

УДК 352.74(477)

М.В. Коваль

ПРО ПОНЯТТЯ «ПРАЦІВНИК ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ» В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Вживання терміна «працівник правоохоронного органу», що використовується національним законодавством та вживається в сучасному науковому обігу, бере свій початок з кримінального законодавства колишньої Української РСР. Вживання терміна «правоохоронні органи» та «працівник правоохоронних органів», що використовуються в сучасному законодавстві незалежної України, було започатковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР «Про посилення правового захисту працівників правоохоронних органів» від 18 січня 1991 року. У цьому Указі, який встановив кримінальну відповідальність за посягання на здоров'я, життя, гідність, безпеку, свободу, майно суддів, народних засідателів, працівників міліції, органів внутрішніх справ, прокуратури, державної безпеки, народних дружинників та військовослужбовців і їх близьких родичів у зв'язку з їхньою службовою діяльністю або ж за їх образу, погрозу, чи втручання в їхню діяльність. Поряд з вказаними суб'єктами, які, згідно з цим Указом, підпадають під захист Кримінального кодексу України, у ряді внесених до нього статей, у яких встановлювалась кримінальна відповідальність, а це ст. 189-4 «Заподіяння тілесних ушкоджень працівникові правоохоронного органу» та ст. 189-5 «Умисне знищення або пошкодження майна працівника правоохоронного органу», був закріплений для вживання і термін «працівник правоохоронних органів». У цьому Указі законодавець чітко не визначив кола органів держави, які він відносить до правоохоронних і чиїх працівників слід віднести до працівників правоохоронних органів, але шляхом логічного зіставлення можна обґрунтувати, що це працівники, яких законодавець називає в диспозиції ст.ст. 189-4 і 189-5. Це «судді, народні засідателі, працівники прокуратури, органів внутрішніх справ, служби безпеки» [1].

Після отримання незалежності законодавство України в питаннях визначення законодавчого поняття «правоохоронний орган», «працівник правоохоронного органу» пішло шляхом, що дає можливість більш або менш однозначно трактувати ці терміни та їх поняття.

У грудні 1993 року був прийнятий Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», де у ст. 2. «Основні поняття» законодавець фіксує перелік органів держави України, які він відносить до «правоохоронних органів» [2]. На конституційному рівні термін «правоохоронні органи» був започаткований у 1996 році, де в ч. 3 ст. 17 законодавець закріплює положення про те, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [3]. Більш деталізованим поняття «працівник правоохоронного органу» в аспекті вживання на законодавчому рівні стало з прийняттям у жовтні

1996 року Закону України, який у редакцію ст. 190-1 Кримінального кодексу України вносить доповнення у вигляді примітки, в якій закріплено, що під терміном «працівник правоохоронного органу», який вживається у статтях 123-1, 189-1, 189-2, 189-3, 189-4, 190-1, необхідно розуміти осіб, котрі вказані в ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [4]. Таким чином, слід зазначити, що вказані законодавчі акти цей термін у правовому оформленні більш конкретизують і він отримує відносно однозначне трактування з боку законодавця в різних нормативно-правових актах. На нашу думку, звернення Конституції України до терміна «правоохоронні органи» зобов'язує законодавця та інших суб'єктів здійснення державної влади використовувати цей термін у своїй правотворчій та правозастосовчій діяльності в тих чи інших термінологічних словосполученнях, але слід надавати їм однакову сутність.

