

Ковалів М. В.

*кандидат юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівський державний університет внутрішніх справ
<https://orcid.org/0000-0002-9730-8401>*

Курочка М. І.,

*кандидат юридичних наук, доцент
ЗВО «Львівський університет бізнесу та права»
<https://orcid.org/0000-0002-0889-7292>*

Плашовецький О. А.,

*кандидат юридичних наук,
ЗВО «Львівський університет бізнесу та права»
<https://orcid.org/0000-0002-8193-8433>*

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ ТА ЇЇ ОСНОВНІ ОЗНАКИ

JEL Classification: K 19
SECTION "LAW": Право

Анотація

Стаття присвячена проблемам визначення основних ознак державної служби у правоохоронній сфері, її місця у механізмі адміністративно-правового регулювання. Розглянуто державну службу у правоохоронній сфері в якості єдиної правової категорії, розкрито характерні ознаки та сутність як соціальної системи, визначено класифікацію складових елементів і розкрито їх адміністративно-правовий зміст. Виділені основні функціональні ознаки державних органів, служба в яких є правоохоронною: державно-владний характер діяльності; наділення виконавчо-розпорядчими (адміністративними) повноваженнями; особливе функціонально-цільове призначення; застосування спеціальних заходів правового впливу на основі використання методів переконання та примусу; особливий правовий статус. Обґрунтовано висновок про те, що практичне вирішення питання про віднесення державної служби у державному органі до правоохоронної може бути здійснене за допомогою законодавчого визначення поняття правоохоронної діяльності держави, правоохоронних функцій державних органів і системи державних органів, які здійснюють правоохоронні функції.

Ключові слова: державна служба; адміністративно-правове регулювання; правоохоронна діяльність; правоохоронні органи, правоохоронні функції.

Summary

The development of society requires the improvement of state and legal systems, taking into account the determinant of social evolution in the XXI century – globalization, increasing economic development, European integration of Ukraine. Diverse vectors of development aimed at European integration and universalization, on the one hand, and the preservation of territorial integrity and sovereignty, on the other, emphasize the need to transform state and legal structures and build the ability to harmonize contradictory globalization processes, ensure economic and political stability for Ukrainian citizens., to guarantee social justice and comfortable existence of society. An important place in such transformations should be occupied by the development of the law enforcement system – an important structural and functional element of the state mechanism that ensures national security, stability of internal development, realization of human and civil rights and freedoms.

The article is devoted to the problems of determining the main features of the civil service in the law enforcement sphere, its place in the mechanism of administrative and legal regulation. The

civil service in the law enforcement sphere as a single legal category is considered, the characteristic features and essence as a social system are revealed, the classification of constituent elements is determined and their administrative and legal content is revealed. The main functional features of state bodies in which the service is law enforcement are highlighted: state-authoritative nature of activity; endowment with executive-administrative (administrative) powers; special functional purpose; application of special measures of legal influence based on the use of methods of persuasion and coercion; special legal status. The conclusion is substantiated that the practical solution of the issue of classifying the civil service in a state body as law enforcement can be carried out by means of legislative definition of the concept of state law enforcement, law enforcement functions of state bodies and system of state bodies performing law enforcement functions.

***Key words:* civil service; administrative and legal regulation; law enforcement activities; law enforcement agencies, law enforcement functions.**

Вступ

Розвиток суспільства вимагає вдосконалення державно-правових систем з урахуванням детермінанту соціальної еволюції в XXI столітті – глобалізації, зростання темпів економічного розвитку, європейської інтеграції України. Різноспрямовані вектори розвитку, націлені на європейську інтеграцію і універсалізацію, з одного боку, і збереження територіальної цілісності та суверенітету – з іншого, акцентують увагу на необхідності трансформації державно-правових структур і формування здатності гармонізувати суперечливі процеси глобалізації, забезпечити економічну і політичну стабільність для громадян України, гарантувати соціальну справедливість і комфортне існування суспільства. Важливе місце у таких трансформаціях має зайняти розвиток правоохоронної системи – важливого структурно-функціонального елемента механізму держави, що забезпечує національну безпеку держави, стабільність внутрішнього розвитку, реалізацію прав і свобод людини та громадянина.

