

УДК 343

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.4.49>

ДРОЗД В.Ю.

**ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ
У КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМАТИКИ РОЗСЛІДУВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ
КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ****LAW ENFORCEMENT OFFICER AS A SUBJECT
OF COMMITTING CORUPP CRIMINAL OFFENSE**

Метою наукової статті є висвітлення поняття правоохоронного органу у контексті проблематики розслідування корупційних кримінальних правопорушень.

Методологічний інструментарій обрано відповідно до зазначеної мети, специфіки об'єкта й предмета дослідження. У статті використано комплекс принципів і методів наукового пізнання, зокрема аналіз, синтез, порівняння, метод дедукції тощо.

У статті автором висвітлюється проблема відсутності поняття та належного правового регулювання щодо визначення переліку правоохоронних органів. Проведено аналіз норм чинного законодавства з метою виділення основних ознак, притаманних правоохоронним органами та формулювання даного поняття.

Автором розкрито три наукових підходи до перегляду змісту поняття «правоохоронні органи» та його тлумачення: перший, за яким до правоохоронних органів включаються майже всі органи виконавчої влади, які тією чи іншою мірою виконують правоохоронні функції; другий, за яким вимагається законодавче закріплення найбільш вдалої конструкції поняття «правоохоронний орган» з усіма необхідними ознаками в одному нормативно-правовому акті; третій, згідно якого пропонується прийняття окремого законодавчого акту, у якому тлумачитиметься поняття правоохоронної системи, визначатимуться органи, які до них відносяться та виокремлюватимуться їх ознаки.

Констатовано, що створення окремого нормативно-правового акту у вигляді закону, де буде передбачено змістовне наповнення поняття, ознаки, притаманні правоохоронному органу, проведено розмежування на законодавчому рівні між поняттям правоохоронної та правозастосовної функції, визначений конкретний вичерпний перелік органів, які відносяться до правоохоронних – допоможе уникнути нечіткості у правовому розумінні наділення того чи іншого органу правоохоронними функціями та віднесення його саме до правоохоронних.

Ключові слова: працівник правоохоронного органу; корупційні кримінальні правопорушення; правоохоронна діяльність.

The purpose of the scientific article is to highlight the concept of a law enforcement agency and its employee as a subject of criminal offenses.

Methodological tools are selected in accordance with the specified purpose, specificity of the object and subject of research. The article uses a set of principles and methods of scientific knowledge, in particular analysis, synthesis, comparison, method of deduction, etc.

In the article, the author highlights the problem of the lack of concept and legal regulation of law enforcement agencies, its content and the allocation of an exhaustive list of bodies related to them.

An analysis of the norms of the current legislation has been carried out in order to identify the main features inherent in law enforcement agencies and to formulate this concept.

The author reveals three scientific approaches to revising the content of the concept of "law enforcement agencies" and its interpretation: the first, according to which almost all executive bodies that, to one degree or another, perform law enforcement functions are included in law enforcement agencies; the second, which requires legislative consolidation of the most successful construction of the concept of "law enforcement agency" with all the necessary features in one legal act; the third, which provides for the adoption of a separate law "On Law Enforcement Systems of Ukraine," where an exhaustive list of bodies that are law enforcement and their signs should be determined.

It is stated that the creation of a separate normative legal act in the form of a law, which will provide for the content of the concept, the signs inherent in a law enforcement agency, a distinction at the legislative level between the concept of law enforcement and law enforcement functions, a specific exhaustive list of bodies related to law enforcement – will help to avoid fuzziness in the legal sense of endowing a particular body with law enforcement functions and attributing it to law enforcement.

Key words: law enforcement officer; corruption criminal offenses; law enforcement.

Виклад основного матеріалу. Високі ризики вчинення корупційних кримінальних правопорушень саме у сфері правоохоронних органів засвідчують необхідність визначення та правового врегулювання діяльності правоохоронних органів. Насамперед слід наголосити, що визначення поняття «працівник правоохоронного органу», його змістовне наповнення та формування вичерпного переліку органів, які відносяться саме до правоохоронних у чинному законодавстві, супроводжується науковими дискусіями та відмінностями законодавчого тлумачення.

