

4. Natura 2000 // European Commission. URL: https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/natura-2000_en

5. Дребот О. І., Купріянич І. П. Еколого-економічний механізм збалансованості розвитку природоохоронних територій // *Біоресурси і природокористування*. 2023. URL: <https://journals.uran.ua/bnusing/article/view/289317>

6. Соціально-економічне значення туризму в контексті розвитку природоохоронних територій. *Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Економічні науки. № 83, 2025*. URL: <https://www.journals-lute.lviv.ua/index.php/visnyk-econom/article/view/2038/1919>

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-606-8-11>

ПОТРЕБА РОЗМЕЖУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КОНТРОЛЮЮЧИХ І ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК НЕОБХІДНИХ ІНСТРУМЕНТІВ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Демчук Олег Володимирович

викладач

*Житомирський кооперативний фаховий коледж бізнесу і права
м. Житомир, Україна*

Вступ. Одними з основних засад політики у сфері розбудови державності є посилення протидії корупції та тіньовій економічній діяльності, забезпечення безумовного дотримання принципів законності насамперед вищими посадовими особами держави, політиками, судьями, керівниками правоохоронних органів і силових структур; боротьба із злочинністю шляхом поліпшення координації роботи правоохоронних органів, належного забезпечення їх діяльності [3]. Їх забезпечення виконує правоохоронна функція, виконання якої покладається на особливі спеціалізовані державні органи і установи. Формою реалізації такої функції є правоохоронна діяльність, до якої традиційно прийнято відносити роботу силових структур, та державних органів контролю, які виконують інспекційні функції.

Постановка проблеми. Однією з ключових теоретичних і практичних проблем сучасного кримінального, адміністративного та конституційного права є чітке розмежування правоохоронної та контрольної функцій держави. Відсутність чітких критеріїв призводить до розмитості меж між правоохоронними та іншими органами державної

влади, із-за чого неможливо однозначно встановити правовий статус органу, обсяг його повноважень та гарантії його працівників.

Законодавство України не містить універсального визначення понять «правоохоронний орган», «контролюючий орган», хоча у таких категоріальних поняттях оперують не лише юристи-практики. Також у жодному законі немає визначення поняття «правоохоронна діяльність» як узагальнюючої категорії. Звідси похідним впливає відсутність законодавчого визначення поняття «працівник правоохоронного органу». Це призводить до серйозних наукових і правозастосовних проблем: законодавець використовує термін, не розкриваючи його змісту; відбувається дублювання повноважень між контролюючими і правоохоронними органами; некоректне формулювання «інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» створює ситуацію правової невизначеності.

Метою дослідження є з'ясування змісту понять «правоохоронний орган», «контролюючий орган», «правоохоронна діяльність» в контексті розмежування сфери їх дії, формулювання напрямів удосконалення норм чинного кримінального законодавства.

Виклад основного матеріалу. Одним з найбільш прийнятних у науці кримінального права є дефініція правоохоронних органів, що визначає їх як державні органи, основним завданням яких є забезпечення законності та правопорядку, протидія правопорушенням, захист прав та свобод людини, державних і соціальних цінностей методами, що визначені законодавством [8]. Словосполучення «правоохоронний орган» зустрічається у ст. 17 Конституції України в контексті формулювання органів, на які покладено завдання забезпечення державної безпеки й захисту державного кордону України [1].

Стаття 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» № 3781-ХІІ фактично лише перераховує органи, які визнаються правоохоронними – 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].

