

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2022.26.16>

ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНА «ПРАЦІВНИК ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ» В ЮРИДИЧНІЙ НАУЦІ ТА ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Гудима Олег Олександрович,
аспірант
(Київський університет
інтелектуальної власності та права
Національного університету
«Одеська юридична академія»,
м. Київ, Україна)

Фелик Василь Іванович,
доктор юридичних наук, професор,
ректор
(Київський університет
інтелектуальної власності та права
Національного університету
«Одеська юридична академія»,
м. Київ, Україна)

У статті вирішено наукове завдання, яке полягало в аналізі сучасного стану адміністративно-правового регулювання статусу працівника правоохоронного органу та формулюванні пропозицій щодо подальшого вдосконалення окремих нормативно-правових актів з цього питання. Зосереджено увагу на юридичних позиціях, викладених у рішеннях Конституційного Суду України, щодо застосування кваліфікаційної ознаки «працівник правоохоронного органу» до працівника державної виконавчої служби; розглянуто закони, положення яких спрямовані переважно на адміністративно-правове регулювання статусу працівника правоохоронного органу, а також підзаконні акти загальнодержавного рівня з аналізованого питання.

Досліджено проблему визначення терміна «працівник правоохоронного органу», оскільки, незважаючи на часте вживання цього поняття в науковій сфері та у нормативно-правових актах, віднайти чітке його формулювання та вичерпний перелік усіх критеріїв для уніфікації такого поняття практично неможливо. Підкреслено, що серед науковців та юристів-практиків щодо цієї проблематики немає єдиної думки.

Попри значний інтерес до окресленої теми та наявність великої кількості наукових публікацій, більшість важливих питань залишаються невирішеними та дискусійними. Для визначення терміна «працівник правоохоронного органу» у сучасній юридичній літературі та практиці у статті проаналізовано наукові підходи до трактування поняття «правоохоронні органи», яке використовується в положеннях Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». Але і в цьому визначенні перелік правоохоронних органів, представлений у наведеному Законі, у межах наукових пошуків багатьох вітчизняних учених тлумачиться неоднозначно.

Зауважено, що перелік правоохоронних органів не є вичерпним, а критерії віднесення таких органів до цієї категорії не визначені. Щоб установити юридичну підставу

для зарахування того чи іншого органу до правоохоронного, необхідно або віднайти його в переліку, зазначеному у статті 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», або з'ясувати, чи закріплено за ним на законодавчому рівні виконання правозастосовної або правоохоронної функції.

Ключові слова: працівник правоохоронного органу, правоохоронні органи, правоохоронні та правозастосовні функції, правоохоронна діяльність, державні органи.

DEFINITION OF THE TERM "LAW ENFORCEMENT OFFICER" IN LEGAL SCIENCE AND LEGISLATION OF UKRAINE

Hudyma Oleh Oleksandrovysh,

Postgraduate Student

(Kyiv University of Intellectual Property
and Law of the National University
"Odesa Law Academy", Kyiv, Ukraine)

Felyk Vasyl Ivanovych,

Doctor of Law, Professor,

Rector

(Kyiv University of Intellectual Property
and Law of the National University
"Odesa Law Academy", Kyiv, Ukraine)

The article solves the scientific task, which consisted in the analysis of the current state of administrative and legal regulation of the status of a law enforcement agency employee and the formulation of proposals for the further improvement of individual normative legal acts on this issue. Attention is focused on the legal positions set forth in the decisions of the Constitutional Court of Ukraine regarding the application of the qualification sign «law enforcement officer» to an employee of the state executive service; considered the laws, the provisions of which are aimed mainly at the administrative and legal regulation of the status of a law enforcement agency employee, as well as by-laws of the national level on the analyzed issue.

The problem of defining the term «employee of a law enforcement agency» has been studied, since, despite the frequent use of this concept in the scientific field and in normative legal acts, it is practically impossible to find its clear formulation and an exhaustive list of all criteria for the unification of the concept of «employee of law enforcement agencies». It is emphasized that there is no consensus among scientists and practicing lawyers on this issue.

