

## ЗАХИЩЕНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

### PROTECTION OF LAW ENFORCEMENT OFFICERS: SOME LAW REGULATORY ISSUES

Терехов В.Ю., к.ю.н.,  
адвокат

У статті проведено аналіз правових норм, які встановлюють засади безпеки вітчизняних правоохоронних органів.

Система вітчизняного правового регулювання безпеки та захисту працівників правоохоронних органів ґрунтується, з одного боку, на усталеній політиці державного захисту працівників суду та правоохоронних органів (в розрізі змісту норм Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»), а з іншого, існує широкий підхід до безпекової політики, що не охоплюється виключно зазначеним вище законом. Останній передбачає: правовий захист, соціальний захист, інформаційну безпеку, психологічну безпеку, особисту фізичну безпеку, матеріально-фінансових захист.

Абсолютне співвідношення термінів «захист» та «гарантії» професійної діяльності працівників правоохоронних органів не зовсім коректно, так як, існують певні розбіжності у легітимній меті правового впливу. Якщо забезпечення безпеки та захисту це створення сприятливих від ураження зовнішніми чинниками умов з метою виконання повноважень, то гарантії роботи – це законом передбачені чіткі юридичні формальності, які обов'язкові до виконання та за невиконання яких передбачається відповідальність. Гарантії виконання правоохоронних завдань мають більш широку мету – забезпечення ефективності правоохоронної функції держави через управлінські рішення посадових осіб. Правовий захисту – це норми, які, в тому числі через правові гарантії, спрямовані на недопущення та ліквідацію чинників протиправного впливу на посадових осіб, створюючи, таким чином, стан правової захищеності.

Сучасна догма внутрішньої безпеки та захисту працівників органів правоохорони потребує удосконалення на теренах правової науки. Одним із вагомих чинників, який обумовлює необхідність подальшої уваги до зазначеного питання, є неоднозначний підхід до визначення статусу працівника правоохоронного органу. Важливим нормативним аспектом, який слугує підставами дії заходів соціального захисту для працівників правоохоронних органів є належність уповноважених осіб до категорії правоохоронців.

**Ключові слова:** безпека, захист, стан захищеності, ризики, правоохоронний орган, соціальний захист, антикорупційна безпека.

In this article is analyzed the legal norms that establish the principles of safety of domestic law enforcement agencies.

The system of domestic legal regulation of safety and protection of law enforcement officers is based on the one hand, on the established policy of state protection of court and law enforcement officers (in terms of the content of the Law of Ukraine "On State Protection of Court and Law Enforcement Officers"), and on the other hand, there is a broad approach to security policy that is not covered exclusively by the above law. The latter provides: legal protection, social protection, information security, psychological security, personal physical security, material and financial protection.

The absolute ratio of the terms "protection" and "guarantee" of the professional activity of law enforcement officers is not entirely correct, because there are certain differences in the legitimate purpose of legal influence. If ensuring security and protection is the creation of favorable conditions against damage by external factors for the purpose of exercising powers, then work guarantees are clear legal formalities stipulated by law, which are mandatory to perform and for the failure of which responsibility is assumed. Guarantees of the performance of law enforcement tasks have a broader purpose - to ensure the effectiveness of the law enforcement function of the state through the management decisions of officials. Legal protection is the norms that, including through legal guarantees, are aimed at preventing and eliminating factors of illegal influence on officials, thus creating a state of legal protection.

The modern dogma of internal security and protection of law enforcement officers needs improvement in the field of legal science. One of the important factors that determines the need for further attention to the mentioned issue is an ambiguous approach to determining the status of a law enforcement officer. An important regulatory aspect, which serves as the basis for social protection measures for law enforcement officers, is the belonging of authorized persons to the category of law enforcement officers.

**Key words:** safety, protection, protected condition, risks, law enforcement agency, social protection, anti-corruption security.

Діяльність правоохоронних органів в умовах повномасштабної війни посилює вимоги до якості та обсягу виконання завдань. Чисельна кількість працівників органів правопорядку задіяні в спільній зі Збройними Силами України роботі по протидії окупаційній ворожій політиці як в зоні бойових дій, на територіях тимчасово окупованих, так і в тилкових регіонах. Такі умови піддають реальній щоденній небезпеці життю та здоров'ю правоохоронців. Втім, стан захищеності не охоплюється виключно фізичною безпекою. Правоохоронні функції можуть ефективно втілюватися за умов сприятливої соціальної, фінансової, інформаційної та ін. обстановки.

Питання безпечних умов діяльності органів правопорядку досить давно набуло розголосу не тільки на теренах наукової доктрини. Цікаво, що ще у 1999 році Верховним Судом України визначалось, що стан забезпечення безпеки суддів, працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у судочинстві, є незадовільним і не гарантує об'єктивний та неупереджений розгляд справ, захист прав і свобод громадян [8]. Натомість, визначаючи недоліки державної політики у сфері захисту суддів, працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у судочинстві, Верховним судом України

більшою мірою акцентовано увагу саме на безпеці суддів. При цьому, обов'язком забезпечення останніх приходить у правоохоронні органи. Таким чином, філософія забезпечення захисту працівників органів правопорядку полягає у тому, що їх безпека це міра їх відповідальності.

В адміністративно-правовій доктрині такий об'єкт захисту як життя, здоров'я, інтереси працівників правоохоронних органів є складним для дослідження та, відповідно, втілення засобами правового регулювання. По-перше, безпечне середовище потрапляє під дію чинників професійного характеру, таким чином вплив політики захисту повинен охоплювати як сферу приватного життя так і службової діяльності. По-друге, діяльність правоохоронних органів спрямовується як для забезпечення безпеки (національної, особистої, громадської, інформаційної, економічної тощо), так і є умовою, яка необхідна для виконання правоохоронних завдань. Дуалістична природа феномену «безпека» в діяльності правоохоронних органів посилює вимоги як до державної політики, так і до компетенції. Безпечні умови виконання правоохоронних повноважень забезпечуються наступними вимогами до професії: знання положень законодавства з питань правоохоронної діяльності уміння його застосування; фізична підготовленість,

наявність навичок володіння вогнепальною зброєю, спеціальними засобами, прийомами рукопашного бою; психологічна стресостійкість, здатність ефективно діяти в складних (екстремальних) умовах; високий рівень мотивації у реалізації правоохоронних завдань тощо.

Із статті 3 Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» випливає наступна елементи формула державного захисту, виражена через реалізацію права на: фізичний захист шляхом застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і зброї; одержання допомоги фізичного, фінансового, організаційно-технічного характеру; матеріальну компенсацію у певних випадках [6].

До спеціальних заходів забезпечення безпеки Законом віднесено: особисту охорону, охорону житла і майна; видачу зброї, засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку; встановлення телефону за місцем проживання; використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; тимчасове розміщення у місцях, що забезпечують безпеку; забезпечення конфіденційності даних про об'єкти захисту; переведення на іншу роботу, направлення на навчання, заміна документів, зміну зовнішності, персональних та/або біометричних даних, переселення в інше місце проживання [6].

Норми відомчого регулювання державного захисту передбачають наступні особливості взаємодії при реалізації безпекових заходів: взаємодія з територіальними підрозділами органів внутрішніх справ; проведення спільних занять зі службовою підготовки, наближених до реальної обстановки; постійна комунікація із безпосереднім керівником в умовах підвищеного ризику посягань; виконання оперативних завдань виключно в групі тощо [10].

Важливим нормативним аспектом, який слугує зокрема підставою застосування спеціального захисту для працівників правоохоронних органів є належність уповноважених осіб до категорії правоохоронців. Так як стаття 2 Закону України «Про правовий захист працівників суду та правоохоронних органів» не містить вичерпного переліку органів виконавчої влади віднесених до правоохоронних, слід погодитись із Петрішак І. В. у тому, державний захист повинен поширюватися на всіх посадових осіб, які виконують правозастосовну або правоохоронну функції [3, с. 140]. Також заслуговує на увагу позиція вченого про те, що право правоохоронних органів на державний захист не є абсолютним і може бути реалізоване за наявності відповідних на те підстав та умов [3, с. 140]. На наш погляд, вчений розмірковує над таким видом захисту працівників правоохоронних органів як «державний», що зокрема має нормативне закріплення в Законі України «Про правовий захист працівників суду та правоохоронних органів». Зазначені норми не є вичерпними, оскільки захист та безпека працівників правоохоронних органів є значно ширшим об'єктом правового регулювання і виходить за межі відносин, які охоплюються Законом України «Про правовий захист працівників суду та правоохоронних органів».

Норми соціального, правового, фізичного захисту містяться і в спеціальному законодавстві з питань діяльності окремих правоохоронних органів. Так, статтею 4 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» передбачено, що незалежність Державного бюро розслідувань від незаконного втручання у його діяльність гарантується правовим захистом і забезпеченням особистої безпеки працівників Державного бюро розслідувань, їхніх близьких родичів [5]. Вжитий термін правовий захист знаходить своє визначення у частині 1 статті 18 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», згідно з якою працівники Державного бюро розслідувань під час виконання покладених на них обов'язків є представниками влади, діють від імені держави і перебувають під її захистом. Ніхто, за винятком уповноважених посадових осіб державних орга-

нів у передбачених законами випадках, не має права втручатися в їхню законну діяльність [5]. Натомість щодо терміну «соціальний захисту» Законом здійснено відсилання до Закону України "Про Національну поліцію" в частині користуються соціальними гарантіями.

Аналогічні за змістом положення у питаннях безпеки та захисту містяться в Законах України «Про Національне антикорупційне бюро» та «Бюро економічної безпеки». Наприклад, ідентичною за змістом є формула правового захисту, яка передбачає заборону втручання в законну діяльність. В законодавчих положеннях зазначається, що в інтересах забезпечення особистої безпеки працівників та членів їхніх сімей не допускається розголошення в засобах масової інформації відомостей про місце проживання цих осіб [11; 4].

Окремі норми визначають засади соціально-правового захисту оперативних підрозділів органів правоохорони. Статтею 12 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» встановлено, що на працівників, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, поширюються гарантії правового і соціального захисту, передбачені законами України про ці органи. Працівникам, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, надаються додаткові пільги в питанні соціально-побутового та фінансового забезпечення в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [12].

Невірним є підхід, який втілений в концепції роботи більшості служб внутрішньої безпеки правоохоронних органів, які здавалося б, на перший погляд, мають бути спрямовані на утвердження безпечного середовища роботи правоохоронців. До прикладу, у Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України від 13.04.2017 № 111 встановлено, що основними напрямками роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури є: попередження та своєчасне виявлення порушень прокурорами Присяги прокурора; запобігання виникненню конфлікту інтересів у діяльності працівників прокуратури, виявлення та усунення інших корупційних ризиків; контроль за поданням працівниками прокуратури декларації; проведення таємної перевірки доброчесності; виявлення фактів вчинення прокурорами кримінальних правопорушень; захист прокурорів від неправомірного втручання у службову діяльність, перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а також від посягань на життя, здоров'я, житло та майно їх і їхніх близьких родичів, пов'язаних зі службовою діяльністю прокурора, у порядку, визначеному законодавством [9]. Як зазначалось вище ключовим предметом із забезпечення безпеки та захищеності повинні слугувати виключно заходи, які спрямовані за створення сприятливих умов та ліквідацію чинників, що становлять загрозу в роботі працівників правоохоронних органів. Натомість, попередження та припинення правопорушень належить до управлінської роботи вектору підтримку дисципліни та правопорядку. Тому зазначені заходи необхідно розмежовувати. За таким принципом доцільним також є переосмислення організаційної структури правоохоронних органів в аспекті розмежування повноважень підрозділів, що забезпечують безпеку та попередження неправомірних дій з боку правоохоронців.

Сучасна догма внутрішньої безпеки та захисту працівників органів правоохорони потребує удосконалення і на теренах правової науки. Одним із вагомих, на наш погляд, чинників, який обумовлює необхідність подальшої уваги до зазначеного питання, є невірний підхід до напрямків забезпечення безпеки.

Наприклад, у Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України від 13.04.2017 № 111 встановлено, що основними напрямками роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури є: попередження та своєчасне виявлення порушень прокурорами Присяги прокурора; запобігання виникненню конфлікту інтересів у діяльності працівників прокуратури,

виявлення та усунення інших корупційних ризиків; контроль за поданням працівниками прокуратури декларації; проведення таємної перевірки добросовісності; виявлення фактів вчинення прокурорами кримінальних правопорушень; захист прокурорів від неправомірного втручання у службову діяльність, перешкодження виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а також від посягань на життя, здоров'я, житло та майно їх і їхніх близьких родичів, пов'язаних зі службовою діяльністю прокурора, у порядку, визначеному законодавством.

Так, О.Ю. Синявська до заходів правового захисту працівників правоохоронних органів відносить, зокрема, обов'язковість виконання законних вимог працівника міліції; встановлення юридичної відповідальності за невиконання цього обов'язку; гарантії самостійності працівників органів внутрішніх справ тощо [13, с. 318]. Співвідношення безпекової роботи із гарантіями професійної діяльності не зовсім коректно, оскільки, слід відмежовувати легітимну мету правового впливу. Якщо забезпечення безпеки та захисту це створення сприятливих від ураження зовнішніми чинниками умов з метою виконання повноважень, то гарантії роботи – це законом передбачені чіткі юридичні формальності, які обов'язкові до виконання та за невиконання яких передбачається відповідальність.

Також досить дискусійним є позиція деяких вчених щодо забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів в аспектах захисту їх від корупційних проявів. Наприклад, С. М. Гусаров вважає, що сучасні форми корупційних проявів серед правоохоронних органів здійснюються таким чином, що призводять до зростання організованої злочинності та несуть особливу загрозу особистій безпеці співробітників правоохоронних органів [1, с. 14]. Аналогічне твердження можливо відшукати і в праці А.І. Суббота. Автор зазначає, що корупційні прояви є негативним явищем та становлять загрозу професійній безпеці правоохоронців, а також репутації правоохоронного органу [14, с. 28]. На наш погляд, корупційні прояви можуть мати реальний вплив на захищеність посадових осіб правоохоронних органів при виконанні ними службових повноважень у момент провокації отримання хабаря. Такі дії містять ознаки кримінального правопорушення, відповідальність за яке передбачена статтею 369 Кримінального кодексу України [2]. Лиш здійснення такого впливу слід розцінювати як вчинення злочину по відношенню до посадової особи при виконанні ним службових повноважень.

З метою ліквідації впливу таких чинників чинним законодавством передбачено чіткий алгоритм дій. Згідно із статтею 24 Закону України «Про запобігання корупції», посадові особи у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, незважаючи на приватні інтереси, зобов'язані невідкладно вжити таких заходів: відмовитися від пропозиції; за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію; залучити свідків, якщо це можливо, у тому числі з числа співробітників; письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції [7]. В інших випадках реагування на корупційні прояви не пов'язано із безпекою, оскільки мірою вираження поведінки посадових осіб є культура нетерпимості до корупції. Дотримання антикорупційного законодавства є обов'язком для усіх посадових осіб, в тому числі, співробітників правоохоронних органів.

В результаті проведеного дослідження стверджується про наступне:

1. Корупційні прояви потрібно розцінювати як форму реального впливу на стан захищеності посадових осіб правоохоронних органів при виконанні ними службових повноважень тільки у момент провокації отримання хабаря. Лиш здійснення такого впливу слід розцінювати як вчинення злочину по відношенню до посадової особи при виконанні повноважень. Такі дії містять ознаки кримінального правопорушення, відповідальність за яке передбачена статтею 369 Кримінального кодексу України. В інших випадках, реагування на корупційні прояви не пов'язано із безпекою правоохоронців, оскільки мірою вираження поведінки посадових осіб є культура нетерпимості до корупції. Дотримання антикорупційного законодавства є обов'язком усіх посадових осіб правоохоронних органів.

2. Невірним, на наш погляд, є підхід, який втілений в концепції роботи більшості служб внутрішньої безпеки правоохоронних органів, які здавалося б мають бути спрямовані на утвердження безпечного середовища роботи правоохоронців. Наголошується, що ключовим предметом заходів забезпечення безпеки та захищеності правоохоронців повинні слугувати виключно заходи, які спрямовані за створення сприятливих умов та ліквідацію чинників, що становлять загрозу в їх діяльності. Натомість, попередження та припинення правопорушень належить до управлінської роботи сектору дисципліни та етики.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Гусаров, С. М. Нова парадигма загальнодержавних напрямів боротьби з корупцією в контексті забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів від корупційних посягань. Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції в Україні: матеріали наук.-практ. конф. Харків: Золота миля, 2013. С. 11–14.
2. Кримінальний кодекс України : Кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2341-14> (дата звернення 15.07.2022).
3. Петришак І. В. Правоохоронні органи як суб'єкти адміністративно-правового механізму державного захисту. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2020. Вип. 47. С. 138-141.
4. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1150-20> (дата звернення 16.07.2022).
5. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/794-19> (дата звернення 15.07.2022).
6. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3781-12> (дата звернення 15.07.2022).
7. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18> (дата звернення 15.07.2022).
8. Про застосування законодавства, що передбачає державний захист суддів, працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у судочинстві : Постанова Верховного суду України від 18.06.1999 № 10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0010700-99> (дата звернення 16.07.2022).
9. Про затвердження Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України від 13.04.2017 № 111. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0623-17> (дата звернення 15.07.2022).
10. Про затвердження Тимчасової інструкції про порядок забезпечення безпеки працівників суду, правоохоронних органів, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей та близьких родичів та Порядку супроводження осіб, взятих під державний захист, під час забезпечення заходів особистої охорони: Інструкція Міністерства внутрішніх справ від 26.02.1998 № 130. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/REG2766?ap=73> (дата звернення 15.07.2022).
11. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1698-18> (дата звернення 16.07.2022).
12. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2135-12> (дата звернення 16.07.2022).
13. Синявська, О. Ю. Проблеми правового захисту працівників органів внутрішніх справ як суб'єктів правоохоронної діяльності. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2004. Вип. 25. С. 317-327.
14. Суббот А.І. Забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів від корупційних посягань. *Віче*. 2014, №12. С. 27-29.