

**СИСТЕМА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ
У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ**

**THE SYSTEM OF PUBLIC SERVICE BODIES IN THE LAW ENFORCEMENT SPHERE
OF UKRAINE IN MODERN CONDITIONS**

У статті зазначено, що нині досить актуальним є питання побудови системи органів публічної служби у правоохоронній сфері України в сучасних умовах.

Узагальнення наукових бачень щодо структури й системи національних органів публічної служби дає змогу констатувати, що вчені-адміністративісти і практики досі не обрали єдиний критерій віднесення конкретного державного органу до системи правоохоронних. Поширеними є два підходи: широке тлумачення системи правоохоронних органів (з віднесенням до них усіх суб'єктів, які виконують певні правоохоронні функції) та вузьке (обмеження системи таких органів лише суб'єктами виконання виключно правоохоронних функцій у межах забезпечення правопорядку). Аргументовано, що невирішеність у теорії адміністративного права України питання про те, як слід тлумачити поняття «правоохоронні органи», неоднозначність сприйняття певних державних органів як правоохоронних істотно ускладнюють осмислення системи й структури органів публічної служби в правоохоронній сфері сучасної України.

З огляду на юридичний зміст й ознаки встановлено та охарактеризовано специфіку завдань та функцій публічної служби в правоохоронній сфері, запропоновано вирішення актуальних проблем кадрового забезпечення шляхом визначення відповідної системи в межах вузького та широкого підходів: у вузькому значенні ця система охоплює наявні органи, які мають законодавчо закріплений статус правоохоронного органу (органи прокуратури, Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Служба безпеки України, Державне бюро розслідувань, Національне антикорупційне бюро України, Національна гвардія України), а в широкому – це органи, які мають відповідний статус або, не маючи такого статусу, забезпечують окремі напрями реалізації правоохоронної функції держави.

***Ключові слова:** кадрове забезпечення, публічна служба, система та структура правоохоронних органів, органи правопорядку.*

The article indicates that currently the issue of building a system of public service bodies in the law enforcement sphere of Ukraine in modern conditions is very relevant.

The generalization of scientific visions regarding the structure and system of national public service bodies allows us to state that administrative scientists and practitioners have not yet chosen the only criterion for assigning a particular state body to the law enforcement system. Two approaches are widespread: a broad interpretation of the system of law enforcement agencies (including all subjects that perform certain law enforcement functions) and a narrow one (limiting the system of such bodies only to subjects performing exclusively law enforcement functions within the framework of ensuring law and order). It is argued that the unresolved issue in the theory of administrative law of Ukraine on how to interpret the concept of “law enforcement agencies”, the ambiguity of perception of certain state bodies as law enforcement agencies significantly complicate the understanding of the system and structure of public service bodies in the law enforcement sphere of modern Ukraine.

Taking into account the legal content and signs, the specifics of the tasks and functions of the public service in the law enforcement sphere have been established and

characterized, the solution of urgent problems of staffing has been proposed by defining the appropriate system within a narrow and broad approaches: in the narrow sense, this system covers the existing bodies, which must be legally enshrined in the status a law enforcement body (prosecutors, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the National Police of Ukraine, the Security Service of Ukraine, the State Bureau of Investigation, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the National Guard of Ukraine), and broadly these are bodies that have the appropriate status or without such status, provide separate directions for the implementation of the law enforcement function of the state.

Key words: *staffing, public service, system and structure of law enforcement agencies, law enforcement agencies.*

Вступ. Нині однією з найактуальніших проблем у реформуванні правоохоронних органів та кадровому забезпеченні публічної служби є побудова системи органів публічної служби у правоохоронній сфері України. Система правоохоронних органів України в сучасних умовах передбачає: 1) у вузькому значенні – це органи, статус яких як правоохоронних закріплено законодавчо (структуру цієї системи становлять, зокрема, органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро, Національної гвардії); 2) у широкому значенні, крім правоохоронних органів, які мають нормативно визначений статус, інші державні органи, які, хоча й не мають такого статусу, однак задіяні у 25 виконанні окремих напрямів реалізації правоохоронної функції держави.