Despite the significant interest in the outlined topic and the availability of a large number of scientific publications on it, most of the important issues remain unresolved and debatable. First of all, this state of affairs is related to the lack of a clear interpretation of the term «law enforcement officer», which leads to its ambiguous understanding.

To define the term «law enforcement agency employee» in modern legal literature and practice, the article analyzes scientific approaches to the interpretation of the concept of «law enforcement agencies», which is used in the provisions of the Law of Ukraine «On State Protection of Court Employees and Law Enforcement Agencies». But even in this definition, the list of law enforcement agencies presented in the aforementioned Law is ambiguously interpreted within the scientific research of many domestic scientists.

It is noted that the list of law enforcement agencies is not exhaustive, and the criteria for assigning such agencies to this category are not defined. In order to establish a legal basis for enrolling a particular body in law enforcement, it is necessary either to find it in the list

specified in Article 2 of the Law of Ukraine "On State Protection of Court Employees and Law Enforcement Bodies", or to find out whether it is fixed at the legislative level of enforcement law enforcement or law enforcement function.

Key words: law enforcement officer, law enforcement agencies, law enforcement and law enforcement functions, law enforcement activities, state bodies.

Законодавче визначення «працівник правоохоронного органу» має вагомий теоретичний, так і практичний адміністративно-правовий значення. Термін «працівник правоохоронного органу» впродовж останніх років досить часто вживається в науковій сфері та юридичній термінології проте сучасний стан вітчизняного законодавства не дає можливості віднайти чітке його визначення, невирішеним залишається питання щодо критеріїв ідентифікації особи як працівника правоохоронних органів. Відсутня єдина думка з цього приводу і серед науковців та юристів-практиків які відзначають, що дане поняття є одним із найбільш невизначених в українському правознавстві та внутрішньо суперечливим.

Дослідження окремих питань, пов'язаних із правоохоронною діяльністю та статусом працівників правоохоронних органів, здійснювали такі вітчизняні науковці та практики, як О.М. Бандурка, В.Т. Білоус, В.М. Гірич, М.В. Коваль, О.М. Броневицька, О.В. Тильчик, В.В. Тильчик, В.І. Фелик Т.О. Коломоєць, В.П. Коваленко, І.С. Єпішко, В.І. Литвиненк, В.В. Нагорна, В.Я. Тацій та інші. Проте, незважаючи на значний інтерес до цієї проблематики та наявність досить значної кількості наукових публікацій на цю тему, більшість важливих питань залишаються невирішеними та дискусійними.

Метою статті є теоретичне узагальнення та правовий аналіз визначення терміна «працівник правоохоронного органу» через використання законодавчих актів, юридичної літератури та наукових публікацій; спроба встановити основні юридичні критерії, за якими особу можна віднести до працівника правоохоронного органу.

В сучасний науково-нормативний оббіг термін «працівник правоохоронного органу» введений Указом Президії Верховної Ради Української РСР «Про посилення правового захисту працівників правоохоронних органів» від 18 січня 1991 року до Кримінального кодексу 1960 року. Наведеного висновку доходять сучасні вчені, зокрема М.В. Коваль [1], І.С. Єпішко [2], багато інших. Приналежно, що до означеної категорії осіб, наведеним нормативно-правовим актом зараховувалися працівники міліції, при виконанні службових обов'язків, народних дружинників та військовослужбовців, залучених до участі в охороні громадського порядку [3]. Таким чином для ідентифікації особи як працівника правоохоронних органів використовувався критерій – виконання службових обов'язків пов'язаних із залученням до охорони громадського порядку.

Для визначення терміну «працівник правоохоронного органу» в сучасній юридичній літературі та практиці використовуються положення Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», у якому відповідно до частини 1 статті 2 «Основні поняття» закріплено шляхом переліку «правоохоронні органи» якими є органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, Бюро економічної безпеки України, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [4].

