

**РЕФОРМА СУДОВИХ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

УДК 343.163

**ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ОРГАНИ ПРАВОПОРЯДКУ»**

**Руденко М. В.,**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри кримінально-  
правових дисциплін  
Харківського національного  
університету імені В.Н. Каразіна,  
Залужений юрист України

**Шайгуро О. П.,**

кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри  
кримінально-правових дисциплін  
юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В. Н. Каразіна

**Анотація:** у статті розглянуто проблематику визначення ознак та встановлення системи органів правопорядку під час здійснення нагляду прокуратури за законністю проведення ними негласних слідчих (розшукових) дій у контексті п. 2 ст. 131-1 Конституції України.

**Ключові слова:** правоохоронні органи, органи охорони правопорядку, негласні слідчі (розшукові) дії, прокуратура, законність.

**Анотация:** в статье рассмотрена проблематика определения признаков и установления системы органов правопорядка во время осуществления надзора прокуратуры за законностью проведения ими негласных следственных (розыскных) действий в контексте п. 2 ст. 131-1 Конституции Украины.

**Ключевые слова:** правоохранительные органы, органы охраны правопорядка, негласные следственные (розыскные) действия, прокуратура, законность.

**Annotation:** we consider the problems of determining the characteristics and establishing a range of law enforcement agencies during the exercise of supervision over the legality of the prosecutor's office of their undercover investigation (search) operations in the context of para. 2, Art. 131-1 of the Constitution of Ukraine.

**Key words:** law enforcement agencies, law enforcement agencies, the unspoken investigation (investigative) actions, prosecutors, law.

Приводом до написання цієї статті слугують положення Закону України від 02 червня 2016 року № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [1], якими було змінено функціональну спрямованість діяльності прокуратури, зокрема: колишню конституційну підфункцію прокуратури з «нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність...» (п. 3 ст. 121 Конституції України) змінено на «нагляд за негласними та іншими слідчим і розшуковими діями органів правопорядку» (п. 2 ст. 131-1 Конституції України). Це свідчить, що на конституційному рівні з'явилося нове родове поняття (нова регламентація) «органи правопорядку», точніше – «охорони правопорядку», які на сьогодні виступають у якості об'єкту (предмету) прокурорської діяльності при здійсненні нагляду за законністю їх негласних та інших слідчих і розшукових дій.

З огляду на таке законодавче формулювання виникає питання методологічного характеру: що розуміти під терміном «органи правопорядку»? Дослідження цього питання є вкрай необхідним, оскільки законодавець не дає на нього відповіді. Водночас для правозастосовної практики надзвичайно важливим є з'ясування саме сутності цієї правової категорії та оцінюваних складових, на яких може ґрунтуватися прокурорська діяльність під час реалізації функції нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями цих органів.

Насамперед, не можна цілком погодитись з думкою про те, що термін «органи правопорядку» до прийняття вказаних конституційних змін так чи інакше не застосовувався у законах та підзаконних нормативних актах України та був не відомий юридичній науці [2]. Слід, наприклад, нагадати, що у Збройних Силах України уже мався досвід формування такого специфічного органу – як Військова служба правопорядку. Законодавчою основою для його створення та функціонування був Закон України від 07.03.2002 р. № 3099-III «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України». У перспективі цей орган має бути трансформовано у військову поліцію. У постанові Верховної Ради України від 14.04.2016 р. № 1099-VIII «Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України» [3] її сьомий розділ названо саме «Реформа системи органів правопорядку», у якому, зокрема передбачено розмежувати повноваження у сфері оперативно-розшукової діяльності між різними органами правопорядку. У наукових працях В. Тація [4], В. Боняк [5], відмічено системні ознаки органів правопорядку, зокрема вказується на те, що вони мають озброєні підрозділи, працівники цих органів наділені правом застосування примусу у т.ч. із використанням вогнепальної зброї, тощо.

Термін «органи правопорядку» широко застосовуються у міжнародних документах ООН, зокрема Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17.09.1979 р. (Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН), цей термін має відповідні аналоги в законодавстві Європейських країн (Великій Британії, Німеччині, Франції). Отже, автори законопроекту щодо вказаних конституційних змін скоріше вважали поняття «органи правопорядку» очевидним, враховуючи при цьому світову практику та усталену юридичну термінологію цього інституту, до якого належать здебільшого поліцейські служби, військова поліція, інші органи, до компетенції яких віднесено слідство та оперативно-розшукова діяльність.

Проте, у пункті 2 ст. 131-1 Конституції України йдеться про нагляд прокуратури саме за тими органами правопорядку, які здійснюють негласні слідчі та інші слідчі розшукові дії. Здається, що більш правильно було б вказати «... які проводять негласні слідчі (розшукові дії)», адже зі статті 246 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) вбачається, що зазначеними функціями наділені не усі вказані органи (про це буде йтися нижче).