Важливе значення у контексті реформування правоохоронної системи мали праці вчених: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, І. С. Гриценка, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, М. І. Козіюбри, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, В. І. Курилла, Є. В. Курінного, Р. С. Мельника, В. Я. Настюка, Н. Р. Нижник, Н. М. Оніщенко, О. І. Остапенка, Г. А. О. Селіванова, М. М. Тищенко, О. І. Харитонові, В. В. Цветкова, Я. М. Шевченко, В. О. Шамрая, Ю. С. Шемчушенка та інших.

Життя держави ускладнено новими загрозами, пов'язаними із забезпеченням територіальної цілісності, які обумовлюють трансформацію правоохоронних органів і державної служби у зазначеній сфері. Виявлення специфіки організації та функціонування правоохоронної системи держави сприятиме підвищенню ефективності державного управління, вирішення завдань забезпечення та захисту прав і свобод людини та громадянина.

Метою статті є дослідження державної служби у правоохоронній сфері та її основні ознаки.

Результати дослідження

Розгляд державної служби у правоохоронній сфері в якості єдиної правової категорії дозволяє розкрити її характерні ознаки та сутність як соціальної системи, дати наукову класифікацію складових елементів, описати адміністративно-правовий зміст. Найбільш ефективно вирішення поставлених завдань можливе на основі застосування інтеграційного підходу, який дозволяє не тільки виявити загальні риси і ознаки системи державної служби у правоохоронній сфері, а й усвідомити особливості її елементів, які об'єднуються в окремі підсистеми, визначити особливості, що має принципове значення з точки зору формування нової моделі державної служби у правоохоронній сфері.

Розгляд державної служби у правоохоронній сфері як соціально-правової системи передбачає: дослідження функціонального середовища, виявлення взаємної залежності з іншими соціальними системами (системою державної служби, правоохоронною системою, державою і суспільством, функціональним середовищем); вивчення внутрішньої структури та змісту, складових елементів і зв'язків між ними, їх правового регулювання; виявлення основних соціально-гуманістичних засад служби та відображення їх у чинному законодавстві.

На цій основі може бути дана загальна характеристика системи державної служби у правоохоронній сфері як єдиного соціально-правового явища.

Державна служба у правоохоронній сфері відноситься до різновиду професійної діяльності громадян на посадах у державних органах, які здійснюють різні види правоохоронної діяльності. Сутність і зміст системи державної служби у правоохоронній сфері, її соціальне призначення детерміновані зовнішнім середовищем функціонування, що охоплює специфічні суспільні відносини, пов'язані із захистом інтересів особи, суспільства та держави від загроз адміністративно-деліктного, кримінального, природного та техногенного характеру. У структурі правопорядку, тобто у структурі суспільних відносин, врегульованих нормами права і охоронюваних державою, можна виділити групу суспільних відносин, що мають особливе соціальне значення і охоронюваних спеціальними правовими заходами.

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

Зовнішнє функціональне середовище правоохоронної діяльності може бути визначена як сукупність різних суспільних відносин, врегульованих нормами права і охоронюваних спеціальними правовими заходами та засобами на основі правових методів переконання та примусу.

Функціональне середовище правоохоронної діяльності складається з особливих груп суспільних відносин, що мають найвищу соціальну цінність і потребують посиленого захисту держави, з суспільних відносин, правовий захист яких передбачається особливими частинами КУпАП і КК України. Дані суспільні відносини мають специфічні об'єкти, охорона і захист яких здійснюються у межах правоохоронної діяльності в її вузькому розумінні.

Виходячи з аналізу ст. 1 КУпАП та ст. 1 КК України, що визначають завдання законодавства про адміністративні правопорушення та кримінального законодавства, можна скласти перелік об'єктів юридичного захисту, які є пріоритетними для держави та суспільства: особистість (людина і громадянин), її права і свободи; здоров'я громадян; санітарно-епідеміологічне благополуччя населення; суспільна мораль; довкілля; встановлений порядок здійснення державної влади; громадський порядок і публічна безпека; власність; економічні інтереси фізичних і юридичних осіб, суспільства та держави; конституційний лад; мир і безпека людства.

