службовцями. Ці органи мають право виконувати досудове розслідування, проводити приховані та інші слідчі та розшукові дії, а також застосовувати законний примус, включаючи використання вогнепальної зброї. Основна мета та щоденна діяльність цих органів спрямовані на втілення державної політики у сферах захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, забезпечення державної безпеки, законності та порядку в суспільстві [8, С. 29]. А.В. Лапкін, вважає, що «на основі системного аналізу положень п. 2 ст. 131-1 Конституції України та ст. 38 та 41 КПК України, до органів правопорядку, за якими здійснюється прокурорський нагляд, можна віднести: I. Органи досудового розслідування (органи, що здійснюють дізнання і досудове слідство), а саме: 1) слідчі підрозділи: а) органів Національної поліції; б) органів безпеки; в) органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; г) органів державного бюро розслідувань; г) органів Державної кримінально-виконавчої служби України; 2) підрозділ детективів, підрозділ внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України; II. Оперативні підрозділи: Національної поліції, органів безпеки, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового і митного законодавства, Державної криміналь-

но-виконавчої служби України, Державної прикордонної служби України» [9, С. 119].

Хочемо зазначити, що підтримуємо позицію, що органи охорони правопорядку є різновидом правоохоронних органів та співвідносяться між собою як родові та видові, тобто правоохоронні органи є поняттям ширшим і включає в себе органи правопорядку. Також наголошуємо і на тому, що останні повинні бути закріплені у національному законодавстві, тобто отримати своє законодавче визначення ті ознаки, про що на засіданні Комісії Конституційної Асамблеї з питань правоохоронної діяльності наголошував В.Я. Тацій [10]. Останнім часом більш поширеним є вживання саме органи охорони правопорядку. Так, 11.05.2023 року був виданий указ президента України «Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки», який є рамковим документом, спрямованим на розвиток правоохоронної системи вцілому, використовує саме термін органи охорони правопорядку. Зокрема, під час агресії Російської Федерації проти України, органи правопорядку зіткнулися з надзвичайними викликами, зокрема щодо безпеки, на які вони мусили негайно реагувати. Ці виклики включали організаційні та інші проблеми, які вплинули на здатність органів правопорядку ефективно виконувати свої функції забезпечення національної безпеки України у всіх аспектах. У той же час, у суспільстві залишилася вимога до рішучих та позитивних змін у всіх сферах життя, включаючи правоохоронну, після перемоги України. Пріоритетними серед таких змін є гарантування прав та свобод людини і громадянина, а також подальша розбудова демократичної держави, у якій неzapеречно забезпечується верховенство права. Разом з цим зростає потреба в прискоренні цифровізації та забезпеченні максимальної оперативності та результативності роботи у державному секторі. Цей запит є більш ніж актуальним і для системи органів правопорядку, які мають посилити свій стратегічний та операційний потенціал з метою належного виконання функцій, визначених

законодавством України [11]. Таким чином, згаданий документ утверджує перспективи розвитку саме органів охорони правопорядку, а не правоохоронних органів. Очевидним є те, що поширення набуває підміна понять, коли під органами охорони правопорядку розуміють правоохоронні органи та вважають ці поняття тотожними, що, на нашу думку, є не правильним.

Висновки

Проблеми розуміння поняття правоохоронний орган та орган охорони правопорядку є без перебільшення одними із найбільш невизначених в українському законодавстві та правознавстві. Ці поняття відрізняються безпредметністю, відсутністю суб'єктності складу, у зв'язку з чим виникає певна колізія використання цих термінів. Також виникає конкуренція між поняттями «правоохоронні органи», «правозахисні органи», «органи кримінальної юстиції» та з багатьма іншими». Вважаємо, що органи охорони правопорядку є різновидом правоохоронних органів та співвідносяться між собою як родові та видові, тобто правоохоронні органи є поняттям ширшим і включає в себе органи правопорядку. Оскільки на даний момент в юридичному полі України поширення набуває підміна понять, коли під органами охорони правопорядку розуміють правоохоронні органи та вважають ці поняття тотожними, на нашу думку, доречним було б визначити в законодавстві обидва поняття, надавши їхню дефініцію.