Аналізуючи законодавчі акти більш пізнього періоду, на нашу думку, не зовсім зрозумілим є позиція законодавця відносно цього питання. Так, він у ряді статей прийнятого у квітня 2001 року Кримінального кодексу України звертається до використання терміна «працівник правоохоронного органу», зокрема у ст.ст. 342, 343, 345, 347 і т.д. закріплює статус працівника правоохоронного органу як співробітника, що має спеціальний статус, не обґрунтовуючи, кого слід вважати працівником правоохоронного органу. У положеннях вказаного нормативно-правового акта, а саме у ст. 364 «Зловживання владою або службовим становищем» законодавець у ч. 3 поряд із службовою особою, яка в частинах 1 та 2 є суб'єктом притягнення до кримінальної відповідальності, передбачає, що суб'єктом відповідальності є працівник правоохоронного органу, який несе підвищену кримінальну відповідальність за ті самі дії, що і службова особа, причому в примітці 1 і 2 до цієї статті дається визначення поняття «службова особа», а визначення поняття «працівник правоохоронного органу» законодавець не дає. Тобто він не вказує при цьому, кого ж із службовців державного апарату слід віднести до працівників правоохоронних органів. Аналогічне положення зафіксоване й у ч. 2 ст. 370 Кримінального кодексу України, де законодавець як суб'єкта кримінальної відповідальності за провокацію хабара закріплює службову особу правоохоронного органу [5].

Зовсім незрозумілим, на мою думку, є позиція законодавця, коли в прийнятих 19 червня 2003 року Законах України було зафіксовано неоднозначне трактування поняття «правоохоронний орган». Так, у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами» правоохоронні органи – «це державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [6], а в Законі України «Про основи національної безпеки України» правоохоронні органи – це органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій [7].

Аналіз нормативно-правових актів, які фіксують положення, що торкаються питань правового статусу працівника правоохоронного органу, зумовлює дійти висновку про те, що вони мають кожен свій правовий статус у нашій

держави, хоч виконують одні й ті самі функції. Відмінність між їх правовими статусами започатковується, виходячи із їхніх статусних законів.

Наприклад, не є суб'єктом відносин, які регулюються Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [8], працівник міліції Міністерства внутрішніх справ України. Водночас військовослужбовець внутрішніх військ МВС України та працівник спеціалізованих підрозділів міліції є суб'єктами відносин, які підпадають під регулятивну дію цього Закону. Слід зазначити, що не підпадають під регулятивну дію вказаного Закону також рядовий та начальницький склад Департаменту виконання покарань [9] та посадові і службові особи податкової міліції Державної податкової служби України [10], як і працівники ряду інших правоохоронних органів [11]. У той самий час окремі військовослужбовці за своїм правовим статусом є одночасно і працівниками правоохоронного органу.

Так, згідно зі ст. 19 Закону України «Про Службу безпеки України», кадри цієї державної інституції складають: співробітники-військовослужбовці, працівники, які уклали трудовий договір із СБУ, а також військовослужбовці строкової служби. Одночасно слід зазначити, що у ст. 1 цього самого Закону зафіксовано, що Служба безпеки України є державним правоохоронним органом спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку [12].

Аналогічне положення з визначенням правового статусу співробітників простежується і в такому органі, як Управління державної охорони України [13], у Законах України «Про Державну прикордонну службу України» [14], «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» [15] і в ряді інших законів, що регламентують правовий статус воєнізованого або правоохоронного формування.

На мою думку, слід констатувати, що в даний час законодавець відносно чіткіше формує правовий статус військовослужбовців [16], аніж працівників правоохоронних органів. Внаслідок різних причин це, мабуть, так і повинно бути. Але хотілось звернути увагу на те, що останнім часом в Україні створені державні органи, які по тих чи інших ознаках підпадають під поняття правоохоронного органу і, відповідно, працівники цих органів тією чи іншою мірою є потенційними суб'єктами, які потребують державного захисту та соціально-правового забезпечення з боку держави. Політичні події, які останнім часом виникли в Україні, показали, якою низкою в даний час є урегульованість питань, пов'язаних із законодавчим оформленням правового статусу працівника правоохоронного органу. Так, 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.*

Такий підхід до здійснення державної служби в різного роду державних інституціях обумовлюється тим, що працівник правоохоронного органу має певні обмеження в здійсненні закріплених в Основному Законі держави прав, свобод та законних інтересів. Під час несіння служби він перебуває в умовах постійного ризику для життя і здоров'я, у нього, як правило, ненормований робочий час.