Розглянемо порушене питання на прикладі аналізу законодавчих актів, де висвітлюються питання діяльності цих органів, які визначаються як центральні органом виконавчої влади із спеціальним статусом. Так, Закон України «Про Національну поліцію» прямо передбачає можливість застосування фізичної сили (стаття 43),

спеціальних засобів (стаття 44) та вогнепальної зброї (стаття 46) [5]. З аналогічних підстав і в порядку, передбаченому Законом «Про Національну поліцію», уповноважені застосовувати зброю працівники Служби безпеки України (стаття 26), військовослужбовці Національної гвардії як військового формування з правоохоронними функціями (статті 1, 18), службові особи органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів (стаття 18 Закону «Про Державну кримінально-виконавчу службу України»). Тобто, правоохоронні органи в їх традиційному розумінні наділяються законодавцем повноваженнями застосовувати примусові заходи безпосереднього впливу на особу. Натомість, у жодному з цих профільних законів відсутнє чітке посилення, що цей орган є правоохоронним.

Контрольно-наглядова функція держави має іншу правову природу. Вона полягає у здійсненні перевірок, аудиту, аналізу та оцінки дотримання законодавства у певній сфері, зводиться до застосування заходів адміністративного впливу, адміністративно-господарських санкцій, без використання силового інструментарію. Лише Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від. 05.04.2007р. № 877-V. передбачено діяльність понад 20 контролюючих органів. Стаття 2 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» визначає, що державний фінансовий контроль забезпечується органом державного фінансового контролю (Держаудитслужбою) через проведення державного фінансового аудиту, інспектування, перевірки закупівель та моніторингу закупівлі [4]. Стаття 41 Податкового кодексу України прямо вказує, що контролюючими органами є податкові органи – щодо дотримання законодавства з питань оподаткування; митні органи – щодо дотримання законодавства з питань митної справи та оподаткування митом, акцизним податком, податком на додану вартість, іншими податками [2]. Матеріали перевірок, ревізій Держаудитслужби, податкових та інших інспекційних органів активно використовуються органами досудового розслідування правоохоронних органів для забезпечення повноти і належності доказів. Однак, будучи віднесеним згідно Закону № 3781-ХІІ до правоохоронних, на них не поширюються умови оплати праці, гарантії соціального захисту та пенсійного забезпечення, які передбачені у «традиційних» правоохоронних органах. Тому, виникають логічні запитання: “Якщо контролюючі органи не мають класичних правоохоронних повноважень, чому вони законодавчо віднесені до правоохоронних? Де закінчується контрольна функція і починається правоохоронна? Адже загальна мета їх діяльності – контролювати діяльність усіх гілок влади і створення умов виключення можливостей їхнього виходу за межі своїх повноважень. Деякі

правознавці (Г. Манов) навіть вважали, що в сучасних умовах набувала нова тенденція поділу влади з появою нової гілки – контрольно-наглядової [7, с. 132]. Однак, в реаліях сьогодення при кожній зміні влади контрольно-наглядова діяльність зазнає чергових реформ і трансформацій, що не сприяє підвищенню її ефективності.

Ще одну проблему – дублювання повноважень між правоохоронними та контролюючими органами вдалось частково усунути шляхом позбавлення органів прокуратури функції загального нагляду за додержанням і застосуванням законів. Тоді прокурори, здійснюючи контроль за роботою органів податкової чи митної служби, пенсійних органів та соціального захисту, різного роду інспекцій, нерідко своєю діяльністю підміняли їх роботу заради внесення документів реагування «на показник». Проблема дублювання повноважень продовжує мати місце усередині правоохоронної системи, де функції НАБУ по протидії корупційним та іншим кримінальним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (стаття 1) перехрещуються з повноваженнями СБУ (стаття 24), яка в перехідний період, використовуючи альтернативний підхід до визначення підслідності, продовжує бути уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції попри відсутність на це вказівки у Законі «Про запобігання корупції». Такий стан справ нерідко призводить до протистояння між ними, що не сприяє конструктивній співпраці та ефективному розслідуванню.

Критерій можливості застосування фізичної сили, спеціальних засобів чи зброї не є вирішальним при віднесенні органу до правоохоронного. Таким прикладом є прокуратура, функції якої не пов'язані з необхідністю їх застосування. Водночас НАЗК, будучи суб'єктом запобігання корупції, правоохоронним за суттю своєї діяльності органом, не віднесений законодавцем до переліку таких.