Література

1. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996, № 30, ст. 141.
2. Коваль М.В. Про поняття «працівник правоохоронного органу» в законодавстві України. Актуальні проблеми держави і права. 2007. № 477. С.178.
3. Тацій В. Поняття та система правоохоронних органів: у контексті системних змін до Конституції України. Вісник Академії правових наук України. 2012. № 4. С. 3–17.

4. Загуменна Ю.О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності. Право і безпека № 3 (35). 2010. С. 149.

5. Про прокуратуру: закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. Відомості Верховної Ради, 2015, № 2-3, ст.12.

6. Боняк В.О. Орган охорони правопорядку України: зміст поняття, його обсяг та різновиди. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Випуск 2. Львів. 2015. С. 44.

7. Ярмиш Н. Зміст терміна «органи правопорядку», використаного у статті 131-1 Конституції України. Вісник Національної академії прокуратури України. 2016. № 4 (46). С. 79–84.

8. Мороз Ю. Зміст і обсяг поняття «орган правопорядку». Национальный юридический журнал: теория и практика. 2017. № 7. С. 26–30.

9. Лапкін А.В. Проблема визначення органів правопорядку як об'єкта прокурорського нагляду. Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми. Харків, 2019. С. 118-120.

10. 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.

11. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки Указ Президента України; План від 11.05.2023 № 273/2023.

References

1. Konstytutsiia Ukrainy: zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996, № 30, st. 141 [in Ukrainian].
2. Koval M.V. Pro poniattia «pratsivnyk pravookhoronnoho orhanu» v zakonodavstvi Ukrainy. Aktualni problemy derzhavy i prava. 2007. № 477. С.178 [in Ukrainian].
3. Tatsii V. Poniattia ta systema pravookhoronnykh orhaniv: u konteksti systemnykh zmin do Konstytutsii Ukrainy. Visnyk Aka-

demii pravovoykh nauk Ukrainy. 2012. № 4. S. 3–17 [in Ukrainian].

4. Zahumenna Yu.O. Pravookhoronni orhany: poniattia, oznaky, funktsii, osoblyvosti diialnosti. Pravo i bezpeka № 3 (35). 2010. S. 149 [in Ukrainian].

5. Pro prokuraturu: zakon Ukrainy vid 14.10.2014 № 1697-VII. Vidomosti Verkhovnoi Rady, 2015, № 2-3, st.12 [in Ukrainian].

6. Boniak V.O. Orhan okhorony pravoporiadku Ukrainy: zmist poniattia, yoho obsiah ta riznovydy. Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav. Vypusk 2. Lviv. 2015. S. 44 [in Ukrainian].

7. Yarmysh N. Zmist termina «orhany pravoporiadku», vykorystanoho u statti 131-1 Konstytutsii Ukrainy. Visnyk Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy. 2016. № 4 (46). S. 79–84 [in Ukrainian].

8. Moroz Yu. Zmist i obsiah poniattia «orhan pravoporiadku». Natsyonalnyi yurydycheskyi zhurnal: teoryia y praktyka. 2017. № 7. S. 26–30 [in Ukrainian].

9. Lapkin A.V. Problema vyznachennia orhaniv pravoporiadku yak obiekta prokurorskoho nahliadu. Pravookhoronna funktsiia derzhavy: teoretyko-metodolohichni ta istoryko-pravovi problemy. Kharkiv, 2019. S. 118-120 [in Ukrainian].

10. Tatsii V.Ia. Dopovid Komisii z pytan pravookhoronnoi diialnosti shchodo vyznachennia poniattia ta systemy pravookhoronnykh orhaniv / V.Ia. Tatsii [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://constituanta.blogspot.com/2013/02/blog-post_2280.html [in Ukrainian].

11. Pro Kompleksnyi stratehichnyi plan reformuvannia orhaniv pravoporiadku yak chastyny sektoru bezpeky i oborony Ukrainy na 2023-2027 roky Ukaz Prezydenta Ukrainy; Plan vid 11.05.2023 № 273/2023 [in Ukrainian].