

ПОЛІЙОВСЬКА М. Т.,ад'юнкт кафедри кримінального права
і кримінології*(Інститут з підготовки фахівців**для підрозділів Національної поліції**Львівського державного університету*
внутрішніх справ)

УДК 343.211

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.3.40>**ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ «ПРАЦІВНИК ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ»**

Головним обов'язком держави є захист життя людини і забезпечення її прав і свобод. Відповідно до положень Конституції України – людина, її здоров'я, честь, гідність, недоторканість визнаються найвищою соціальною цінністю, а право на життя є невід'ємним правом кожної людини.

Головна роль у виконанні цих обов'язків здійснюється правоохоронними органами, і у ній беруть участь працівники різних правоохоронних структур. У законодавстві не визначено поняття «працівник правоохоронного органу», що зрештою призводить до неоднозначного тлумачення цього поняття у процесі підготовки юридичних та інших фахівців у системі вищої професійної освіти та у правозастосовній практиці.

Термін «працівник правоохоронного органу» що використовується безпосередньо національним законодавством, бере свій початок з кримінального законодавства колишньої Української РСР. Термін «працівник правоохоронного органу» та «правоохоронний орган», що використовуються зараз, було прийнято Указом Президії Верховної Ради Української РСР «Про посилення правового захисту працівників правоохоронних органів» від 18.01.1991 року.

Законодавче визначення «працівник правоохоронного органу» має вагомий теоретичний, так і практичний адміністративно-правовий значення. Термін «працівник правоохоронного органу» протягом останніх років доволі часто вживається в науковій сфері та юридичній термінології проте сучасне законодавство не дає можливості визначити чітко його значення, не вирішеним 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.

У статті розглядається поняття «правоохоронний орган» та його функції, а також визначення поняття «працівник правоохоронного органу» та його статусу в суспільстві. Особливу увагу приділяється ролі працівника правоохоронного органу у забезпеченні правопорядку та захисті прав і свобод громадян.

Ключові слова: державний орган, правоохоронний орган, працівник правоохоронного органу, правовий статус.

Poliovska M. T. Concept and meaning of “law enforcement officer”

The main duty of the state is to protect human life and ensure his rights and freedoms. According to the provisions of the Constitution of Ukraine, a person, his health, honor, dignity, and inviolability are recognized as the highest social value, and the right to life is an inalienable right of every person.

The main role in the performance of these duties is performed by law enforcement agencies, and employees of various law enforcement agencies participate in it. The



legislation does not define the concept of "employee of a law enforcement agency", which ultimately leads to an ambiguous interpretation of this concept in the process of training legal and other specialists in the system of higher professional education and in law enforcement practice.

The term "law enforcement officer" used directly by national legislation originates from the criminal legislation of the former Ukrainian SSR. The terms "law enforcement officer" and "law enforcement agency" that are used now were adopted by the Decree of the Presidium of the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR "On strengthening the legal protection of employees of law enforcement agencies" dated January 18, 1991.

The legislative definition of "employee of a law enforcement agency" has significant theoretical and practical administrative and legal significance. The term "law enforcement officer" has been used quite often in the scientific field and legal terminology in recent years, however, modern legislation does not provide an opportunity to define its clear meaning, the question of the criteria for identifying a person as a law enforcement officer remains unresolved. There is no single opinion on this issue among academics and legal practitioners who note that this concept is one of the most uncertain in Ukrainian jurisprudence and internally contradictory.

The article examines the concept of "law enforcement agency" and its functions, as well as the definition of the concept of "law enforcement agency employee" and its status in society. Particular attention is paid to the role of law enforcement officers in ensuring law and order and protecting the rights and freedoms of citizens.

Key words: *state body, law enforcement body, law enforcement officer, legal status.*

Вступ. Реформування правоохоронних органів та постійні зміни кримінального законодавства України спонукали до написання цієї роботи. Дослідження розкриває необхідність встановлення статусу працівника правоохоронного органу для правильної кваліфікації діянь, призначення покарання, для реалізації заходів кримінально-правового захисту правоохоронців від злочинних посягань та вирішення інших питань кримінального права. Введення ряду нових норм до кримінального кодексу України дають передумови для подальшого розвитку поняття працівника правоохоронного органу у кримінальному праві. У зв'язку з цим виникає необхідність визначення кола органів державної влади, належність до яких наділятиме особу ознаками спеціального суб'єкта кримінального правопорушення або ознаками додаткового (подвійного) об'єкта посягання.

Формулювання цілей статті. Сформулювати поняття «працівник правоохоронних органів» з урахуванням актуальних змін у національному законодавстві та реального функціонального спектру виконуваної роботи даних посадових осіб.