Наявні проблеми посилюються відсутність у законодавстві єдиного підходу до розуміння формулювання «інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції», що використовується у статті 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» № 3781-ХІІ, однак закон не розкриває змісту цих понять та не встановлює чітких критеріїв віднесення органу до такої категорії [3]. Наприклад, у ст. 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003р. № 975-IV, який утратив чинність 08.07.2018, правоохоронними визнано державні органи, які відповідно до законодавства здійснювали правозастосовні або правоохоронні функції [6]. Зазначена позиція законодавця була цілком прийнятною з

огляду на динаміку мінливості системи центральних органів виконавчої влади в Україні, що охоплює систематичні реформування та реорганізації правоохоронних органів [8]. Таке тлумачення видається занадто дискусійним, оскільки формулювання «правозастосовні функції» є ширшим за «правоохоронні функції», Практично будь-який орган виконавчої влади застосовує норми права у своїй діяльності, тобто здійснює правозастосування. Якщо виходити з буквального тлумачення, це означало б, що коло «інших органів» може бути надмірно розширеним, що суперечить принципу правової визначеності, закріпленому у статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади повинні діяти лише на підставі та в межах повноважень, визначених законом. Цілком логічно до таких органів було б відносити адвокатські об'єднання, громадські правозахисні організації, спілки через можливість виконання ними правозахисних функцій.

Висновки. Правоохоронна та контрольна функції держави мають спільну мету – забезпечення законності і правопорядку, однак їх зміст, засоби реалізації юридична природа суттєво відрізняються. Головна відмінність між ними полягає у характері державного впливу. Правоохоронна функція передбачає можливість безпосереднього примусового втручання у сферу прав і свобод особи з метою припинення правопорушення або притягнення до відповідальності. Контрольна функція обмежується встановленням фактів порушення, фіксацією результатів перевірки та застосуванням адміністративних або фінансових санкцій у визначеному законом порядку. Чітке визначення у національному законодавстві понять: «правоохоронна діяльність», «контрольно-наглядова діяльність» дасть змогу універсалізувати поняття «правоохоронний орган», виключивши з їх переліку органи, які за своєю природою здійснюють контрольно-наглядові функції, Розмежування їх діяльності виступатиме ефективним інструментом у механізмі реалізації публічної влади, забезпечить усунення дублювання і необґрунтовану конкуренцію її органів, сприятиме зростанню довіри до правоохоронних органів і захисту від неправомірного втручання у права та свободи громадян.

Література:

1. Конституція України: (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, №30, ст.. 141. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
2. Податковий кодекс України: Закон від 2 грудня 2010 року № 2755-VI <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
3. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>.

4. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів”: Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781-XII // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12/ed20211124#n16>”.

4. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26 січня 1993р. № 2939-XII.// <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>

5. “Про Національну поліцію”.(Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41, ст.379) Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

6. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV//. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/975-15>

7. С.К.Бостан, С.Д.Гусарев. Теорія держави і права. Навчальний посібник: Київ, вид.центр «Академія», 2013. ISBN 978-966-580-310-2/

8. Мельник М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : навч. посіб. Київ : Атіка, 2002. 576 с.

9. Беленок В. П. Кримінально-правова та кримінологічна характеристика погрози або насильства щодо працівника правоохоронного органу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2021. 353 с.

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-606-8-12>

ВИКОРИСТАННЯ ДЖЕРЕЛ ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Дерев'янко Наталія Зеновіївна

*доктор філософії в галузі права, доцент,
академік Академії адміністративно-правових наук,
член-кореспондент Міжнародної кадрової академії
доцент кафедри цивільно-правових та адміністративно-правових
дисциплін Міжнародного економіко-гуманітарного університету
імені академіка Степана Дем'янчука
м. Рівне, Україна*

12 січня 2022 року постановою Кабінету Міністрів України №44 був затверджений Порядок присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої