

tive liability for similar offenses according to the Article 210-1 «Violation of legislation on defense, mobilization training and mobilization process» and of Article 211-4 of Code of Ukraine on Administrative Offenses.

This sanction is established in the form of imposing a fine for officials of enterprises and organizations in the amount from thirty to one hundred non-taxable minimum incomes, and is considerably stricter than the sanction of Article 211-4 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, which regulates the imposition of fines on the heads of legal entity in the amount from one to three non-taxable minimum incomes of citizens.

It is suggested to assume that in the period of declared mobilization for non-fulfillment of legally stipulated duties, which are defined in the Law of Ukraine «On mobilization preparation and mobilization», administrative responsibility should come exclusively under Article 210-1 «Violation of legislation on defense, mobilization training and mobilization process» of the Code of Ukraine on Administrative Offenses.

Key words: *mobilization, administrative responsibility, the head of the legal entity, administrative penalty, military commissariat, military duty.*

Стаття надійшла 24 жовтня 2018 р.

УДК 342.95

М. В. Ковалів

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ ТА ЗМІСТ ЇЇ ЕЛЕМЕНТІВ

Розглянуто питання державної служби в правоохоронній сфері. Загально охарактеризовано систему державної служби в правоохоронній сфері як єдиного соціально-правового явища.

Зазначено, що сутність і зміст системи державної служби в правоохоронній сфері, її соціальне призначення детерміновані насамперед зовнішнім середовищем функціонування, яке охоплює специфічні суспільні відносини, пов'язані з захистом інтересів особи, суспільства та держави від різних загроз адміністративно-деліктного, кримінального, природного й техногенного характеру.

Водночас у структурі суспільних відносин, урегульованих нормами права й охоронюваних державою, виокремлено групу суспільних відносин, що мають особливе соціальне значення та охороняються спеціальними правовими заходами. Розкрито зміст діяльності правоохоронних органів держави, уповноважених на здійснення контролю за дотриманням законодавства.

Ключові слова: *державна служба, правоохоронні органи, правоохоронна система, державна безпека, правопорядок, органи державної влади.*

Постановка проблеми. Розуміння державної служби в правоохоронній сфері як складного соціально-правового явища, що має інституційну природу, обумовлює необхідність характеристики системи її принципів. Цю систему становлять конституційно-правові положення, які регламентують право доступу громадян до державної служби; основи організації та діяльності публічної адміністрації; повноваження вищих органів державної влади в цій сфері; принципи здійснення державної служби; обмеження та правила несумісності для державних службовців; контроль законності актів і дій державних органів та їх посадових осіб і встановлення їх відповідальності, а також організації службової діяльності, зокрема проходження служби, навчання та виховання службовців, соціального захисту службовців і членів їх сімей.

Стан дослідження. Питання державної служби в правоохоронній сфері зумовили підвищений інтерес у представників різних галузей права і відображено в роботах представників науки адміністративного права, зокрема в працях В. Авер'янова, І. Бородіна, О. Бандурки, Ю. Битяка, С. Гречанюка, Є. Додіна, С. Єсімова, Р. Калюжного, В. Колпакова, Т. Коломонець, О. Кравченко, О. Кузьменко, Н. Нижник, О. Остапенка, В. Ортинського, М. Тищенка.

Метою статті є висвітлення питань державної служби в правоохоронній сфері.

Виклад основних положень. Розгляд державної служби в правоохоронній сфері як єдиної правової категорії дає змогу розкрити її сутність і характерні ознаки як соціальної системи, науково класифікувати її зіставні елементи і розкрити їх адміністративно-правовий зміст.

Найефективніше вирішити поставлене завдання на основі застосування інтеграційного підходу, який дає змогу виявити та розкрити не тільки загальні ознаки системи державної служби в правоохоронній сфері, а й усвідомити особливості її елементів, їх груп, що об'єднуються в окремі підсистеми, визначити особливості, що має принципове значення з погляду формування нової моделі державної служби в правоохоронній сфері з огляду на прагнення України стати членом Європейського Союзу й увійти у єдиний європейський правовий простір.