Необхідність захисту даних об'єктів обумовлює застосування широкого спектра правових заходів превенції, припинення, забезпечення провадження у справах, залучення до відповідальності, відновлення права, які визначають зміст правоохоронної діяльності держави і її основні функції.

Названі заходи відповідно до чинного законодавства виступають специфічними засобами охорони та захисту зазначених об'єктів не можуть застосовуватися для захисту інших об'єктів правовідносин. В якості основної функції правоохоронної діяльності держави може розглядатися протидія злочинності та адміністративним правопорушенням, загальний сукупний об'єкт яких становить предмет правоохоронної діяльності в її вузькому розумінні.

Основна правоохоронна функція держави може мати різні підвиди. М. В. Ковалів, С. С. Єсімов, Ю. Р. Лозинський розглядають: конституційний контроль; правосуддя; прокурорський нагляд; виявлення, розслідування і попередження правопорушень; організаційне забезпечення діяльності судів; забезпечення державної і суспільної безпеки; надання юридичної допомоги [1, с. 54].

Багато в чому схожу позицію займає Р. Г. Ботвінов, на думку якого до правоохоронних функцій держави відносяться: конституційний контроль; здійснення правосуддя; прокурорський нагляд; оперативно-розшукова діяльність; виявлення і розкриття злочинів; забезпечення державної безпеки; виконання судових рішень; охоронна діяльність і попередження злочинів та інших правопорушень; оперативно-розшукова діяльність; надання кваліфікованої юридичної допомоги [2, с. 21].

Обидві точки зору, безумовно, заслуговують на увагу, однак вимагають уточнення. До функцій, які мають безпосереднє відношення до правоохоронної діяльності державних органів у широкому значенні, можна віднести відправлення правосуддя; прокурорський нагляд; боротьбу зі злочинністю; захист власності; охорону громадського порядку; забезпечення особистої, публічної та державної безпеки; виконання рішень про притягнення до юридичної відповідальності судових і інших органів у межах кримінальних проваджень і справах про адміністративні правопорушення.

Функції конституційного контролю і надання юридичної допомоги, на наш погляд, не входять безпосередньо у предмет правоохоронної діяльності в її вузькому розумінні, а притаманні правоохоронній діяльності в широкому, загальнодержавному значенні. Функції здійснення правосуддя і проку-

рорського нагляду щодо специфіки, обумовленої наявністю особливого конституційно-правового регулювання та дією спеціального законодавства, повинні розглядатися за межами правоохоронної діяльності у вузькому значенні.

До правоохоронної діяльності у вузькому розумінні слід віднести боротьбу зі злочинністю, включаючи профілактику правопорушень, розкриття та розслідування злочинів; охорону громадського порядку; забезпечення особистої та публічної безпеки, виконання рішень судових і контролюючих органів. Названі правоохоронні функції здійснюються спеціалізованими правоохоронними органами виконавчої влади, утворюючи галузеву правоохоронну підсистему.

Система правоохоронних органів держави (правоохоронна система) в організаційно-правовому аспекті сформована і її функціонально-цільова ідентифікація в системі державного управління не викликає серйозних суперечок. Багато дослідників, говорячи про правоохоронну систему держави у вузькому значенні, мають на увазі органи судової влади, органи прокуратури, правоохоронні органи виконавчої влади [3, с. 145].

Застарілою проблемою є законодавча невизначеність основних понять, що відносяться до правоохоронної діяльності, її цілей, завдань, функцій, системи. У зв'язку з цим складно заперечити вченим, які обґрунтовують необхідність прийняття Закону України «Про правоохоронну діяльність».

На наш погляд, найбільш точну класифікацію державних органів, що входять в правоохоронну систему держави, пропонують О. В. Валуйко і О. М. Дручек. На їх думку, в її структурі поряд з органами, що володіють особливим конституційно-правовим статусом (суд, прокуратура, Державне бюро розслідування України), слід особливо виділяти безпосередньо правоохоронні органи виконавчої влади, які здійснюють правоохоронну діяльність в її вузькому значенні [4, с. 97–98].