Персонал правоохоронних органів за своїми службово-кваліфікаційними характеристиками – це, насамперед, фахівці юридичного напрямку, наділені певним обсягом фахових юридичних компетентностей (основним інструментарієм реалізації посадових обов'язків фахівців зазначеного профілю є правові засоби та процедури, визначені законами й підзаконними нормативно-правовими актами, а організаційні, управлінські, технічні, військові, тактичні та інші засоби є допоміжними). Отже, підготовка публічного службовця у правоохоронній сфері передбачає набуття специфічних юридичних знань за різними сферами правового регулювання, а також охоплює низку додаткових умінь і навичок прикладного характеру (здійснення контролю та нагляду за виконанням законів й інших нормативно-правових актів; притягнення правопорушників до різних видів юридичної відповідальності; усунення перешкод на шляху реалізації прав і свобод тощо).

Отже, в сучасних умовах принципово важливого значення набуває дослідження кадрового забезпечення у правоохоронній сфері, зокрема щодо побудови системи органів публічної служби у правоохоронній сфері України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження в даній сфері були предметом наукових досліджень багатьох вчених. Суттєвий внесок у вивчення та розроблення питань щодо системи і структури органів публічної служби у правоохоронній сфері України здійснено в дослідженнях В.Б. Авер'янова, С.О. Андренко, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, С.Г. Брателя, В.С. Венедиктова, В.Ю. Грітчиної, С.Д. Гусарева, М.М. Дивака, О.Ю. Дрозда, Т. Є. Кагановської, Р.А. Каложного, А.М. Клочка, Т.О. Коломоєць, В.В. Колпакова, А.Т. Комзюка, С.Ф. Константінова, О.В. Копана, О.Є. Користіна, С.І. Корсуна, А.Є. Крищенко, О.В. Кузьменко, М.В. Лошицького, В.Я. Малиновського, О.В. Петришина, Р.А. Сербина, В.В. Сокурєнка, А.А. Стародубцева, В.Я. Тація, В.М. Тетері, Ю.М. Топчія, Н.Л. Шевченко, В.Г. Яцуби та ін.

Проте останні зміни до чинного законодавства та реформування правоохоронних органів активізували увагу вчених до вивчення та необхідності більш детального розгляду форм та процедур кадрового забезпечення у правоохоронній сфері, зокрема в Національній поліції України.

Наукова новизна. Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в умовах структурно-функціональних змін у системі державного управління, зокрема, побудови системи органів публічної служби у правоохоронній сфері України в сучасних умовах є одним із найважливіших у адміністративно-правовій науці комплексних досліджень сучасної концепції публічної служби. У ході проведеного дослідження було проаналізовано усталені наукові підходи до розуміння сутності системи та структури органів публічної служби у правоохоронній сфері, які покликані забезпечувати охорону правопорядку за рахунок впорядкування діяльності публічних службовців і формування якісного кадрового складу.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження системи органів публічної служби у правоохоронній сфері України в сучасних умовах, а також аналіз наукових підходів до розуміння сутності системи та структури органів публічної служби у правоохоронній сфері, які покликані

забезпечувати охорону правопорядку за рахунок впорядкування діяльності публічних службовців і формування якісного кадрового складу.

Результати дослідження. Органи публічної служби в правоохоронній сфері України як органічну частину національної системи суб'єктів публічної адміністрації можна розглядати у вузькому значенні (лише правоохоронні органи) та широкому (коли йдеться про правоохоронні та інші державні органи, а також органи місцевого самоврядування, що тією чи іншою мірою забезпечують правопорядок у правоохоронній сфері держави).