Слід зазначити, що термін «органи правопорядку» має тісний зв'язок з відомим, але чітко законодавче не визначеним поняттям «правоохоронні органи». З цієї проблематики є безліч наукових праць, які, проте не можуть дати чіткої відповіді на основне концептуальне питання – що таке правоохоронний орган, в чому полягають особливості його статусу та функції, а від так, які державні органи доцільно відносити до складу правоохоронних.

Аналіз чинного законодавства також не може допомогти з визначенням поняття правоохоронних органів. Воно тлумачить правоохоронні органи шляхом надання їх конкретного переліку (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, органи державного фінансового контролю, тощо (ст. 2 Закону України від 23.12.1993 р. «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»). Цей перелік постійно розширюється за рахунок включення до нього нових державних органів, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Саме на останнє речення звертається увага, наприклад у ст. 1 Закону України від 19.06.2003 р. «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», згідно якої правоохоронні органи – це державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Унаслідок виокремлення в системі правоохоронних органів такого специфічного напрямку, як проведення слідства (назву законодавець постійно уточнює, остання – досудове розслідування), поняття правоохоронних органів поширили на прокуратуру й нові органи слідства (слідчі органи). Зокрема, йдеться про Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, слідчі органи Державної кримінально – виконавчої служби України, що лише ускладнило розуміння цього терміну та особливості правового статусу правоохоронних органів. Слід зазначити і те, що в науковому обігу широко використовується термін «органи кримінальної юстиції» [6]. Податкове та митне законодавство вказує на термін «контролюючі органи», під якими розуміють державні податкові інспекції та органи митного спрямування Державної фіскальної служби України.

Виходячи із цієї термінологічної невизначеності у подальшому на законодавчому рівні, вбачається, доцільне збереження лише двох понять: «правоохоронні органи» та «органи правопорядку» (які здійснюють негласні слідчі (розшукові) дії). Ці поняття співвідносяться як родові та видові [7]. Тобто, перше має використовуватися як узагальнююче поняття і здійснення поділу цієї системи органів залежно від їх конкретних функцій та призначення в механізмі права. Це означатиме, що будь – якій орган правопорядку є й правоохоронним органом, але не всі правоохоронні органи є органами охорони правопорядку. Більш того, не всі органи правопорядку (які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, точніше підрозділи цих органів), що вказані в ст. 5 Закону України від 18.02.1992 р. № 2135-ХІІ «Про оперативно-розшукову діяльність» (зі змінами) є органом, який проводить негласні слідчі (розшукові) дії, адже ч. 6 ст. 246 КПК України містить вичерпний (закритий) перелік уповноважених на те оперативних підрозділів.

Наприклад, Державна лісова охорона згідно з положеннями ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», ст. 89 Лісового кодексу є правоохоронним органом, проте вона не є органом охорони правопорядку. Теж ж саме стосується органів державного фінансового контролю, рибоохорони та ін. У свою чергу, управління державної охорони України у розумінні ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» має ознаки органу правопорядку, проте їх відповідний підрозділ немає права на проведення негласних слідчих (розшукових) дій. Теж стосується також розвідувальних органів відповідних міністерств і відомств.

Таке твердження кореспондує із положеннями Конституції України, яка, також проводить відмінність між «правоохоронними органами» в цілому (ч. 3 ст. 17) та, наприклад «уповноваженими законом органами», які у разі нагайної необхідності запобігти злочинів чи його припиненню можуть «застосувати тримання особи під вартою, як тимчасовий запобіжний захід» (ч. 2 ст. 29). По суті йдеться про відповідні органи охорони правопорядку.

Загальновідомо, що правовий порядок (правопорядок) є важливою категорією теорії держави і права, що широко використовується як юридичною наукою, так і національним і міжнародним правом. Так, у ч. 1 ст. 19 Конституції визначено, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Правовий порядок – це фактичний стан упорядкованості суспільних відносин за допомогою юридичних засобів [8]. В останньому реченні практично акцентується на трьох складових цього поняття: а) праві; б) примусі; в) порядку. Тобто в усіх випадках так чи інакше йдеться про примусове застосування закону для захисту правопорядку зі сторони органів його охорони.

У зв'язку з цим органи правопорядку мають право легального застосування примусу, що зумовлює особливості цього інституту, висуває до їх працівників особливі вимоги щодо фахової підготовки, психологічних і моральних якостей. Крім того, характерним для органів правопорядку, як уже було зазначено, є те, що вони мають у своєму

складі озброєні формування. Такі ознаки характерні винятково для цих органів і тому їх дозволяє виділити в окрему групу (як об'єкт (предмет) нагляду прокуратури), до якої слід включити уповноважені оперативні підрозділи:

- Національної поліції;
- органів безпеки;
- Національне антикорупційне бюро України;
- Державне бюро розслідувань;
- органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового і митного законодавства;
- органів Державної кримінально – виконавчої служби України;
- органів Державної прикордонної служби України (ч. 6 ст. 246 КПК України).