І.В. Баган звертає увагу на факт використання сполучника «або» між правоохоронними та правозастосовними функціями. Саме це на думку вченої, наведена конструкція норми надає таким поняттям самостійного значення та призводить

до безпідставної ідентифікації правоохоронного органу, який не реалізує правоохоронну функцію. Причому, виживання у статті терміну «інші органи, що здійснюють правоохоронну або правозастосовну функцію», на думку вченого не дає відповіді на питання: які ж інші державні органи відносяться до такого поняття [5]. Наведений висновок зроблений на підставі доводів професора В.Т. Білоуса, який стверджує, що поняття «правоохоронні органи» необхідно відрізнити від поняття «правозастосовні органи», оскільки застосовувати право означає діяти на підставі норм закону, без цього неможлива життєдіяльність громадян, держави і сучасного суспільства. Правом також користуються усі юридичні та фізичні особи, але про правозастосовні органи йдеться лише тоді, коли право застосовують державні органи, до яких належать усі правоохоронні органи [6].

Перелік правоохоронних органів, представлений у наведеному вище Законі в межах наукових пошуків багатьох вітчизняних вчених трактується неоднозначно [7; 8; 9]. Опираючись на здобутки радянської юридичної науки, вчені формують підхід, відповідно якого до правоохоронних органів відносять більшість органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, Верховну Раду України, суди. Такий підхід повною мірою відповідає аналізованним нормативним положенням, а суть його полягає у тому, що правоохоронна функція властива всім органам державної влади і є складовим елементом діяльності інших органів, організацій, установ, посадових осіб [10; 11].

Окремі науковці акцентують увагу на питанні віднесення до правоохоронних органів і суду [12]. Вважаємо наведену проблематику вирішеною, оскільки варто погодитися з аргументами вчених щодо недоцільності віднесення до правоохоронних органів суду у зв'язку із тим, що у Розділі VIII Конституції України чітко вказано, що на суди покладено функцію правосуддя. Відповідно, якщо правоохоронні органи входять до системи органів виконавчої влади, то суди є окремою гілкою влади в системі розподілу влад.

Інші ж, наприклад А.І. Берлач, В.Т. Маляренко звужують поняття правоохоронного органу, під яким розуміє – юрисдикційний орган, уповноважений державою виконувати в установленому законом порядку функції або завдання з охорони права та правопорядку, розслідування або запобігання правопорушень, відновлення порушених прав, захисту національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності. Приналежно, що вчений характеризує правоохоронну діяльність виключно як державну, причому, констатує, що участь громадян в охороні правопорядку та державного кордону є також регламентованою діяльністю [13; 14]. На нашу думку коло суб'єктів, що визнаються правоохоронними органами є широким, і такими, що не реалізують правоохоронну функцію.

Поняття «правоохоронний орган» також визначається й шляхом уточнення переліку органів, котрі здійснюють правоохоронні функції. Наприклад: А.М. Удод, визначивши види правоохоронних функцій, формує перелік правоохоронних органів [15]. Аналогічний підхід використано низкою вчених [16; 26]. Попри логіку такого підходу складність викликає ідентифікація власне поняття «працівник правоохоронного органу», оскільки реалізація «правоохоронної функції», шляхом провадження «правоохоронної діяльності» здійснюють не усі працівники «правоохоронного органу», а лише ті, що уповноважені відповідно закону. Причому, у разі, коли орган державної влади за аналізованого підходу, буде віднесено до правоохоронного, усі, без виключення його працівники будуть підпадати під категорію осіб – працівники правоохоронного органу. По суті сформульоване поняття не містить виключного переліку системо утворюючих ознак щодо поняття працівники такого органу.

Розмежування правоохоронної та контрольної функції є також важливим критерієм для ідентифікації працівників правоохоронного органу, оскільки, останній є суб'єктом владних повноважень у правовідносинах, які виникають при здійсненні заходів адміністративного попередження, припинення чи загалом провадження у справах про адміністративні правопорушення. Більше того окремі підходи сформульовані таким чином, що зараховують до правоохоронної діяльності й здійснення забезпечувальних заходів у сфері оподаткування (у зв'язку із порушенням виконання податкового обов'язку в наслідок чого виникає податковий борг) та застосування до платників податків фінансової відповідальності. Вважаємо, що це надає можливість безпідставно розширювати коло суб'єктів, котрі характеризуються як працівники правоохоронних органів.