Розуміючи під системою сукупність елементів і відносин, пов'язаних в єдине ціле, яке має особливі інтегративні властивості, відсутні у окремих елементів і відносин, можна дати наступне визначення правоохоронної системи держави: це сукупність державних органів, наділених у встановленому порядку повноваженнями у галузі здійснення правосуддя, прокурорської і слідчої діяльності, виконавчо-розпорядчими повноваженнями у сфері захисту прав та інтересів громадян від протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення особистої та публічної безпеки, виконання рішень про притягнення до юридичної відповідальності за допомогою застосування правових заходів переконання та примусу, інших соціальних функцій щодо здійснення адміністративної, оперативної-розшукової, кримінально-процесуальної та кримінально-виконавчої діяльності.

Особливе місце в структурі правоохоронної системи держави займають правоохоронні органи виконавчої влади, які 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.

На основі аналізу правоохоронних функцій держави доцільно визначити види державної служби у правоохоронній сфері. Вихідним постулатом для класифікації може послужити теза про те, що система державної правоохоронної служби похідна від правоохоронної діяльності держави [5, с. 14].

У даний час правоохоронні функції закріплені за різними державними органами, які відрізняються правовим статусом і не завжди однозначно ідентифікуються з певною гілкою державної влади. Особливо яскраво ця проблема проглядається щодо органів прокуратури та слідчих органів (в частині органів Державного бюро розслідування України), що володіють особливим правовим статусом [6].

Щодо визначення правового статусу органів прокуратури слід погодитися з точкою зору О. В. Багінця, який стверджував, що прокуратура, здійснюючи прокурорський нагляд, у тому числі за правоохоронною діяльністю, будучи незалежним державним контрольно-наглядним органом, є самостійний державний орган, що не належить ні до однієї з гілок влади, перелічених у Конституції України [7].

У спеціальних дослідженнях, присвячених аналізу світової практики визначення правового становища органів прокуратури в різних державах, наводяться приклади їх віднесення до різних гілок влади. В Україні органи прокуратури за колом розв'язуваних завдань і реалізації виконавчо-розпорядчих функцій, відносяться до правоохоронних і близькі за характером діяльності до правоохоронних органів виконавчої влади. 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.

В органах прокуратури склався особливий вид державної служби, в основу якої покладено порядок проходження, властивий державній службі. Ця обставина не виключає можливості віднесення служби в органах прокуратури щодо правоохоронної специфіки до правоохоронну службу в якості різновиду останньої. Реалізація функції розслідування справ про злочини як особливої правоохоронної функції прокуратури, до недавнього часу належала до відання органів прокуратури, сьогодні передана Національній поліції України [6].

Не зупиняючись детально на аналізі статусу прокуратури та подальших перспектив розвитку даного відомства з огляду на те, що ці проблеми утворюють самостійний напрям наукових досліджень, слід звернути увагу на неоднозначність і багатоваріантність можливих шляхів практичного вирішення відповідних питань.

Слід докладніше зупинитися на проблемі державної служби в органах ДБР України, яка сьогодні, по суті, є ідентичною службі в органах поліції [8, с. 197]. Органи ДБР України виконують правоохоронні функції у галузі розслідування злочинів, які у даний час здійснюються іншими органами.

Служба в органах ДБР України повинна розглядатися як різновид державної служби у правоохоронній сфері органів виконавчої влади. Таке розуміння проблеми дозволяє, вирішити важливу державну задачу – створити єдину систему державної служби у правоохоронній сфері органів виконавчої влади як особливу підсистему державної служби у правоохоронній сфері.

Віднесення органів ДБР України до органів виконавчої влади дозволить, вирішити питання про остаточне формування єдиного органу, який здійснює функції розслідування злочинів, визначити статус державної служби в органах досудового слідства як державної служби у правоохоронній сфері органів виконавчої влади.