Тому розгляд державної служби в правоохоронній сфері як соціально-правової системи передбачає:

- дослідження її функціонального середовища, виявлення взаємних залежностей з іншими соціальними системами (системою державної служби, правоохоронною системою, державою та суспільством, функціональним середовищем, громадянським суспільством);

– вивчення внутрішньої структури та змісту складових і зв'язків між ними, їх правового регулювання;

– виявлення головних соціально-гуманістичних засад служби й їх позитивацію в чинному законодавстві, що, на думку Н. Луман, «стає відчутним на рівні законодавства, констатуючи нове особливого» [1].

На цій основі може бути дано загальну характеристику системи державної служби в правоохоронній сфері як єдиного соціально-правового явища.

У структурі правопорядку, тобто в структурі суспільних відносин, що врегульовані нормами права й охороняються державою, можна виокремити групу суспільних відносин, які мають важливе соціальне значення і охороняються спеціальними правовими заходами.

Йдеться про суспільні відносини, що охороняються законодавством про адміністративні правопорушення та кримінальним законодавством. Розгляд законодавцем окремих видів суспільних відносин як об'єктів адміністративно-правового та кримінально-правового захисту є основним критерієм розуміння змісту і структури правоохоронної діяльності й державної правоохоронної служби.

Загалом зовнішнє функціональне середовище правоохоронної діяльності може бути визначено як сукупність різних суспільних відносин, урегульованих нормами права й охоронюваних спеціальними правовими заходами та засобами на основі правових методів переконання і примусу.

Функціональне середовище правоохоронної діяльності складається з особливих груп суспільних відносин, що мають найвищу соціальну цінність і потребують посиленого захисту з боку держави, а саме з громадських відносин, правовий захист яких передбачається особливими частинами Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та Кримінального кодексу України (далі – КК України) [2; 3].

Ці суспільні відносини мають специфічні об'єкти, охорона і захист яких здійснюються в межах правоохоронної діяльності в її вузькому розумінні. З огляду на аналіз ст. 1 КУпАП та ст. 1 КК України, які визначають завдання законодавства про адміністративні правопорушення та кримінального законодавства, можна виокремити перелік об'єктів юридичного захисту, які є пріоритетними для держави та суспільства: особа (людина і громадянин), її права та свободи; здоров'я громадян; санітарно-епідеміологічне благополуччя населення; суспільна мораль; довкілля; встановлений порядок здійснення державної влади; громадський порядок і громадська безпека; власність; еко-

номічні інтереси фізичних і юридичних осіб, суспільства та держави; конституційний лад України; мир і безпека людства та міжнародний порядок.

Саме необхідність захисту цих об'єктів передбачає застосування широкого спектра правових заходів профілактики, припинення, забезпечення провадження у справах, залучення до відповідальності, правовідновлення, які, своєю чергою, обумовлюють зміст правоохоронної діяльності держави й її основні функції в цій сфері. Вказані заходи, відповідно до чинного законодавства, є специфічними засобами охорони та захисту, розглянутих нами об'єктів і не можуть застосовуватися для захисту інших об'єктів правовідносин.

Тому як основна функція правоохоронної діяльності держави може розглядатися протидія злочинності й адміністративним правопорушенням, загальний сукупний об'єкт яких становить предмет правоохоронної діяльності в її вузькому розумінні [4, с. 8].

Головна правоохоронна функція держави може мати різні підвиди. Ю. Назар, А. Годяк та інші відносять до них: конституційний контроль; правосуддя; прокурорський нагляд; виявлення, розслідування і попередження правопорушень (злочинів); організаційне забезпечення діяльності судів; забезпечення державної і суспільної безпеки; надання юридичної допомоги [5, с. 11].

Схожу позицію займає М. Бурбика, М. Уткіна, на думку яких, до правоохоронних функцій держави належать: конституційний контроль; відправлення правосуддя; прокурорський нагляд; розслідування злочинів; виконання судових рішень; попередження злочинів та інших правопорушень; оперативно-розшукова діяльність; надання юридичної допомоги та захисту в кримінальних справах [6, с. 8–9].

До функцій, які безпосередньо стосуються правоохоронної діяльності державних органів у її вузькому значенні, можна віднести такі, як: відправлення правосуддя; прокурорський нагляд; боротьба з злочинністю (або протидія злочинності); захист власності; забезпечення особистої та публічної безпеки; виконання рішень про притягнення до юридичної відповідальності судових й інших органів у межах провадження в кримінальних справах і справах про адміністративні правопорушення.

Вважаємо, що функції конституційного контролю та надання юридичної допомоги не входять безпосередньо до предмета правоохоронної діяльності в її вузькому розумінні, а характерні правоохоронній діяльності в широкому загальнодержавному значенні. Водночас функції здійснення правосуддя, прокурорського нагляду через специфіку, обумовлену наявністю особливого конституційно-правового

регулювання та дією спеціального законодавства, повинні розглядатися за межами правоохоронної діяльності в її вузькому значенні.

Загалом до правоохоронної діяльності у вузькому розумінні потрібно віднести: боротьбу зі злочинністю, включаючи профілактику правопорушень, а також розкриття (виявлення) злочинів; охорону публічного порядку; безпеку, виконання рішень судових і контролюючих органів. Указані правоохоронні функції здійснюються спеціалізованими правоохоронними органами виконавчої влади, які, своєю чергою, утворюють відповідну галузеву правоохоронну підсистему.

Слід зазначити, що нині система правоохоронних органів держави (правоохоронна система) в організаційно-правовому аспекті сформована найвиразніше й її функціонально-цільова ідентифікація в системі державного управління не викликає помітних розходжень у поглядах учених.

Чимало дослідників, мовлячи про правоохоронну систему держави у вузькому значенні, мають на увазі насамперед органи судової влади, органи прокуратури і безпосередньо правоохоронні органи виконавчої влади. Водночас проблемою є законодавча невизначеність основних понять, які належать до правоохоронної діяльності, її цілей, завдань, функцій, системи.

З огляду на це складно сперечатися з позицією С. Єсімова, який обґрунтував необхідність прийняття відповідного Закону України «Про правоохоронну діяльність».

Найточнішу класифікацію державних органів з погляду структури правоохоронних органів країн-членів Європейського Союзу, що входять до системи правоохоронних органів держави, дають П. Каркач, М. Копетюк. На їхню думку, в структурі поряд із органами, що володіють особливим конституційно-правовим статусом (суд, прокуратура), потрібно виокремити безпосередньо правоохоронні органи виконавчої влади – систему органів виконавчої влади, що здійснюють правоохоронну діяльність у її вузькому значенні [7, с. 48].

Розуміючи під системою сукупність елементів і відносин, закономірно пов'язаних один із одним у єдине ціле, яке має особливі інтегративні властивості, котрих немає в окремих елементах і відносинах, можна дати таке визначення правоохоронної системи держави.

Правоохоронна система держави – це сукупність державних органів, наділених у встановленому порядку повноваженнями в галузі здійснення правосуддя, прокурорської та слідчої діяльності, виконавчо-розпорядчими повноваженнями у сфері захисту прав й інтересів громадян від протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, охорони публічного порядку, забезпечення особистої та громадської безпе-

ки, виконання рішень про притягнення до юридичної відповідальності, за допомогою застосування правових заходів переконання та примусу, інших соціальних функцій у межах здійснення адміністративної, оперативно-розшукової, кримінальної процесуальної та кримінально-виконавчої діяльності.

Запропоноване визначення збігається з функціями органів віднесених Законом України від 23 грудня 1993 року № 3781-ХІІ «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» до таких, що здійснюють правоохоронну функцію відповідно до Закону України від 23 лютого 2014 року № 767-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення норм законів, схвалених 16 січня 2014 року» [8; 9].

Чільне місце в структурі правоохоронної системи держави посідають правоохоронні органи виконавчої влади, які безпосередньо спеціалізуються на здійсненні правоохоронної діяльності в її вузькому розумінні. Правоохоронна діяльність визначає не тільки зміст і структуру правоохоронної системи держави, а й зміст державної правоохоронної служби.

Тому на основі аналізу правоохоронних функцій держави слід визначити види державної служби в правоохоронній сфері. Вихідним постулатом такої класифікації може слугувати вислів про те, що система державної правоохоронної служби похідна від правоохоронної діяльності держави. Слід зазначити, що нині правоохоронні функції закріплені за різними державними органами, які мають відмінний правовий статус і не завжди однозначно ідентифікуються з певною гілкою державної влади.

Ця проблема проглядається стосовно органів прокуратури та слідчих органів, які володіють особливим правовим статусом, передбаченим Кримінальним процесуальним кодексом України [10].

Стосовно визначення правового статусу органів прокуратури, то слід погодитися з поглядом, що прокуратура, здійснюючи прокурорський нагляд, є самостійним і незалежним державним контрольно-наглядним органом, зокрема і за правоохоронною діяльністю, є самостійним державним органом, який не належить ні до однієї з гілок влади, перелічених у Конституції України [11].

У спеціальних дослідженнях, присвячених аналізу світової практики визначення правового становища органів прокуратури в державах Європейського Союзу, наводяться приклади їх віднесення до різних гілок влади [12, с. 200].

В Україні органи прокуратури, з погляду на Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру», щодо вирішува-

них завдань і реалізації низки виконавчо-розпорядчих функцій відносять до правоохоронних і близькі за характером своєї діяльності до правоохоронних органів виконавчої влади [13]. Однак ці органи мають особливий конституційно-правовий статус, що обумовлено функціями органів прокуратури, які забезпечують верховенство закону, єдність і зміцнення законності, захист прав людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, що охороняються.

Тому нині в органах прокуратури сформувався особливий вид державної служби, в основу якої покладено спеціальний порядок проходження служби, характерний державній службі. Ця обставина, однак, не виключає можливості віднесення служби в органах прокуратури у зв'язку правоохоронною специфікою до різновиду правоохоронної служби.

Водночас слід зауважити, що реалізація функції розслідування справ про окремі види злочинів як особливої правоохоронної функції прокуратури донедавна належала до відання органів прокуратури, а нині передана до Національної поліції. Детально не аналізуючи статус прокуратури та подальші перспективи розвитку цього відомства, позаяк ці проблеми є самостійним напрямом наукових досліджень, зауважимо на неоднозначність і багатоваріантність можливих шляхів їхнього практичного вирішення.

Водночас загальним напрямом розвитку органів прокуратури в Україні як самостійного контрольно-наглядового органу та органу, що підтримує обвинувачення в суді, захищає права та свободи громадян від протиправних посягань, має стати поступове позбавлення її від нехарактерних функцій, насамперед у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності, і поетапна передача їх у відання органів виконавчої влади, наприклад Міністерству юстиції України та Міністерству внутрішніх справ України.

Аналіз стану правоохоронної системи дає змогу виокремити такі головні функціональні ознаки державних органів, діяльність в яких є правоохоронною, – державно-владний характер діяльності. У розглянутому випадку йдеться про державні органи, що володіють владними повноваженнями в галузі правоохоронної діяльності.

Це передусім органи держави, які спеціалізуються на виконанні правоохоронної функції, що є головним напрямом їх діяльності та наділення виконавчо-розпорядчими (адміністративними) повноваженнями.

З-поміж державних органів, які здійснюють правоохоронну діяльність, важливе місце посідають органи виконавчої влади, що утворюють основний масив правоохоронних органів держави та виконують найбільш значний обсяг правоохоронних функцій.

Поряд із правоохоронними органами виконавчої влади є й інші органи, що виконують державні правоохоронні функції: органи конституційного контролю, прокурорського нагляду, правосуддя, які мають особливий конституційно-правовий статус і в яких повинні бути передбачені спеціальні види державної служби, що мають особливе функціонально-цільове призначення.

Побудова демократичної правової держави та розвинутого громадянського суспільства, де людина та громадянин безперешкодно можуть користуватися всіма своїми правами і свободами, можлива тільки за умови дотримання законності, беззастережного виконання всіма членами суспільства своїх обов'язків. Саме за таких обставин діяльність у сфері забезпечення прав і свобод дедалі більше орієнтуватиметься на вжиття заходів переконання. Однак доки існують порушення закону, доти є потреба у застосуванні примусових заходів до правопорушників [14, с. 180].

Правоохоронні органи, в яких може здійснюватися державна правоохоронна служба, мають особливе функціонально-цільове призначення. Передусім вони виконують функції в галузі боротьби зі злочинністю, охорони публічного порядку, забезпечення особистої та громадської безпеки; вжиття спеціальних заходів правового впливу на основі застосування методів переконання і примусу. Власне, ця ознака є головною в розкритті змісту правоохоронної діяльності й дає змогу виокремити правоохоронні органи із органів держави загалом.