Нині в Україні склалася суперечлива практика ситуативного й непослідовного формування правоохоронних органів, що, зокрема, виявляється у законодавчих колізіях щодо визначення правоохоронної природи того чи іншого органу державної влади. Крім того, остаточно законодавчо не вирішеними є й такі засадничі аспекти побудови системи правоохоронних органів, як поняття та види правоохоронних органів, принципи організації та діяльності тощо [1, с. 699].

Певний перелік правоохоронних органів визначений у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 р. Відповідно до цього Закону, правоохоронні органи це 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 [2].

З тексту наведеної статті випливає, по-перше, що перелік правоохоронних органів не є вичерпним, і, по-друге, що до правоохоронних органів законом віднесено не лише органи, які здійснюють правоохоронні функції, а й правозастосовні. Законодавче формулювання останнього викликає заперечення з причин необґрунтованого розмивання меж юридично значущого поняття «правоохоронні органи» та надання можливості охоплення ним фактичного будь-якого органу державної виконавчої та судової влади, а також парламенту, який здійснює правозастосовні функції в частині дотримання регламенту своєї діяльності й застосування норм прямої дії, закріплених в Конституції України [3, с. 286].

Не вдаючись до наукової дискусії щодо розмежування поняття правозастосовних та правоохоронних функцій, зупинимось на питанні саме правового регулювання переліку правоохоронних органів, неведеному у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів».

Тлумачення поняття «правоохоронних органів» на законодавчому рівні містилося у Законі України «Про основи національної безпеки України», який втратив чинність 08.07.2018. Згідно положень цього Закону, правоохоронні органи – органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій [4].

У статті 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», було визначено, що правоохоронні органи – це державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [5].

Вказані законодавчі акти втратили чинність у зв'язку з прийняттям Закону України «Про національну безпеку України», який містить посилання на поняття «правоохоронний орган»,

хоча саме визначення цього поняття вже відсутнє. Зокрема, поняття «правоохоронний орган» зустрічається у пункті 17 частини 1 статті 1: «сили безпеки – правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України»; у пункті 18 частини 1 статті 1: «сили оборони – Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави»; у частині 3 статті 7, в якій йдеться про забезпечення цивільного контролю з боку центральних органів виконавчої влади, що «мають у підпорядкуванні утворені відповідно до законів України військові формування, розвідувальні та правоохоронні органи» [6].

Слід зазначити, що не всі закони, які регламентують діяльність органів державної влади, містять дефініцію «правоохоронний», хоча очевидно, що цей орган є правоохоронним. Наприклад, у Законі України «Про Національну поліцію» згадки про правоохоронний статус цього органу немає, хоча зрозуміло, що він таким є, оскільки виконує правоохоронні функції, оскільки однією з основних сфер, у котрих надаються поліцейські послуги, є «охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави» [7]. Аналогічна ситуація і з Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» [8].

Відсутність стрункості у застосуванні термінології створює плутанину у правозастосуванні, адже відсутність єдиного розуміння та правового визначення понять «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи» та «правоохоронна функція держави», які разом охоплюють правоохоронну систему країни, мають не тільки теоретичне, а й практичне значення. Адже відсутність цього породжує нечіткість у розмежуванні компетенцій і повноважень різних правоохоронних органів, дублювання їхніх функцій, паралелізм у завданнях та цілях діяльності й конфліктність у взаємовідносинах [9].

Така ситуація породжує виникнення наукових пропозицій щодо перегляду змісту поняття «правоохоронні органи» [10, с. 190–191]. У науковій літературі можна зустріти три підходи до тлумачення цього поняття.

Згідно першого підходу, у результаті широкого тлумачення правоохоронної функції до правоохоронних органів включаються майже всі органи виконавчої влади, які тією чи іншою мірою виконують правоохоронні функції, тобто так чи інакше провадять правоохоронну діяльність. Так, нині в українському праві налічується від 17 до 80-ти правоохоронних органів залежно від конкретного змісту, який вкладається в розуміння «правоохоронної функції» і заснованих на ній критеріїв класифікації [11, с. 4]. Тому, більш логічним вбачається підхід, відповідно до якого у законодавчому акті вказується, що конкретний орган є правоохоронним, що характерно для законів України «Про Службу безпеки України», «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», «Про Державну прикордонну службу України» та низки інших законодавчих актів [12, с. 51].