Таким чином, аналіз системи правоохоронних органів надає можливість визначити: 1) систему органів публічної служби в правоохоронній сфері у вузькому значенні; 2) частину системи органів публічної служби в правоохоронній сфері в широкому значенні. З огляду на це для уточнення системи та структури органів публічної служби в правоохоронній сфері України в сучасних умовах передусім варто розглянути систему та структуру правоохоронних органів, на підставі чого розкрити широкий підхід до відповідного розуміння публічної служби в правоохоронній сфері.

Аналізуючи систему правоохоронних органів, слід зауважити, що вчені [1, с. 180] практично одностайні в думці стосовно того, що правоохоронні органи становлять певну систему. Наприклад, О.К. Кузьменко вважає, що система – це «сукупність якісно визначених елементів, між якими існує закономірний взаємозв'язок чи взаємодія» [2, с. 217]. Таким чином, система є явищем, якому притаманні певні специфічні риси. Зокрема, на думку української дослідниці А.А. Романової, основними ознаками системи є такі: 1) кожна система означена сталими зв'язками між її елементами; 2) система має певну якість, що не притаманна окремим її частинам; 3) система та її частини не можуть розглядатись ізольовано одна від одної; 4) зв'язки системи з її частинами сильніші, ніж зв'язки системи або її елементів з іншими системами (тобто система, взаємодіючи із середовищем, постає як єдине ціле); 5) усі системи не є незмінними (будь-яка система переживає періоди свого зародження, становлення, розвитку, зміни та занепаду) [3, с. 600–601].

Отже, система органів публічної служби в правоохоронній сфері є важливою конструкцією, на підставі якої можна належним чином дослідити питання адміністративно-правового забезпечення організації публічної служби в правоохоронній сфері України. Цілком закономірним є те, що сутність і структура цієї системи слугували предметом досліджень численних українських і зарубіжних учених [4; 5], передусім у контексті вивчення системи правоохоронних органів України. Причому слід зауважити, що серед науковців немає єдиного підходу до розуміння системи органів публічної служби в правоохоронній сфері. Наприклад, О.Л. Соколенко із цього приводу зауважує, що система правоохоронних органів відображає передусім інституціональний аспект правоохоронної діяльності, існування й функціонування якого неможливе поза зв'язком з іншими елементами організації правоохорони, зокрема нормативно-правовим забезпеченням побудови системи таких правоохоронних органів і реалізації ними відповідної правоохоронної діяльності. Вказане пояснюється тим, що «лише єдність та пов'язаність правового регулювання суспільних відносин у правоохоронній сфері, організації правоохоронних органів і практично здійснюваної ними правоохоронної діяльності в умовах демократичної соціальної правової держави може розглядатись як єдино прийнятний і конструктивний спосіб організації правоохорони» [6]. Причому Р.В. Нагорних зауважує, що система державної служби в правоохоронній сфері становить «сукупність суб'єктів державної правоохоронної служби (статична підсистема) та їх діяльності (динамічна підсистема) у сфері забезпечення безпеки, підтримання законності й правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод людини та громадянина, а також сукупність інструментів правового закріплення статусу суб'єктів державної служби в правоохоронних органах, їх професійної діяльності на посадах відповідної державної служби, а також внутрішньоорганізаційної діяльності у сфері організації порядку проходження державної служби в правоохоронній сфері (компетенційна підсистема)» [1, с. 182].

Аналіз системи органів публічної служби в правоохоронній сфері України в сучасних умовах передбачає також дослідження структури цієї системи, що становить проблему, стосовно якої серед учених-адміністративістів також немає єдиного підходу. Наприклад, на думку вітчизняної вченої О.Л. Соколенко, до системи правоохоронних органів України належать такі види правоохоронних органів: 1) суди; 2) прокуратура; 3) СБУ; 4) Управління державної охорони; 5) Військова служба правопорядку в ЗСУ; 6) Держприкордонслужба; 7) ДКВС України; 8) ДВС; 9) міліція; 10) внутрішні війська МВС України; 11) Служба зовнішньої розвідки України; 12) Головне управління розвідки Міністерства оборони України; 13) Уповноважений Верховної Ради Укра-

