

СПЕЦІАЛЬНІ ТА ОСОБЛИВІ ЗАВДАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

У статті робиться спроба комплексно поглибити наукові знання про сутнісний зміст публічної служби в правоохоронній сфері на основі аналізу структури спеціальних і особливих завдань цієї публічної служби в Україні. Приймаючи до уваги особливу природу публічної служби в правоохоронній сфері України, автор доходить думки, що ця служба виявляє загрози існуючому правопорядку, попереджає та припиняє порушення правопорядку, сприяє зменшенню латентності злочинності і т. д. У висновках до статті здійснюється узагальнення результатів, отриманих в межах проведеного дослідження.

Ключові слова: завдання, правоохоронна функція держави, публічна служба в правоохоронній сфері, публічна служба, публічний службовець, функції держави.

В статье делается попытка комплексно углубить научные знания о сущностном содержании публичной службы в правоохранительной сфере на основе анализа структуры специальных и особых задач данной публичной службы в Украине. Принимая во внимание особую природу публичной службы в правоохранительной сфере Украины, автор приходит к мысли, что эта служба обнаруживает угрозы существующему правопорядку, предупреждает и пресекает нарушения правопорядка, способствует уменьшению латентности преступности и т. д. В выводах к статье подается обобщение результатов, полученных в рамках проведенного исследования.

Ключевые слова: задачи, правоохранительная функция государства, публичная служба в правоохранительной сфере, публичная служба, публичный служащий, функции государства.

The article attempts to deepen comprehensively the scientific knowledge on essential content of public service in law-enforcement area based on the analysis of the structure of special and particular tasks of this service in Ukraine. Considering the special nature of the public service in law-enforcement area of Ukraine, the author comes to a thought that this service detects threats to the existing law and order, warns and prevents violations of the rule of law, contributes to reduce the latency of crime, etc. In conclusions, there is exercised generalization of results obtained within the conducted investigation.

Key words: tasks, law-enforcement function of the state, public servant, public service in the law-enforcement area, public service.

Постановка питання у загальному виді. Завдання будь-якої служби (як публічної, так і приватної) сутнісним чином вказують на те, що саме повинні робити службовці, досягаючи мети існування цієї служби. Відтак, у тих випадках, коли завдання служби є нормативно невизначеними, взагалі не можна вести мову про нормальне, злагоджене функціонування органу, в якому об'єктивується відповідна служба. Певна річ, особливим чином вказане стосується саме публічної служби, що пояснюється метою її створення. Особлива актуальність цього ж питання виявляється в контексті проблематики завдань публічної служби у правоохоронній сфері, від діяльності якої залежить не лише нормальне функціонування суб'єктів правоохоронної діяльності, але й належне існування правового порядку в державі, а, відтак – безпечність соціально-правового, економічного, політичного та культурного буття фізичних і юридичних осіб. Між тим, з огляду на те, що в нашій державі сьогодні спостерігаються численні кризові явища (глобального, регіонального та національного значення), котрі ставлять під сумнів правопорядок у державі, загрожують

цьому порядку, з'ясування спеціальних й особливих завдань публічної служби в правоохоронній сфері можемо вважати одним з найбільш актуальних теоретичних питань адміністративного права, вирішення якого сприятиме подальшим науковим розробкам оптимізації діяльності вказаної публічної служби щодо здійснення охорони правового порядку в нашій державі.

Аналіз наукової літератури та невирішені питання. Проблематика завдань публічної служби у правоохоронній сфері України ще не була предметом комплексного дослідження, яке враховувало би останні результати реформи законодавства про державну службу, а також реформи правоохоронної системи України. Поряд із тим, у тій чи іншій мірі це питання досліджувалось багатьма українськими вченими-адміністративістами, зокрема: І.М. Білодідом, В.Г. Гриценком, Д.Л. Лемешем, О.М. Музичуком, А.В. Носачем, П.В. Онопенком, В.М. Пановим, С.М. Серьогіним, М.В. Сіцінською та іншими вченими. Не применшуючи наукового вкладу цих вчених у поглиблення наукових знань про завдання публічної служби у правоохоронній сфері, зазначимо, що спеціальні та особливі функції цієї служби ще не були предметом комплексного та актуального дослідження. Саме тому, наукові праці зазначених та інших вчених-адміністративістів становитимуть ґрунтовну теоретичну базу дослідження спеціальних й особливих завдань публічної служби у правоохоронній сфері України.

Таким чином, **метою** цієї наукової статті є виокремлення та систематизація спеціальних і особливих завдань публічної служби у правоохоронній сфері нашої держави. Окреслена мета буде досяжною шляхом виконання наступних завдань: (1) проаналізувати чинне законодавство України про державну службу та про правоохоронні органи; (2) здійснити критичний аналіз наукових підходів до розуміння виявлених завдань публічної служби; (3) систематизувати виявлені завдання публічної служби в межах спеціальних і особливих завдань цієї публічної служби; (4) узагальнити результати проведеної наукової розвідки.