Згідно другого підходу, концептуальне вирішення питання відмінностей тлумачення поняття «правоохоронний орган» слід вирішити шляхом законодавчого закріплення найбільш вдалої конструкції поняття «правоохоронний орган» з усіма необхідними ознаками в одному нормативно-правовому акті.

На противагу такому підходу О. М. Броневицька вважає недоцільним наводити конкретний перелік органів, які належать до правоохоронних, зважаючи на те, що, по-перше, з часом вони можуть бути реорганізовані або їх назва зміниться (наприклад, з набуттям чинності Закону України «Про Національну поліцію» міліцію ліквідовано); по-друге, можуть з'явитися нові органи держави, основною функціональною діяльністю яких буде правоохоронна (приміром, Державне бюро розслідувань згідно з Законом України «Про Державне бюро розслідувань», який набув чинності 1 березня 2016 р.; органи Національного антикорупційного бюро згідно з Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. тощо) [13, с. 146].

Прихильники третього підходу, який ми також розділяємо, пропонують прийняття окремого законодавчого акту, у якому тлумачитиметься поняття правоохоронної системи, визначатимуться органи, які до них відносяться та виокремлюватимуться їх ознаки.

Зокрема, опосередковано вказана позиція розкривається у роботі І.О. Сквирського, який пропонує унормувати засади правоохоронної системи у законодавчому акті, спрямованому на забезпечення її громадського контролю [10, с. 190].

Працівники правоохоронних органів маючи певні обмеження в здійсненні прав, свобод та законних інтересів, а також, перебуваючи під час несення служби в умовах постійного ризику для життя і здоров'я, мають мати певний загальнодержавний правовий статус, який би чітко визначав права, свободи, законні інтереси, обов'язки, обмеження, відповідальність, соціальний і правовий захист, матеріальне забезпечення осіб, які є працівниками правоохоронних органів, членів їх сімей і близьких родичів. Такий комплекс прав, свобод, законних інтересів, обов'язків, обмежень, відповідальності, соціальний та правовий захист має бути передбачений в окремому законодавчому акті, яким, на думку вченого, наприклад, може бути Закон України «Про правоохоронні органи України» [14, с. 4].

Створення окремого нормативно-правового акту у вигляді закону, де буде передбачено змістовне наповнення поняття, ознаки, притаманні правоохоронному органу, проведено розмежування на законодавчому рівні між поняттям правоохоронної та правозастосовної функції, визначений конкретний вичерпний перелік органів, які відносяться до правоохоронних допоможе уникнути нечіткості у правовому розумінні наділення того чи іншого органу правоохоронними функціями та віднесення його саме до правоохоронних.

Однак, з нашої позиції, законодавчий акт слід іменувати відштовхуючись від роду діяльності, а не від органів, адже кожен із правоохоронних органів має свій власний нормативно-правовий акт, спрямований на формування його кола прав та обов'язків. Тому, пропонуємо врегулювати питання здійснення правоохоронної діяльності шляхом прийняття Закону України «Про правоохоронну діяльність».

Пропонуємо сформувати структуру Закону України «Про правоохоронну діяльність», яка буде містити у собі розділи: загальні положення; система правоохоронних органів; порядок здійснення правоохоронної діяльності; забезпечення діяльності та правові гарантії здійснення правоохоронної діяльності; відповідальність.

Одне з дискусійних питань, яке має бути врегульовано у розділі загальних положень запропонованого нами Закону України «Про правоохоронну діяльність» є вирішення поняття правоохоронного органу та визначення системи органів, які відносяться саме до правоохоронних.