їни з прав людини; 14) інші правоохоронні органи [6, с. 148]. Український вчений П. І. Хамула правоохоронними вважає такі державні органи: 1) СБУ, Управління державної охорони України, Військову службу правопорядку у ЗСУ; 2) Держприкордонслужбу та митні органи; 3) прокуратуру України; 4) ДКВС України; 5) органи внутрішніх справ України; 6) органи, наділені повноваженнями у сфері оперативно-розшукової діяльності [7, с. 10]. На думку українського вченого В.А. Глуховері, до правоохоронних органів можна віднести органи прокуратури, Національну поліцію, СБУ, Військову службу правопорядку у ЗСУ, НАБУ, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи й установи виконання покарань. Водночас учений зауважує, що в окресленому контексті можна також розглядати органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні чи правоохоронні функції та які не належать до зазначених вище суб'єктів, тобто органи, які наділені певними контрольними та юрисдикційними функціями й для яких правоохоронна функція не є головною [8, с. 49]. С.С. Шоптенко вважає, що систему правоохоронних органів України доцільно розглядати через її поділ на дві групи органів: 1) державні органи, що є безпосередньо правоохоронними органами, котрі комплексно реалізують правоохоронну діяльність за різними напрямками, а саме: прокуратура, НП України; СБУ, НАБУ, ДФС України, Держприкордонслужба, Військова служба правопорядку у ЗСУ, ДПС України; 2) державні органи, які реалізують окремі правоохоронні функції, зокрема: органи державного фінансового контролю; органи рибоохорони; органи державної лісової охорони; Служба зовнішньої розвідки України; управління державної охорони; розвідувальний орган Міністерства оборони України; ДБР; Державна служба з надзвичайних ситуацій; НГ України; ДВС; НАЗК; Державна санітарно-епідеміологічна служба; Державна екологічна інспекція; Державна архітектурно-будівельна інспекція; Державна міграційна служба. Водночас С.С. Шоптенко зауважує, що наведений перелік державних органів не є вичерпним та може бути доповнений іншими органами державної влади, які, відповідно до законодавства, уповноважені на реалізацію правоохоронних функцій [9, с. 154].

Наведені підходи до визначення переліку правоохоронних органів засвідчують, що: 1) частина державних органів, які вчені відносять до правоохоронних органів, на сьогодні в процесі адміністративної реформи та реформи правоохоронної системи були ліквідовані (реорганізовані), а отже, або вже не належать до правоохоронних чи до інших державних органів, або є реорганізованими; 2) у напрацюваннях науковців не запропоновано єдиного переліку державних органів, що є правоохоронними; 3) перелік органів, які вчені вважають правоохоронними, є відкритим.

Вказані проблеми зумовлені як потребою в ревізії переліку відповідних державних органів крізь призму останніх змін в адміністративному законодавстві України та структурі правоохоронної сфери, так і значним обсягом державних органів, які можна віднести до правоохоронних. Зокрема, ще 2012 року провідний український науковець В.Я. Тацій наголошував на тому, що до системи правоохоронних органів належать різні за своїм статусом і функціональним призначенням органи, що загалом унеможливило визначення їх системи. Причому широке тлумачення правоохоронної функції дозволяє до правоохоронних органів відносити «майже всі органи виконавчої влади, які тією чи іншою мірою займаються виконанням правоохоронних функцій, тобто так чи інакше правоохоронною діяльністю. Так, сьогодні в українському адміністративному праві налічується від 17 до 80 правоохоронних органів залежно від конкретного змісту поняття правоохоронної функції та заснованих на ній критеріїв класифікації» [10, с. 3–4]. Дослідник зауважує, що способом подолання термінологічної неоднозначності, пов'язаної з поняттям «правоохоронні органи», може бути, по-перше, збереження вказаної категорії лише як узагальнюючого наукового поняття, а по-друге, здійснення поділу цієї системи органів залежно від їх конкретних функцій та призначення в механізмі охорони права. З огляду на це запропоновано виокремити: 1) органи охорони правопорядку; 2) контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади; 3) органи охорони Конституції та державного контролю [10, с. 6]. Український вчений П.І. Хамула також вважає, що система правоохоронних органів складається з органів охорони правопорядку, контрольних (юрисдикційних) органів виконавчої влади, а також органів охорони Конституції [7, с. 3, 5, 10].

Вважаємо, що окреслений підхід до розуміння структури системи правоохоронних органів є досить широким, а також таким, що дозволяє використовувати цей підхід для окреслення розглядуваної системи публічної служби у вузькому та широкому значенні. У межах вузького підходу до розуміння структури органів публічної служби в правоохоронній сфері України доцільно розглядати публічну службу органів охорони правопорядку, а в межах широкого підходу до розуміння відповідної структури – контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади, а також органи охорони Конституції нашої держави та органи державного контролю [11]. Вважаємо,

що вказані підходи слід проаналізувати більш докладно, зокрема дослідити відповідні державні органи та публічну службу в них, приділяючи увагу саме вузькому підходу до розуміння вказаної структури (це виправдано вимогами до обсягу дослідження).

1. Система та структура органів публічної служби в правоохоронній сфері України в межах вузького підходу, тобто система та структура органів публічної служби в органах охорони правопорядку. Слід зауважити, що поняття «органи правопорядку» почали активно використовувати у вітчизняному законодавстві з 2 червня 2016 року, зокрема у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII [12]. Українська дослідниця Н.М. Ярмиш [15] із цього приводу зауважує, що на підставі вказаного Закону Конституцію України було доповнено ст. 131-1, де використовується термін «органи правопорядку», який: не застосовувався в інших законах та підзаконних нормативних актах України; невідомий юридичній науці, принаймні вітчизняній (з цією позицією не можна погодитись повною мірою, адже це поняття частково використовувалося у чинному законодавстві [13] та комплексно чи фрагментарно розглядалось правниками в їхніх наукових дослідженнях [14]).

Як слушно із цього приводу зазначив Н.М. Ярмиш, вжитий у Конституції України термін «органи правопорядку» доцільно розглядати як аналог терміна «органи охорони правопорядку» та вважати, що «такими є органи, які у своєму складі мають силові, озброєні підрозділи та працівники яких наділені правом застосовувати примушування, зокрема з використанням вогнепальної зброї» [15, с. 79, 83]. Причому Ю.Г. Мороз вважає, що термін «орган охорони правопорядку» є поняттям досить широким за своїм змістом, адже охоплює, серед іншого, поняття «орган правопорядку» [16, с. 18].

У свою чергу М.В. Руденко та О.П. Шайтуро досить влучно звертають увагу на те, що термін «органи правопорядку» активно використовують у міжнародних документах ООН, зокрема Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17 вересня 1979 року [17], цей термін має відповідні аналоги в законодавстві держав – членів Європейського Союзу (зокрема, у Великій Британії, Німеччині, Франції). Саме тому, на думку вчених, вживання цього терміна в тексті Конституції ґрунтувалось на відповідній світовій практиці та усталеній юридичній термінології цього інституту, «до якого належать здебільшого поліцейські служби, військова поліція, інші органи, до компетенції яких належить слідство та оперативно-розшукова діяльність» [18, с. 159]. Тобто слід погодитися з тим, що, на відміну від інших органів виконавчої влади, для органів охорони правопорядку правоохоронна функція є основною, з огляду на що «вони здійснюють повноваження, спрямовані на захист прав і свобод людини та охорону правопорядку». У зв'язку із цим зазначені органи, на думку В.Я. Тація, мають право легального застосування примусу, що зумовлює особливості їхнього статусу, накладає на працівників цих органів особливі вимоги щодо фахової підготовки, психологічних і моральних якостей. Крім того, правоохоронні органи мають у своєму складі озброєні формування [10, с. 6]. Цю думку фактично дослібно відтворює П.І. Хамула [7, с. 11].