Виклад основного матеріалу. Як проголошує Конституція України «людина, її життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканість визнаються найвищою соціальною цінністю, а право на життя є невід'ємним правом кожної людини» [1]. Зважаючи на це, одним з головних обов'язків держави є захист життя людини, забезпечення її прав і свобод. Ключова роль у виконанні вказаних обов'язків належить саме правоохоронним органам та їх працівникам, так як сама їх діяльність спрямована на захист життя, прав і свобод людини, попередження правопорушень, збереження правопорядку та інше. Зважаючи на це, набуває актуальності питання, кого необхідно відносити до «працівника правоохоронного органу». Щоб дати відповідь на це питання необхідно проаналізувати ряд нормативно-правових актів, а також наукової літератури.

Відзначимо, що вживання терміну «працівник правоохоронного органу», яким послуговується чинне національне законодавство, бере свій початок з кримінального законодавства колишньої Української РСР. Вживання терміну «правоохоронні органи» та «працівник правоохоронних органів», яке використовуються в законодавстві незалежної України, започатковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР «Про посилення правового



захисту працівників правоохоронних органів» від 18.01.1991 року [2]. Вже після проголошення незалежності України дані визначення понять «правоохоронний орган» та «працівник правоохоронного органу» почали трактуватися в більш-менш одному ключі.

Проте для наукового середовища проблема розуміння поняття «працівник правоохоронного органу» і досі залишається відкритою. У зв'язку з цим варто звернути увагу на думку правознавців щодо спірного питання щодо цих понять. Так, В.В. Нагорна простежує такий ланцюжок: «правоохоронна система», «система правоохоронних органів», «діяльність правоохоронних органів», «правоохоронні органи». Вона стверджує, що критеріями віднесення будь-якого органу держави до правоохоронних виступає здійснення правоохоронної діяльності та можливість застосування державного примусу [3, с. 45].

Визнаючи за правоохоронними органами право застосування державних примусів, С.О. Островський пропонує наступну структуру: судові органи, органи прокурорського нагляду та контролю, внутрішніх справ, служби безпеки [4, с. 47]. П.І. Хамула, співвідносячи правоохоронні органи з правоохоронною діяльністю, зазначає, що «...правоохоронна діяльність не є тотожною правовому примусу. Тому є такі правоохоронні органи, які взагалі не застосовують державного примусу (конституційний суд, нотаріат). Не застосовують державного примусу громадські організації з правоохоронною функцією (адвокатура)» [5].

До прикладу В.Я. Тацій вказує, що поняття «правоохоронні органи» являється одним із найбільш невизначених в українському правознавстві, має суперечливий внутрішній зміст і надмірний обсяг [6, с. 3].

У свою чергу Ю.О. Загуменна говорить наступне «сьогодні питання про розуміння понять «правоохоронні органи», «правоохоронні функції», «правоохоронна діяльність» є одними із найбільш дискусійних. Так, до теперішнього часу проблемою залишається визначення критерію, за яким той чи інший державний орган можна віднести до правоохоронного, ознак та функцій правоохоронного органу, а також місця і ролі органів внутрішніх справ в системах правоохоронних органів» [7, с. 146].

Державні органи, що належать до виконавчої влади, пов'язані між собою єдиною метою – охорона права шляхом застосування юридичних заходів впливу у суворій відповідності до закону та при неухильному дотриманні встановленого ним порядку.

Проте існуюче доктринальне трактування правової природи правоохоронних органів, не пропонуючи якої-небудь обґрунтованої та суворої системи критеріїв, дозволяє відносити до останніх виключно широкий спектр державних та недержавних структур. З цієї причини досить складно сформулювати єдине поняття правоохоронних органів та правоохоронної діяльності, що об'єднує всі структури в одне ціле через їхню різноманітність, широкий спектр діяльності, функціоналу, обов'язків та, звичайно, відповідальності. Саме відповідальність є важливим засобом забезпечення законності та дисципліни, тому її слід вважати своєрідним способом контролю. Відповідальність є взаємодіючою ланкою між службовцем і посадовцем правоохоронної служби з її складовими: повноваженнями, обов'язками та правами. Так, перевищення державно-владних повноважень або неналежне виконання обов'язків кваліфікується як дисциплінарний проступок, адміністративне правопорушення чи кримінальне правопорушення і як наслідок, тягне за собою покарання.

В цілому аналізуючи положення законодавства України варто відзначити, що трактування поняття «працівник правоохоронного органу» немає в жодному нормативно-правовому акті України. Так само як і немає визначення поняття «правоохоронного органу» або ж точного переліку тих державних інституцій, які підпадають під це поняття.

Важко надати таке тлумачення поняття «працівник правоохоронних органів», яке охоплювало б усі структури через розмежування меж юридичної відповідальності посадових осіб.

Так, в окремих нормативно-правових актах здійснюється спроба визначити вказане поняття, однак навряд такі спроби можна назвати успішними. Наприклад, згідно ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року зі змінами та доповненнями станом на 23 грудня 2015 року до право-



охоронних органів належать: «органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [8]. З вище викладеного стає очевидно, що законодавець наголошує на тому, що правоохоронні органи здійснюють як правоохоронні, так і правозастосовні функції.

І хоча у вище відміченій статті законодавець частково перелічив ті органи, які відносяться до правоохоронних, проте використання ним словосполучення «інші органи, які здійснюють правозастосовні та правоохоронні функції» не додає чіткості з приводу того, які ж інші державні органи відносяться до цього поняття.

Наприклад, досі спірне питання віднесення суду до правоохоронних органів. Незважаючи на те, що суд виконує функцію з охорони законності та правопорядку, захисту прав і свобод людини, боротьби зі злочинністю, цей орган не належить до виконавчої влади. Суд відокремлений до окремої гілки влади – судової. Розділ XVIII Кримінального кодексу України містить норми, які передбачають відповідальність за кримінальні правопорушення проти правосуддя. За кримінальні правопорушення проти судді передбачено суворішу відповідальність, ніж за кримінальні правопорушення проти прокурора, слідчого або особи, яка провадить дізнання. У ст. 375 КК України (Постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови) суддя є спеціальним суб'єктом правопорушення [9]. Але суддя відповідно до Конституції та Кримінально-процесуального кодексу України має недоторканність і не може без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом [10]. Відповідно ми переконані, що правильно розглядати суд як орган державної влади поза системою правоохоронних органів.

Підтверджує нашу тезу і думка Т.В. Білоуса. Він зауважує, що поняття «правоохоронні органи» не повністю співпадає з поняттям «правозастосовні органи». Правозастосовні органи включають в себе не тільки правоохоронні органи, але й судові органи, органи прокуратури та інші державні органи, які здійснюють захист прав та інтересів громадян і забезпечують дотримання законодавства. Правоохоронні органи, у свою чергу, здійснюють правоохоронні функції і забезпечують дотримання порядку та безпеки в суспільстві, а також беруть участь у забезпеченні правопорядку та боротьбі зі злочинністю [11]. Отже, поняття «правозастосовні органи» є більш широким, ніж поняття «правоохоронні органи».

Таким чином, слід констатувати, що зміст цього поняття «правоохоронний орган» є досить суперечливим як у законодавчій, так і в доктринальній площині, і це не додає чіткості щодо розуміння поняття «працівник правоохоронного органу». Очевидним для нас наразі є той факт, що до правоохоронних органів, необхідно відносити тільки ті органи на які державою прямо покладено функцію охорони конституційних прав і свобод людини і громадянина, інтересів юридичних осіб, держави від протиправних посягань. І така функція має бути ключовою у діяльності цього органу.

Взявши за основу сформувану вище тезу, можемо приступити до характеристики поняття «працівник правоохоронного органу». Спробуємо дати відповідь на це питання, з позиції теорії управління.

Так сучасна теорія управління характеризує різні положення суб'єкта і об'єкта управління, зв'язки між ними, взаємний вплив один на одного, управлінські рішення і процеси управління можуть вживатись різноманітні поняття – такі, як «людина», «особа», «особистість», «кадри», «персона», «персонал». Не зважаючи на їхню схожість вони мають різний зміст.

Так, поняття «людина» вживається для характеристики загальних, притаманним усім людям умінь і здібностей. Поняття «індивід» – вже використовується до конкретної людини із своїм іменем і прізвищем. В управлінні, коли мова йде про конкретну діяльність, вживається поняття «персонал». Тобто кадри, або персонал можна розуміти як основний штатний



склад працівників, які здійснюють виконання різних організаційно-технологічних та виробничо-господарських функцій [12].

Якщо екстраполювати вище вказане на правоохоронні органи, то персоналом правоохоронних органів являються ті осіб, які на платній основі постійно чи тимчасово виконують законодавчо встановлені функції. Провідне місце в кадрах правоохоронних органів займає особовий склад. До прикладу, до особового складу Національної поліції відносяться громадяни України, які призначені на посаду рядового чи начальницького складу, в тому числі і курсанти й слухачі навчальних закладів системи МВС України, яким присвоєні спеціальні звання. Тому на нашу думку видається доцільним вживати термін «працівник» поліції чи правоохоронного органу взагалі, ніж «співробітник», «службовець» та інші.

Судова практика, також наголошує на тому, що характеризуючи поняття «працівник правоохоронного органу», необхідно розуміти, не лише те чи виконує чи не виконує конкретний орган правоохоронну функцію, а також варто комплексно аналізувати норми кримінального законодавства, рішень Конституційного Суду України та положень нормативно-правових актів, які регулюють правовий статус конкретного органу, де буде вказівка, на правоохоронні функції конкретного органу. Дане твердження, було сформульоване Верховним Судом колегією суддів Третьої судової палати Касаційного кримінального суду у справі № 159/1383/17 [13].

Подальший аналіз нормативно-правових актів, які регламентують положення, що стосуються питань правового статусу працівника правоохоронного органу, наочно доводить, що вони мають кожен свій правовий статус, не дивлячись на те, що виконують, якщо не одні й ті самі функції, то дуже схожі. Відмінність між їх правовими статусами встановлюється, виходячи із їх нормативно-правового регулювання їх діяльності.

Не вдаючись до детальної класифікації та аналіз правових статусів тих чи інших працівників правоохоронних органів, в загальному можемо відзначити, що працівник правоохоронного органу – це особлива категорія осіб із відмінними умовами праці. Ці умови характеризуються важливістю розв'язуваних завдань щодо забезпечення правопорядку, підвищеними моральними та психологічними навантаженнями, а також небезпекою для життя та здоров'я працівника, наявністю встановлених законодавством обмежень. Можна виділити дві ключові ознаки, які вказують на те, що особа є «працівником» саме правоохоронного органу:

- 1) громадянин повинен обіймати посаду у відповідному правоохоронному органі,
- 2) функції які виконує громадян, полягають у забезпеченні дотримання порядку та безпеки в суспільстві.

Висновок. На сьогоднішній день поняття «правоохоронний орган» є неоднозначним і не має чіткого визначення, а також не існує чіткого переліку органів, які мають статус правоохоронного. Важливо встановити загальнодержавний правовий статус правоохоронців, який би гарантував їхні права, свободи і законні інтереси, а також встановлював обмеження їхньої діяльності та передбачав компенсації за ці обмеження. Такий статус також повинен забезпечувати соціальний і правовий захист працівників правоохоронних органів. Необхідно провести комплексний аналіз нормативно-правових актів і встановити чітке визначення поняття «правоохоронний орган» та статусу його працівників.

Що стосується поняття «працівник правоохоронного органу», то в цілому ми погоджуємось із думкою тих науковців та практиків, які вказують, що поняття «працівник» вже довгий час використовується і на даний час воно найбільше підходить етимологічно.

На основі проведеного аналізу нормативно-правових актів та наукової доктрини ми сформували авторське визначення поняття «працівник правоохоронного органу», під яким розуміємо особливу категорію осіб із відмінними умовами праці. Ці умови характеризуються важливістю розв'язуваних завдань щодо забезпечення правопорядку, підвищеними моральними та психологічними навантаженнями, а також небезпекою для життя та здоров'я працівника, наявністю встановлених законодавством обмежень.

Однак вказану проблему не слід вважати вирішеною, що у свою чергу зумовлює потребу у проведенні більш ґрунтовних досліджень в цьому напрямку.



Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141
2. Про посилення правового захисту працівників правоохоронних органів: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 18.01.1991 № 647–ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 7. Ст. 45.
3. Нагорна В.В. Щодо проблеми визначення поняття «правоохоронні органи» у правовій науці та законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 6. С. 44-48.
4. Островський С.О. Поняття та функції правоохоронних органів держави. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Випуск 1. Том 2. С. 46-49.
5. Хамула П.І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00. 01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2016. 21 с.
6. 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.
7. Загуменна Ю. О. Правоохоронні органи : поняття, ознаки, функції, особливості діяльності. *Право і безпека*. Харків: ХНУВС, 2010. № 3 (35). С. 145-150.
8. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1994, № 11, ст.50
9. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, № 25-26, ст.131
10. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2013, № 9-10, № 11-12, № 13, ст.88 (Із змінами)
11. Білоус В. Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Національна академія Державної податкової служби України. Ірпінь, 2004. 444 с.
12. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України: монографія. Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2004. 756 с.
13. Постанова Верховного Суду колегії суддів Третьої судової палати Касаційного кримінального суду у справі № 159/1383/17. від 25.10.2021. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100579483> (дата звернення: 24.04.2023)