Висновки. Наявність указаних системних (функціонально-цільових) ознак у діяльності державних органів є підставою для віднесення їх до правоохоронних і віднесення служби в них до правоохоронної, оскільки державна правоохоронна служба є похідною від компетенції правоохоронних органів. Водночас практичне вирішення питання про віднесення державної служби у державному органі до правоохоронної ускладнене відсутністю належного законодавчого визначення правоохоронної діяльності держави, правоохоронних функцій державних органів, системи державних органів, які виконують правоохоронні функції.

1. Луман Н. О политической и юридической подсистемах общества. URL: http://society.polbu.ru/luman_society/ch02_i.html

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

3. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 13.

4. Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.: 12.00.01. Львів, 2016. 24 с.

5. Ковалів М. В., Назар Ю. С., Годяк А. І., Бліхар М. М. та ін. Судові та правоохоронні органи України: навч. посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2016. 388 с.

6. Бурбика М. М., Уткіна М. С. Судові та правоохоронні органи (у схемах і таблицях): навч. посібник. Суми: Сумський держ. ун-т, 2016. 123 с.

7. Каркач П., Копетюк М. Особливості нормативно-правового регулювання координації діяльності правоохоронних органів держав-членів Європейського Союзу. *Історико-правовий часопис*. 2015. № 1 (5). С. 46–50.

8. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення норм законів, схвалених 16 січня 2014 року: Закон України від 23.02.2014 № 767-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 17. Ст. 593.

10. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–13. Ст. 88.

11. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

12. Омельчук Л. В., Клітинська А. Р. Європейський досвід організації органів прокуратури. *Міжнародний юридичний вісник: зб. наук. праць Нац. ун-ту держ. податкової служби України*. 2016. Вип. 1 (3). С. 199–204.

13. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 15.

14. Гурковський М. П., Єсімов С. С. Основні форми та методи діяльності поліції у сфері забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2016. № 4. С. 171–186.

Kovaliv M. V. Public service in law enforcement and content of its elements

Understanding of public service in law-enforcement as a complex social and legal phenomenon, which has an institutional nature, preconditions the necessity to characterize the system of its principles. This system consists of the constitutional and legal provisions regulating the right of citizens to access the public service; bases of the organization and activity of public administration; powers of the higher bodies of state power in this sphere. The essence and content of the public service system in law-enforcement, its social purpose is primarily determined by the external environment of functioning, which covers specific social relations connected with the protection of the interests of the individual, society and the state from all kinds of threats of administrative, tort, natural and technological nature.

At the same time a group of social relations, which are of special social importance and protected by special legal measures, can be distinguished in the

structure of law and order, that is, in the structure of public relations regulated by law and protected by the state.

The point is that public relations are protected by the legislation on administrative infractions and criminal law. The legislator's consideration of certain types of social relations as objects of administrative and criminal law protection is the main criterion for understanding of the content and structure of law-enforcement activity and the state law-enforcement service.

The article deals with the issues of public service in law-enforcement. The general description of the public service system in law-enforcement as a united social and legal phenomenon is considered. The essence of law enforcement agencies authorized to control compliance with the laws is revealed. They perform duties in the field of combating crime, public order, personal and public security; application of special measures of legal influence based on the use of methods of persuasion and coercion.

Key words: public service, law enforcement agencies, law enforcement system, state security, law and order, state authorities.

Стаття надійшла 24 жовтня 2018 р.

УДК 342.95

М. М. Прокоф'єв

КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ В ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ: ПРОБЛЕМИ ВИЯВЛЕННЯ ТА ПОДОЛАННЯ

Розглянуто конфлікт інтересів на державній службі як один з антикорупційних механізмів, який слугує реалізації принципу відкритості та публічності в діяльності правоохоронних органів. Аргументовано, що запровадження обмежень стосовно конфлікту інтересів прав до осіб, які вступають на державну службу, сприяє забезпеченню ефективної професійної діяльності з виконання повноважень державних органів, встановлення перешкод можливим зловживанням державних службовців.

Ключові слова: державна служба, конфлікт інтересів, правоохоронна сфера, запобігання корупції.

Постановка проблеми. Державна служба, будучи публічним видом професійної діяльності, заздалегідь виокремлює державного службовця з-поміж інших посадових осіб, що компенсується з боку держави наданням службовцю, а в деяких випадках і членам його сім'ї додаткових гарантій. Тимчасом саме на державній службі формуються