Вимагають своєї конкретизації нормативні положення щодо податкової міліції, як органу правопорядку, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства. Справа в тому, що податкова міліція має діяти у державі до тих пір, поки законодавчо не буде створено новий відповідний орган. Адже, виключення у грудні 2016 року розділу XVIII «Податкова міліція» Податкового кодексу України (...) починають діяти з дня набрання чинності законом, який визначає правові основи організації та діяльності центрального органу виконавчої влади, на який покладається обов'язок забезпечення запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, об'єктом яких є фінансові інтереси держави (...). Іншою мовою, поки не створять нового підрозділу боротьби із фінансовими злочинами (фінансову поліцію або службу фінансових розслідувань) податкова міліція діятиме. Теж очевидно, що попереду – велика дискусія з приводу того, як далі працюватимуть фінансові детективи.

Разом з цим, органи правопорядку не повинні набувати статусу (чи окремих ознак) військового формування. Саме з цих причин не можуть бути віднесені до органів правопорядку, наприклад, Національна гвардія України, органи цивільного захисту та ін., адже ч. 4 ст. 17 Конституції містить пряму заборону використання Збройних Сил України й інших військових формувань для обмеження прав і свобод громадян. Натомість органи правопорядку, як уже було зазначено, реалізуючи свої функції, наділені даними повноваженнями (щодо обмеження прав і свобод людини), яке може здійснюватися винятково з підстав, у порядку, встановлених законом, та з урахуванням принципу пропорційності.

Відповідно, у всіх законах та інших нормативних актах, що надають можливість вказаним вище органам правопорядку проводити негласні слідчі (розшукові) дії передбачено норми, що відсилають до проведення таких дій, визначеного КПК України. Отже, працівники цих органів мають задіювати весь наявний арсенал сил і засобів передбачених профільними законами, що регулюють роботу їх оперативних підрозділів, а так саме й уніфіковані та універсальні можливості глави 21 КПК України щодо реалізації негласних слідчих (розшукових) дій. Як наслідок, кожний суб'єкт проведення негласних слідчих (розшукових) дій повинен належним чином виконувати завдання, що відповідають функціональному призначенню його підрозділу та свої обов'язки.

Не можна не погодитись з І. Козьяковим, який ще у 2000 році правильно зазначив, що предметом прокурорського нагляду в досліджуваній сфері виступає додержання відповідними оперативними підрозділами органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність устанавленого порядку проведення оперативно-розшукових заходів, а також законність рішень прийнятих ними [9]. Адже прокурорський нагляд це завжди перевірка законності рішень та дій вказаних органів, прийнятих під час досудового розслідування. Авторам цієї статті це добре знайоме з багаторічної служби в органах прокуратури.

Саме стосовно органів правопорядку (які зазначені в ст. 131-1 Основному Закону) можна говорити про необхідність напрацювання і подальшу можливість законопроекту про ці органи, в якому слід встановити їх перелік або визначити вичерпні критерії віднесення тих чи інших правоохоронних органів до органів правопорядку, що вбачається більш правильним з огляду на динаміку розвитку правоохоронної системи та необхідність її постійної модернізації та вдосконалення. Одним із таких критеріїв, безумовно є наявність повноважень на здійснення негласних слідчих (розшукових) дій у досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень, оскільки саме їх реалізації спрямована на захист громадян і держави від неправомірних посягань, поновлення порушених прав та інтересів тобто на застосування і охорону права, регламентованого Конституцією та законами України.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02 червня 2016 р. № 1401-VIII // Голос України. – № 118 (6372). – 29 червня 2016.
2. Ярмиш Н. Зміст терміна «органи правопорядку», використаного у статті 131-1 Конституції України / Н. Ярмиш // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2016. – №4. – С. 79-84.
3. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 року № 1099-VIII // Голос України. – № 71 (6325).
4. Таций В. Прокуратура та органи правопорядку в системі правоохоронних органів / В. Таций // Вісник прокуратури. – 2013. – №3. – С. 3-15.
5. Боняк В.О. Конституційно-правові засади організації та функціонування органів охорони правопорядку України: проблеми теорії та практики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: 12.00.02. «Конституційне право, муніципальне право / В.О. Боняк. – Х., 2015. – 40 с.
6. Топчий Н.В. Організаційно правові засади діяльності органів кримінальної юстиції: моногр. / Н.В. Топчий. – К.: Нац. академія прокуратури України. – 2016. – 170 с.
7. Ярмиш Н. Вказ. праця. – С. 80.
8. Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.; за редакцією О.В. Петришина. – Х.: Право, 2014. – С. 337.
9. Козьяков І. Прокурорський нагляд за законністю оперативної розшукової діяльності: його проблеми / І. Козьяков // Право України. – 2000. – № 1. – С. 82-85.