Виклад основного матеріалу. Тривалий час перелік завдань публічної служби загалом не окреслювався у законодавстві України про цю службу [1, с. 284], хоча у загальному сенсі ці завдання, на думку Н.А. Липовської, «в остаточному підсумку визначаються потребами і волею соціуму, його першосуб'єкта – народу» [2, с. 2]. Що ж стосується сьогодення, то в чинному Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року перелік завдань державної служби законодавцем складено в комплексі з переліком функцій цієї служби. Поряд із тим, наголосимо, що завдання та функції, хоча є близькими поняттями, однак, нетотожними.

Звернемо увагу на те, що у тлумачних словниках сучасної української мови під словом «завдання» філологи пропонують розуміти: (1) «наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа і т. ін.»; (2) «мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити» [3, с. 378]. З огляду на це погодимось із В.В. Лагодієнко в тому, що завданнями є конкретні та вимірювальні показники для досягнення цілей. Поряд із тим, ці «показники» повинні відповідати наступним критеріям: (1) відображати конкретні бажані досягнення, а не способи їх реалізації («завдання повинні вести до вироблення конкретних дій і бути досить докладними, щоб бути зрозумілими і вказувати чіткий напрямок іншим»); (2) бути кількісно вимірюваними, щоб оцінити їх досягнення; (3) бути напруженими, але не повинні вимагати неможливого («завдання завжди мають відповідати наявним ресурсам»); (4) вказувати на результат; (5) бути обмеженими часовими рамками [4, с. 56–57]. Осмислюючи поняття «завдання» в контексті юридичної науки, зазначимо, що, наприклад, український адміністративіст В.О. Бурбика це поняття розуміє в якості «конкретизації шляхів вирішення поставленої мети» [5, с. 41].

Що ж стосується безпосередньо правоохоронної сфери, то в цьому сенсі зауважимо, що завдання у цій сфері є багатогранними [6, с. 1], хоча вони, загалом, є комплексом дій, за допомогою яких досягається цілком конкретна мета – охорона правового порядку та, відповідно, охорона прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, юридичних осіб. При цьому, на думку українського вченого С.Г. Брателя, «завдання правоохоронної сфери складаються з декількох напрямів, що залежать від спеціалізації тих органів, які виконують домінуючу функцію». У цьому сенсі основними завданнями є «здійснення діяльності із забезпечення охорони учасників кримінального судочинства, діяльності органів прокуратури, діяльності органів досудового розслідування, діяльності із захисту державної (національної) безпеки, державного кордону й охорони правопорядку» [7, с. 57–58]. Таким чином, публічна служба у правоохоронній сфері України на сьогоднішній день виконує комплекс завдань, а саме: загальні, спеціальні та особливі завдання. При цьому, якщо загальні завдання цієї публічної служби є тотожними загальним завданням публічної служби в інших сферах, то спеціальні та особливі завдання цієї служби є такими, що виконуються лише державними службовцями розглядуваної публічної служби.

До спеціальних завдань публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави необхідно відносити ті завдання, що випливають з самої сутності діяльності держави в сфері правоохорони, тобто, ті функції, які стосуються виключно правоохоронних органів та відповідної публічної служби. Серед цих завдань слід навести наступні:

(1) виявлення загроз існуючому правопорядку. Р.Г. Ботвінов зазначає, що істотною рисою правоохоронної діяльності є її предметність. Правоохоронна діяльність як і будь-яка інша людська діяльність є «ставленням суб'єктів до навколишнього соціального світу з метою його зміни і перетворення. Цей світ протистоїть суб'єктам як об'єкт (предмет) їх дії». Певна річ, учасникові охорони правопорядку протистоїть не весь навколишній світ, не вся політико-правова дійсність, адже в цьому сенсі «активно-творче ставлення держави, його органів зорієнтоване передусім на боротьбу з різними порушеннями права». Тому, саме «сукупність негативних протиправних явищ насамперед протистоїть державі як предмет її правоохоронної дії, в процесі якої держава прагне до їх перетворення» [8, с. 45]. З огляду на це, публічна служба в правоохоронній сфері, переслідуючи мету свого функціонування, протистоїть порушенням правового порядку ще до моменту їх виникнення, створюючи необхідні спеціальні адміністративно-правові та кримінально-правові умови попередження цих порушень, а саме – виявляючи ті чи інші ризики, які можуть обумовлювати відповідні правопорушення (зокрема, ризики зниження ефективності діяльності публічної служби в правоохоронній сфері);