Поняття «працівник правоохоронного органу» – особа що здійснює «охорону права». Останнє необхідно розмежовувати із поняттям «захист права», оскільки вони направлені на досягнення різних цілей та відрізняються способом використання. С.А. Паршак зазначає, що охорона прав і свобод спрямована на попередження та недопущення порушень прав і свобод кожного учасника кримінального провадження. Захист прав здійснюється при порушенні прав, погрозі порушення, або при перешкоді їх здійсненню. Таким чином, робиться висновок про те, що не можна ототожнювати такі різнопланові категорії. На думку дослідника, «охорона прав» в юридичному сенсі означає статичний стан норм права, який спрямований на попередження порушень прав учасників кримінального провадження, а вже власне порушення цих прав веде до динамічного стану реалізації права на захист. Додатково пояснюється, що до захисту прав громадяни вимушені звертатися лише тоді, коли порушені їх права чи інтереси, що охороняються законом [17]. Натомість В.В. Кузнецов підтримує висновки В.К. Матвійчука, що кримінально-правова охорона виникає з охоронної функції кримінального права [18]. У концептуальному сенсі таке поняття розкривається у вигляді сукупності двох елементів: «загально регулятивного» (встановлення конкретної кримінально-правової заборони та її дотримання суб'єктами правовідносин) та «традиційного» (порушення кримінально-правової заборони, за чим слідує кримінально-правова оцінка такого порушення, обрання конкретного заходу кримінально-правового впливу і застосування його до правопорушника).

З позиції кримінально-правової характеристики поняття «працівник правоохоронного органу» розглядається як спеціальний суб'єкт кримінального правопорушення. Аналіз чинного кримінального законодавства дає можливість окремим дослідникам виділити групи осіб, які є працівниками правоохоронного органу. До них зараховують:

- працівників правоохоронного органу, які не є службовими особами, а відповідно не можуть бути суб'єктами злочинів у сфері службової діяльності, правосуддя, тощо (секретарі, водії, інші).

- працівники правоохоронних органів, які є службовими особами, однак не за ознакою виконання функцій представника влади, тобто такі особи здійснюють організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції (бухгалтери, керівники господарських відділів, завідувачі складами, тощо);

- працівники правоохоронних органів, які службовими особами за ознакою виконання функцій представника влади. Цінним, на думку дослідника є саме остання група, оскільки має значення для кваліфікації суспільно-небезпечних діянь [19]. Схожий підхід використано В.П. Коваленком при аналізі кримінальної відповідальності за зловживання владою або службовим становищем, вчинене працівником правоохоронного органу [20].

Інші ж вчені звужують коло суб'єктів котрі провадять правоохоронну діяльність. Наприклад: основним критерієм зарахування осіб до працівників правоохоронного органу є такі, що діють у межах кримінально-процесуальної чи адміністративної процедури, ведуть боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями [21]; виключно ведуть боротьбу зі злочинністю [22]); в контексті видів діяльності: ті, що здійснюють досудове розслідування та оперативно-розшукову діяльність [23]); негласні слідчі (розшукові) дії у досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень [24]), тощо. Наведені підходи до визначення критеріїв в окремих випадках необґрунтовано розширюють коло працівників правоохоронних органів, в іншому – звужують.

У контексті адміністративно-правового статусу державних службовців (та/або їхніх посад) державну службу можна поділити залежно від характеристики службовців, які здійснюють відповідний вид державної служби (державна служба, що не потребує наявності в держслужбовців спеціального адміністративно-правового статусу, державна служба, яка передбачає наявність у держслужбовців спеціального адміністративно-правового статусу, патронатну державну службу). Водночас за умов, коли видова структура цієї служби осмислюється в рамках різних видів державних органів, то вказаний вид публічної служби поділяється на види залежно від сфер державної політики (певних функцій держави), за забезпечення, охорону та захист правопорядку в якому відповідає певний державний орган [25]. Що ж стосується спеціального виду державної служби України, то цей вид охоплює службовців, перелік яких закріплено в ч. 3 ст. 3 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII де йдеться про службовців, на яких не поширено дію цього законодавчого акту, а саме: на осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом [25].