З метою забезпечення нормального виконання поставлених перед працівниками правоохоронних органів завдань, вони, як на мою думку, повинні мати певний загальнодержавний правовий статус, який би чітко окреслював їхні права, свободи як людини і громадянина, гарантував реалізацію законних інтересів і обов'язків, чітко встановлював, які обмеження торкаються працівника правоохоронного органу і яка з боку держави передбачена за ці обмеження компенсація, відповідальність, соціальний і правовий захист осіб, які є працівниками правоохоронних органів, членів їхніх сімей і близьких родичів. Такий комплекс прав, свобод, законних інтересів, обов'язків, відповідальності, соціальний та правовий захист повинні бути передбачені в окремому законодавчому акті, яким може бути Закон України «Про статус працівника правоохоронного органу». Як це зафіксовано, наприклад, у Законах України «Про статус народного депутата України», «Про статус суддів», «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» і інших нормативно-правових актах, які торкаються цього питання.

Література

1. Про посилення правового захисту працівників правоохоронних органів: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 18 січня 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 7. – Ст. 45.
2. Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про внесення змін і доповнень до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України, Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за посягання на життя, здоров'я і майно суддів, працівників правоохоронних органів, осіб, які беруть участь в охороні громадського порядку, та громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 46. – Ст. 249.
5. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України. – 4-е вид., перероб. та доп. / Відп. ред. С.С. Яценко. – К.: А.С.К., 2006. – 848 с.
6. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами: Закон України від 19 червня 2003 року // Юрид. вісник України. – 2003. – № 32.
7. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
8. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20 грудня 1991 року № 2011-ХІІ.
9. Про державну кримінально-виконавчу службу: Закон України від 23 червня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 30. – Ст. 409.
10. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 4 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 6. – Ст. 37.
11. Наприклад, органи державного пожежного нагляду. Див.: Ст. 101 Кримінально-процесуального кодексу України.

12. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
13. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 4 березня 1998 року № 160/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.
14. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 206.
15. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 7 березня 2002 року № 3099-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 32. – Ст. 225.
16. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20 грудня 1991 року № 2011-XII.

УДК 351.74

М.М. Заїка

ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ІЗ ЗДІЙСНЕННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ

Діяльність органів внутрішніх справ із здійснення дозвільної системи досить складна і різноманітна, як і будь-яка управлінська діяльність. Сутність її полягає в розробці та втіленні в життя комплексу заходів, спрямованих на недопущення шкоди, яку може бути заподіяно особистій безпеці громадян, власності, громадським та державним інтересам внаслідок безконтрольного володіння і використання об'єктів, на які поширюється зазначена система. Ця діяльність здійснюється відповідно до завдань, що визначені спеціальними нормативно-правовими актами.

Забезпечують виконання завдань органів внутрішніх справ у сфері дозвільної системи працівники підрозділів міліції громадської безпеки, на яких покладені такі обов'язки, і ця діяльність складається з ряду напрямів, до основних з яких можна віднести: оформлення та видачу відповідних дозволів; підготовку та ведення документації на об'єкти дозвільної системи; проведення планових та позапланових перевірок об'єктів; організацію профілактики порушень правил дозвільної системи; організацію та здійснення прийому громадян, розгляд та перевірку їхніх заяв, скарг; аналіз стану роботи на закріплених підприємствах та в установах; складання звітів, інформацій і т. і.

Концентровано процес управління виявляється в управлінському рішенні, тобто функції державного управління взагалі й ті, що виконуються органами внутрішніх справ із здійснення дозвільної системи зокрема, реалізуються найчастіше шляхом прийняття та реалізації управлінських рішень.

Щодо сутності «управлінського рішення» в науці адміністративного права немає єдиної позиції, у літературі здебільшого висловлюються різні погляди на співвідношення управлінських рішень і актів управління. Традиційно акти управління розглядалися як юридична форма, так би мовити, правова «оболонка» управлінських рішень, тобто акт управління є одним із юридичних варіантів