Зважаючи на викладене, можна дійти висновку, що структура органів публічної служби в правоохоронній сфері України сьогодні складається з публічної служби таких органів охорони правопорядку:

1.1. Органи прокуратури. Зі змісту п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [19] випливає, що органи прокуратури є правоохоронними органами, а отже, цілком закономірно їх такими визнають українські дослідники [20; 21]. Водночас у межах нашого дослідження слід мати на увазі, що прокуратура України, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» [22], становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому зазначеним законодавчим актом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства й держави.

Структура публічної служби органів прокуратури є досить складною та розкривається в структурі системи прокуратури України, котра детально врегульована положеннями розділу II Закону України «Про прокуратуру», а також спеціальними наказами Генпрокурора України. З огляду на це можемо дійти закономірної думки, що структура публічної служби відображає структуру системи прокуратури України.

1.2. Національна поліція України. Передусім зазначимо, що цей державний орган, згідно з п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», законодавець безпосередньо відносить до правоохоронних органів (у такому самому контексті Національної поліції України також розглядають українські дослідники [23; 24; 25]). Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» [26] є центральним органом виконавчої

влади, котрий служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Вказаний державний орган замінив собою міліцію, на відміну від якої поліція – це «професійний, висококваліфікований, збройний орган правового порядку, призначений для захисту прав та безпеки громадян і їхнього майна». З огляду на це, поліція є «основою стабільності в державі та безпеки громадян» [26; 27, с. 12].

Структура органів публічної служби Національної поліції України закономірно відображає структуру цього правоохоронного органу, загальну систему якого визначено в ст. 13 Закону України «Про Національну поліцію» [26] та більш детально окреслено в ст. 14–15 вказаного законодавчого акта.

1.3. Служба безпеки України. Цей державний орган, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», віднесений законодавцем до правоохоронних органів (в аналогічному контексті вказаний державний орган досліджують також українські вчені [28; 29]). Водночас зі змісту ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України» [30] випливає, що СБУ є державним органом спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України. У ч. 1 ст. 9 цього Закону йдеться про те, що систему СБУ становлять Центральне управління СБ України, підпорядковані йому регіональні органи, органи військової контррозвідки, військові формування, а також навчальні, науково-дослідні та інші заклади Служби.

1.4. Державне бюро розслідувань. Згідно із ч. 1 ст. 1 та ч. 1 ст. 5 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [31] ДБР є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції.

Причому слушно слід визнати позицію О.В. Шамари стосовно того, що створення ДБР України – це «далекоглядний політичний, інституційний і правовий крок, спрямований на створення потужного централізованого органу, наділеного правоохоронними функціями» [32]. У цьому контексті слід мати на увазі, що хоча в закріпленому Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів України» переліку правоохоронних органів не згадується ДБР, це не є підставою для того, щоб не відносити Бюро до правоохоронних органів. Крім того, як зазначає М.С. Моїсєєв, дослідження особливостей становлення органів ДБР дає підстави дійти висновку, що зазначений орган є принципово новим у системі наявних державних органів, він не є органом, який утворений шляхом реорганізації наявних органів. Крім того, жодного подібного органу в механізмі держави раніше не було передбачено [33, с. 56, 60].

Означене позначається також і на адміністративно-правовому статусі службовців Бюро та їх структурі. Відповідно до ч. 1 і 2 ст. 14 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», до працівників ДБР належать особи рядового й начальницького складу, державні службовці, працівники, які уклали трудовий договір з Бюро. Причому служба в ДБР є державною службою особливого характеру, що полягає в професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, а час проходження служби в Бюро зараховується до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби відповідно до закону. Водночас звернемо увагу на те, що структура Бюро погоджена з Урядом [34] затверджена наказом ДБР від 21 грудня 2017 року № 1 та відображає структуру публічної служби цього державного органу.