Зважаючи на вказане, можливо запропонувати поняття «працівник правоохоронного органу» – службова особа, що проходить службу в органах, котрі відповідно до закону реалізують правоохоронну функцію, не є військовослужбовцем та на яку не поширюється дія Закону України «Про державну службу».

Список використаних джерел:

1. Коваль М.В. Про поняття «Працівник правоохоронного органу» в законодавстві України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. № 3. С. 178–182.
2. Єпішко І.С. Працівник правоохоронного органу як представник держави. *Forum Prava*. 2017. №5. С 138–142.
3. Про посилення правового захисту працівників правоохоронних органів: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 18 січня 1991 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*, 1991. 45 с.
4. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 24.11.2021 № 3781-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. 50 с.
5. Баган І.В. Поняття «Працівник правоохоронного органу» у кримінальному праві України. *Збірник наукових статей*. С. 127-140. URL: <http://lib.pnu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/8486/1/1144-Article%20Text-2376-1-10-20191101%20%281%29.pdf> (дата звернення 01.10.2022)
6. Білоус В.Т. Координація боротьби з економічною злочинністю: монографія. Ірпінь : Академія ДПС України, 2002. 449 с.
7. Судебные и правоохранительные органы Украины / А. М. Бандурка і др. ; под ред. проф. А. М. Бандурки. Харьков, 1999. 350 с.
8. Лихова С.О. Про визначення поняття «правоохоронні органи». *Радянське право*. 1984. № 11. С. 74–76;

9. Осадчий В.І. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту. *Право України*. 1997. № 11. С. 71–75.
10. Іванцов В.О. Актуальні проблеми окреслення переліку правоохоронних органів України: теоретико-правові засади та значення для правозастосовчої практики (на прикладі органів Державної служби з надзвичайних ситуацій). *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 3. С. 83–89.
11. Безпалова О.І. Компетенція органів внутрішніх справ України щодо реалізації правоохоронної функції держави. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/187222216.pdf> (дата звернення 01.10.2022)
12. Шай Р.Я. Суб'єкти реалізації правоохоронних функцій держави. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2014. № 801. С. 115–120.
13. Судова, правоохоронна та правозахисна системи України / Албул С.В. та ін. ; за заг. ред. д.ю.н., проф. С.О. Кузніченка. Одеса, 2012. 402 с
14. Маляренко В. Т. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 352 с.
15. Удод А. М. Кримінально-правова характеристика потерпілого від погрози або насильства щодо працівника правоохоронного органу (ст. 345 Кримінального кодексу України). *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2013. № 1062. С. 286–289.
16. Климяк О.Ф. Правоохоронні органи в системі органів виконавчої влади. *Правове регулювання економіки*. 2009. № 9. С. 91–101.
17. Паршак С. А. Механізм забезпечення прав учасників кримінального провадження у контексті правозахисної функції держави. *Європейські перспективи*. 2014. № 7. С. 157–162.
18. Матвійчук В. К. Кримінально-правова охорона навколишнього природного середовища (кримінально-правове та кримінологічне дослідження) : монографія. Київ : Азимут-Україна, 2005. 464 с.
19. Баган І.В. Поняття «Працівник правоохоронного органу» у кримінальному праві України. *Збірник наукових статей*. С. 127–140.
20. Коваленко В.П. Кримінальна відповідальність за зловживання владою або службовим становищем, вчинене працівником правоохоронного органу : дис. ... на канд. юрид. наук : 12.00.08. Львів: ЛьвДУВС, 2009. 233 с.
21. Мельник М.І., Хавронюк М.І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : нав. посіб. Київ : Атіка, 2002. 234 с
22. Пікуля Т.О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2004. 20 с.
23. Лапкін А.В. Проблеми формулювання функції прокуратури, визначеної пунктом 2 статті 131–1 Конституції України. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 5. С. 213–218.
24. Руденко М.В., Шайтуро О.П. Щодо визначення поняття «органи правопорядку». *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна*. 2017. №. 23. С. 158–160.
25. Комирчий П.А. Относительно определения видов публичной службы Украины. *Право и Закон*. 2019. № 1. С. 77–82.
26. Тильчик В.В., Чичилук В.С. Адміністративно-правове забезпечення сервісного обслуговування платників податків. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. № 47. С. 167–169.