На думку І.В. Здреник, працівником правоохоронного органу в КК України пропонується розуміти службову особу правоохоронного органу, яка на законних підставах обіймає посаду в штаті правоохоронного органу та яка, відповідно до закону, безпосередньо здійснює функції представника влади, а також виконує обов'язки, пов'язані із здійсненням правоохоронної діяльності [15, с. 133].

Аналогічним шляхом іде і судова практика. Зокрема, Велика Палата Верховного Суду у постанові від 30 серпня 2023 року у справі № 633/195/17 звернула увагу на те, що під час тлумачення поняття «правоохоронний орган» може бути використане положення абз. 1 п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», але лише в частині правоохоронної функції, яка реалізується шляхом правозастосування. При віднесенні того чи іншого органу влади до правоохоронних органів потрібно звернути увагу на визначення відповідного органу в спеціальному нормативно-правовому акті, що регламентує його правовий статус, та на повноваження, які цей орган здійснює [16].

Правоохоронні органи – органи публічної влади, які постійно виконують функцію захисту законності, прав і свобод людини, інтересів держави та юридичних осіб від незаконних дій, чи беруть безпосередню участь нагляді і контролі за виконанням законів, а для виконання даних функцій наділяються повноваженнями щодо застосування державного примусу та передбачених законом засобів обмежень прав і свобод фізичних і юридичних осіб [17, с. 312].

Виходячи з наведених підходів до визначення понять працівника правоохоронних органів та власне правоохоронного органу, пропонуємо визначити *правоохоронний орган як державний орган чи його структурний підрозділ, який прямо чи опосередковано виконує завдання, спрямовані на захист прав та законних інтересів особи чи держави, шляхом забезпечення законності і правопорядку, здійснення захисту прав та інтересів громадян, соціальних груп, суспільства і держави, попередження, припинення правопорушень, а також застосування державного примусу або інших, передбачених законодавством заходів впливу до осіб, які порушили закон та правопорядок.*

Відповідно, *працівником правоохоронного органу слід визнавати особу, яка, перебуваючи у трудових чи службових відносинах з державним органом або його структурний підрозділом, виконує функції, спрямовані на охорону та захист прав та законних інтересів особи чи держави і наділені повноваженнями застосовувати державний примус.*

На думку О. М. Музичука, ще є однією із принципових проблем, які потребують невідкладного вирішення, є визначення системи правоохоронних органів [18, с.248]. І. М. Ковальов, відповідаючи на це питання, акцентує, що не всі, а лише ті органи, що безпосередньо виконують правоохоронні завдання та функції. Усі інші служби (підрозділи) таких органів, зазначає науковець, статусу правоохоронних не повинні мати, оскільки виконують функції забезпечення [12, с. 52]. Відповідно й особи, які займають посади у таких структурних підрозділах, не мають визнаватися працівниками правоохоронного органу.

Визначаючи систему правоохоронних органів, слід виходити з того, що не всі органи здійснюють правоохоронні функції безпосередньо, як, наприклад, Національна поліція України, Служба безпеки України тощо. Чинним законодавством передбачено існування державних органів, які, поряд з основними видами діяльності, здійснюють і правоохоронну (управління державної охорони, органи державного фінансового контролю, органи рибоохорони, органи державної лісової охорони, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Державна виконавча служба, Антимонопольний комітет та інші органи державної влади, які відповідно до законодавства уповноважені на реалізацію правоохоронних функцій); а також відокремлені структурні підрозділи у системі державних органів, які спеціально створені з метою забезпечення охорони та захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави (наприклад, підрозділи по боротьбі з контрабандою у складі митниць, комітет з питань фінансового моніторингу та контролю фінансової звітності Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку тощо).

Тому, систему правоохоронних органів пропонуємо визначити, виходячи з ознак безпосереднього здійснення правоохоронної діяльності:

- органи, які безпосередньо здійснюють правоохоронну діяльність та вона є їх головним і основним призначенням;
- органи, які опосередковано здійснюють правоохоронну діяльність та вона виступає як одна із функцій поряд з іншими видами діяльності;
- органи, окремі підрозділи яких створені виключно у правоохоронних цілях.