Аналіз стану правоохоронної системи дозволяє виділити наступні основні функціональні ознаки державних органів, служба в яких є правоохоронною:

- державно-владний характер діяльності. У даному випадку мова йде про державні органи, що володіють владними повноваженнями у галузі правоохоронної діяльності. Це органи держави, які спеціалізуються на здійсненні правоохоронної функції, що становить основний напрям діяльності;

- наділення виконавчо-розпорядчими повноваженнями. Серед державних органів, які здійснюють правоохоронну діяльність, особливе місце займають органи виконавчої влади. Вони утворюють основний масив правоохоронних органів держави і виконують значний обсяг правоохоронних функцій. Поряд з правоохоронними органами виконавчої влади існують і інші органи, що виконують державні правоохоронні функції, органи конституційного контролю, прокурорського нагляду, правосуддя, які мають спеціальний правовий статус і в яких повинні бути передбачені спеціальні види державної служби;

- особливе функціонально-цільове призначення. Правоохоронні органи, державна служба в яких відноситься до служби у правоохоронній сфері, мають особливе функціонально-цільове призначення. Вони виконують функції у галузі боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення особистої та публічної безпеки;

- застосування спеціальних заходів правового впливу на основі використання методів переконання і примусу, спеціальних юридичних процедур. Ця ознака є ключовою в розкритті змісту правоохоронної діяльності дозволяє виокремити правоохоронні органи із загального масиву органів держави [9, с. 174–175]. У науковій літературі до таких правових заходів переконання та примусу відносяться превенція, попередження та припинення правопорушень, процесуальне забезпечення провадження у справах про правопорушення, притягнення винних осіб до різних видів юридичної відповідальності за вчинені правопорушення, відновлення порушеного права. Важливими ознаками належності конкретного державного органу до правоохоронних є його озброєність, наділення службовців повноваженнями застосування заходів фізичного примусу до правопорушників, спеціальних засобів і зброї;

- спеціальний правовий статус. Органи, наділені правоохоронними функціями, мають особливий правовий статус [10]. Це виражається в нормативному закріпленні компетенції щодо застосування правових заходів переконання та примусу в різних сферах правоохоронної діяльності – адміністративній, адміністративно-юрисдикційній, оперативно-розшуковій, кримінально-процесуальній, виконавчій. Особливості правового становища правоохоронних органів зумовлюють адміністративно-правовий статус службовців державної служби, їх права, обов'язки, відповідальність.

Висновки

Правове становище державних органів, які наділяються правоохоронними функціями, закріплюється чинним адміністративним законодавством. Поряд із загальними актами, що регламентують безпосередньо адміністративно-правовий статус вказаних органів, їх діяльність регулюється значним масивом законодавчих і підзаконних актів у межах окремих видів правоохоронної діяльності.

Наявність названих системних ознак є підставою для віднесення зазначених державних органів до правоохоронних, а служби в них до державної служби в правоохоронній сфері, оскільки подібна державна служба є похідною від компетенції правоохоронних органів.

Практичне вирішення питання про віднесення державної служби у державному органі до правоохоронної може бути здійснене за допомогою законодавчого визначення поняття правоохоронної діяльності держави, правоохоронних функцій державних органів і системи державних органів, які здійснюють правоохоронні функції.

Список використаних джерел

1. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Лозинський Ю. Р. *Правове регулювання правоохоронної діяльності: навчальний посібник*. Львів: ЛьвДУВС, 2018. 323 с.
2. Ботвінов Р. Г. *Правоохоронна функція держави: сутність та форми реалізації*. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/4.pdf)
3. Дутченко О. *Сутність правоохоронної системи. Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 144–149.
4. Волуйко О., Дручек О. *Поняття правоохоронної діяльності та правоохоронних органів у світлі концепції національної безпеки України. Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 95–100.
5. Білас А. І. *Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07*. Львів, 2016. 24 с.
6. *Про державне бюро розслідування: Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VII*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/794-19>
7. Багінець О. *Концепція вдосконалення діяльності правоохоронних органів України*. 20 березня 2019 р. URL: <http://www.baganets.com/blogs-baganets/koncepc-ja-vdoskonalennja-d-jalnost-prav-85.html>
8. *Державне бюро розслідувань: досвід становлення: матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (21 червня 2019 р., м. Одеса)*. Одеса: Юридична література, 2019. 476 с.
9. Гурковський М. П., Єсімов С. С. *Основні принципи діяльності поліції щодо забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2017. № 1. С. 171–184.
10. Rohovenko, O.V., Zapara, S.I., Melnik, N.M., Cramar, R.I. *The current status of the local self-government reform in Ukraine: Preliminary conclusions and outlook*. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2017. 8(1). P. 178–185.