(2) попередження (профілактика) та припинення порушень правопорядку. Слід мати на увазі, що профілактика (попередження) правопорушень – це «діяльність (процес) втілення в життя комплексу заходів, спрямованих на викорінення указанного явища, а також причин і умов, що його породжують» [9, с. 198–199]. Разом із тим, профілактика правопорушень, як зазначає О.М. Макаренко, є також особливим видом соціального управління, що має за мету зниження інтенсивності процесів детермінації правопорушень, нейтралізацію дії її причин та умов для обмеження правопорушень до соціально прийнятного рівня. У діяльнісному сенсі, ця профілактика також виявляється у різноманітній за формами діяльності, що «спрямована на пошук шляхів, засобів та інших можливостей ефективного впливу на правопорушення», будучи інтегрованою, багаторівневою взаємодією та взаємозалежністю елементів системи, котра створена для здійснення функцій боротьби із протиправними вчинками [10, с. 119].

Що ж стосується припинення порушень правопорядку, то це поняття вчені, як правило, розуміють в якості дій примусового припинення правопорушень, запобігання або зменшення їх шкідливих наслідків, застосування запобіжних заходів до правопорушників (у тому числі й фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї, згідно з чинним законодавством) [11, с. 67]. При цьому адміністративними заходами припинення правопорушень є примусове зупинення протиправних дій, що носять ознаки адміністративного проступку, спрямоване на недопущення шкідливих наслідків і забезпечення застосування до винної особи адміністративного стягнення [12, с. 21];

(3) зменшення латентності злочинності. В Україні, як і всіх інших державах світу порушення норм чинного законодавства перевищує ту кількість правопорушень і злочинів, які помічаються, реєструються публічними службовцями у правоохоронній сфері. Саме тому, як зазначають вчені, правоохоронні органи своїм завданням мають не лише протидію злочинності, а й скорочення її латентності [13, с. 178]. При цьому, зокрема, латентність злочинності – це «ознака, що відображає існування в країні тієї реальної ситуації, коли певна частина злочинності залишається неврахованою» [14, с. 38].

Відносно ж питання зменшення латентності правопорушень і злочинів, то з цього приводу слід зауважити, що вказане досягається шляхом використання комплексу загальних і спеціальних способів, засобів та методів, що впливають на причини, які зумовлюють відповідну латентність. Зокрема, серед основних способів зменшення латентності корупційної злочинності Н.З. Магас називає: проведення різноманітних заходів для підвищення правосвідомості громадян і сприяння довірі до правоохоронних органів; передбачення винагороди за повідомлення про злочин; тимчасове передбачення відповідальності за неповідомлення про корупційний злочин; вдосконалення правового статусу викривачів [15, с. 86, 89]. У контексті питання, що нами досліджується, це означає, що публічна служба у правоохоронній сфері своєю діяльністю повинна підвищувати довіру суспільства до цієї служби, серед іншого: ефективно та завжди у межах законодавства протидіяти правопорушенням, припиняти їх; діяти прозоро (наскільки це виявляється можливим), керуючись принципом «людина – найвища соціальна цінність» і т. д.;

(4) застосування заходів юридичної відповідальності до порушників правопорядку. Загальновідомо, що «несправедливий нормативно-правовий акт про відповідальність, перш за все, в період соціальної та культурної кризи в державі, ні в якій мірі не виявляється здатним спри-

яти вирішенню кризових явищ». Навпаки, ця «драконтова міра» буде загострювати соціальний конфлікт, провокувати нові конфлікти в суспільстві, культивувати практичне вираження природного антисоціального стану людини, обумовлювати зростання правового нігілізму, знецінювати в очах громадян цінність держави і виснажувати їх потребу в державі» [16, с. 48]. Не в меншій мірі негативними будуть наслідки, коли норми законодавства про юридичну відповідальність є справедливими, однак, вони застосовуються повноважними суб'єктами несправедливим чином. У цьому контексті слід мати на увазі, що у загальному вимірі мета юридичної відповідальності – це «бажаний або планований результат, який хотів досягнути законодавець, установлюючи вид правопорушення і санкцію за його вчинення, у випадках порушення вимог чинного законодавства» [17, с. 315]. При цьому, зважаючи на багатоаспектність означеного феномену, погодимось із українською вченою-адміністративістом В.А. Крижановською у тому, що у юридичній відповідальності мета є комплексною, охоплюючи таким чином: (а) загальну тактичну мету, що полягає у «забезпеченні правопорядку, підтримці нормального функціонування механізму правового регулювання»; (б) стратегічну мету – «оптимізацію правопорядку, його зміцнення та вдосконалення» [18, с. 34]. Таким чином, розглядуване завдання публічної служби в правоохоронній сфері є одним з найбільш важливих, будучи, з одного боку, завданням, що здійснюється у наслідок недостатньої реалізації завдань щодо виявлення загроз існуючому правопорядку (тобто, недосягнення «ідеалу») та попередження (профілактика) цих порушень, а, з іншого боку – завданням, реалізація якого стратегічним чином сприяє попередженню та профілактиці правопорушень, об'єктивуючи таким чином принцип невідворотності юридичної відповідальності.