Отже, виходячи з того, що правоохоронна діяльність – це державна правомірна діяльність, що полягає у впливі на поведінку людини або групи людей з боку вповноваженої державою посадової особи шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення або розгляду порушення права, його виявлення або розслідування з обов'язковим додержанням установлених у законі процедур для цієї діяльності [19], працівники цих органів, які безпосередньо виконують правоохоронні функції мають підпадати під пильний контроль в питанні дотримання ними вимог чинного законодавства, особливо щодо утримання від вчинення корупційних діянь, а також покладати на таку особу більший рівень відповідальності за вчинення корупційних кримінальних правопорушень, пропорційно до покладених на конкретну особу функцій та наданих їм повноважень.

Тому, на нашу думку, віднесення того чи іншого органу до системи правоохоронних має бути чітким та не допускати викривленого тлумачення. Вирішення цього питання може стати прийняття запропонованого нами Закону України «Про правоохоронну діяльність».

Список використаних джерел:

1. Соколенко О. Л. Види правоохоронних органів України. *Форум права*. 2012. № 3. С. 699–705.
2. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 груд. 1993 р. № 3781-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3781-12>.
3. 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*. 2013. № 1062. Вип. 14. С. 286–289. (Серія «Право»).
4. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
5. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 975. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15>.
6. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

7. Про Національну поліцію : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
8. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1698-18>.
9. Подоляка А. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність. URL: <http://www.viche.info/journal/1643>.
10. Сквирський Ілля Олегович. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти. Дисертація д-ра юрид. наук : 12.00.07, Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2013. 350 с.
11. Тацій В. Я. Поняття та система правоохоронних органів: у контексті системних змін до Конституції України. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 4 (71). С. 3–17.
12. Ковальов І. М. Правоохоронні органи як суб'єкти сфери фізичної культури і спорту. *Право і безпека*. 2012. № 2 (44). С. 49–53.
13. Броневицька О. М. Щодо визначення поняття працівник правоохоронного органу. *Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 3. С. 144–155.
14. Братковський А. В. Окремі питання визначення кола правоохоронних органів України та правового статусу їх працівників. *Часопис Академії адвокатури України*. 2011. № 10. С. 1–4.
15. Здреник І. В. Працівник правоохоронного органу як суб'єкт злочину : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Львів, 2020. 215 с.
16. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30 серп. 2023 р. Справа № 633/195/17. Провадження № 13-39 кс 23. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/113396900>.
17. Тертишник В. Конституція України : наук.-практ. комент. Вид. 3-тє, доповн. і переробл. Київ : Алерта, 2024. 486 с.
18. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні : монографія. Харків : ХНУВС, 2010. 654 с.
19. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник / [В. Т. Білоус, О. С. Захарова, В. С. Ковальський та ін.] ; відп. ред. В. Т. Маляренко. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 198 с.

УДК 343.98 : 343.131

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.4.50>

МОВЧАН М.І.

ТЕОРЕТИЧНА ТА ПРАКТИЧНА ПРОБЛЕМАТИКА ПОЧАТКОВОГО ЕТАПУ РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ПРОТИ МОРАЛЬНОСТІ

THEORETICAL AND PRACTICAL PROBLEMS OF THE INITIAL STAGE OF THE INVESTIGATION OF CRIMINAL OFFENSES AGAINST MORALITY

Наукова стаття присвячена деяким аспектам розслідування кримінальних правопорушень проти моральності. Розглядається початковий етап кримінальних проваджень за фактом вчинення досліджуваної категорії протиправних діянь. Наголошується, що початковий етап розслідування кримінальних правопорушень проти моральності досліджено через призму проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій та інших заходів після внесення відомостей в Єдиний реєстр досудових розслідувань. Встановлено наступні процесуальні дії, які проводяться на початковому етапі розслідування кримінальних правопорушень проти моральності, зокрема: огляд місця події; допит потерпілого; допити свідків; огляд та долучення до справи відеозаписів, фотографій; тимчасовий доступ до речей та документів; розшук та встановлення особи злочинця; аудіо-контроль

© МОВЧАН М.І. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)