Що ж стосується особливих (конкретних) завдань публічної служби в правоохоронній сфері України, то наголосимо, що ці завдання стосуються не всієї публічної служби у правоохоронній сфері, а виключно тієї служби (у цій сфері), котра відповідає лише за певний напрямок (чи напрямки) досягнення мети створення та функціонування публічної служби в означеній сфері. Як правило, особливі (конкретні) завдання публічної служби закріплюються в законодавчих актах, якими нормативно регламентується діяльність певного правоохоронного органу (отже, й публічної служби цього органу). Наприклад, у відповідності до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 року № 2229-XII на СБУ покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. У ч. 2 вказаної статті Закону також вказується, що додатково до завдань СБУ входить: попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України. Що ж стосується Національної поліції України, то згідно ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII завданням цього центрального органу виконавчої влади є надання поліцейських послуг у сферах: (а) забезпечення публічної безпеки і порядку; (б) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; (в) протидії злочинності; (г) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. У свою чергу завданнями НАБУ, як важливого антикорупційного органу нашої держави, зважаючи на зміст ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII, є: протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Висновки. До спеціальних завдань публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави слід віднести наступні завдання: (1) виявлення загроз існуючому правопорядку; (2) профілактика та припинення порушень правового порядку; (3) зменшення латентності злочинності; (4) застосування заходів юридичної відповідальності до порушників правопорядку. Що ж стосується особливих завдань розглядуваної публічної служби, то вони не мають універсальної природи, адже в різних правоохоронних органах та їх структурних органах публічні службовці можуть виконувати різний набір цих функцій. Таким чином, проведений критичний аналіз завдань та функцій публічної служби в Україні у достатній мірі дозволяє осмислити концептуальну сутність та особливість, соціально-правову значимість цього підвиду публічної служби в нашій державі, дозволяючи більш повно проводити подальші дослідження проблематики публічної служби в правоохоронній сфері.

Список використаних джерел:

1. Кікінчук В.Ю. Щодо визначення поняття державної служби. *Форум права*. 2012. № 3. С. 282–286.
2. Липовська Н.А. Особливості інституціонального розвитку державної служби. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2009. № 2. С. 1–8.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
4. Лагодієнко В.В. Механізм управління розвитком агропромислового виробництва: суть, функції, завдання та регіональні особливості. *Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України*. 2007. Т. 17. № 3. С. 54–59.
5. Бурбика В.О. *Адміністративно-правові засади взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами*: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2017. 251 с.
6. Аккаева Х.А., Манукян А.Р. Задачи государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации. *Приоритетные направления развития науки и образования*. 2016. № 2. С. 251–253.
7. Братель С.Г. Мета, завдання та принципи правоохоронної сфери. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право*. 2014. № 2. С. 54–59.
8. Ботвінов Р.Г. Здійснення правоохоронної діяльності органами державної влади: сутність та ознаки. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. № 4 (31). С. 44–50.
9. Дручек О.М. Профілактика правопорушень у середовищі дитини як завдання міліції: поняття, зміст. *Право і суспільство*. 2014. № 2. С. 196–201.
10. Макаренко О.М. Щодо з'ясування терміна профілактика правопорушень та суміжних з ним понять. *Право і безпека*. 2004. № 3-1. С. 118–120.
11. Курилюк Ю.Б. Кримінологічні засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів охорони державного кордону. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 4. С. 64–68.
12. Синюта Л.Л. Правовое принуждение в деятельности государственных органов. *Вестник Московского университета. Серия: Право*. 2002. № 3. С. 19–26.
13. Закалюк А.П. *Курс сучасної української кримінології: теорія і практика*: у 3-х кн. Київ: Вид. Дім «Ін Юре», 2007. Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. 424 с.
14. Косовец А.А. Проблемы противодействия угрозам информационной безопасности МВД России. *Вестник экономической безопасности*. 2011. № 1. С. 37–45.
15. Магас Н.З. Способи зменшення латентності корупційної злочинності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 4. С. 84–90.
16. Гладкий В.В. Проблемы универсального понимания термина «юридическая ответственность»: исторический контекст. *Актуальные научные исследования в современном мире*. 2017. Вып. 4-9 (24). С. 37–50.
17. Продаєвич В.О. Функції адміністративної відповідальності. Актуальні проблеми держави і права. 2006. Вип. 27. С. 314–321.
18. Крижановська В.А. *Адміністративна відповідальність в адміністративному праві України: сучасне розуміння, нові підходи*: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2016. 258 с.