1.5. Національне антикорупційне бюро України. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» НАБУ є правоохоронним органом. Причому, згідно зі ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [35], Нацбюро є державним правоохоронним органом, що: утворюється Президентом України відповідно до вказаного та інших законів України; попереджає, виявляє, припиняє, розслідує та розкриває корупційні правопорушення, віднесені до його підслідності, а також запобігає вчиненню нових корупційних правопорушень. Водночас завданням НАБУ є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Особливий адміністративно-правовий статус НАБУ становить дослідницький інтерес для українських учених [36; 37] та позначається на адміністративно-правовому статусі публічної служби цього державного органу, їх структурі.

Окремо доцільно також звернути увагу на Національну гвардію України, яка відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національну гвардію України» [38] є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи МВС України і призначене для виконання

завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства й держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій. У ч. 3 ст. 2 вказаного законодавчого акта встановлено, що НГУ є основним суб'єктом з припинення масових заворушень. Причому у процесі здійснення заходів щодо припинення масових заворушень НГУ координує діяльність сил і засобів правоохоронних органів, залучених до припинення зазначених протиправних дій. Крім того, у ч. 5 зазначеної статті закріплено правило, згідно з яким НГУ «виконує покладені на неї завдання у взаємодії з правоохоронними органами» та іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями тощо. Із цього випливає, що розглядуваний державний орган, певна річ, не є правоохоронним, однак публічна служба цього органу виконує певні правоохоронні функції, які, серед іншого, дозволяють належним чином взаємодіяти з публічною службою правоохоронних органів з метою реалізації основних функцій цього органу, закріплених у ст. 2 вказаного законодавчого акта.

Окреслений сутнісний зміст адміністративно-правової суб'єктності НГУ зумовлює особливий інтерес українських учених до вивчення правового статусу органу та його публічної служби [39; 40]. Наприклад, О.В. Агапова зауважує, що НГУ було створено «у формі військового формування, яке поряд із правоохоронними функціями залучається до здійснення окремих військових завдань для забезпечення внутрішньої безпеки держави, у зв'язку із чим питання щодо віднесення цієї військової структури до системи правоохоронних органів (органів охорони правопорядку) потребує додаткового наукового аналізу». Водночас, аналізуючи наукові дослідження, присвячені визначенню місця та ролі складових системи правоохоронних органів, науковець констатує, що НГУ «набуває особливого статусу в цій системі. Таким чином, О.В. Агапова наголошує, що НГУ – це, безперечно, військове формування держави, однак наділене водночас значним спектром правоохоронних завдань, які визначають основний напрям його діяльності [41, с. 25, 28].

2. Система та структура органів публічної служби в правоохоронній сфері України в межах широкого підходу, тобто система та структура органів публічної служби в органах охорони правопорядку, серед яких:

1) *контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади.* Розглядувана група державних органів у правоохоронній сфері України складається з органів, які в межах юрисдикційної контрольної діяльності як основної для них діяльності здійснюють певні функції (є для цих органів другорядними), що можуть бути інтерпретовані як правоохоронні. У цьому контексті В.Я. Тацій зауважує, що до системи контрольних (юрисдикційних) органів виконавчої влади доцільно віднести ті «органи виконавчої влади, які наділені контрольними повноваженнями і здійснюють адміністративну юрисдикцію». На думку науковця, до цієї групи, зокрема, можна зарахувати органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, лісової охорони та інші, для яких правоохоронна функція є не основною, а допоміжною, оскільки їх основні повноваження спрямовані на здійснення контролю за додержанням законодавства в певній сфері державного управління. Унаслідок цього їхній статус, повноваження, права та обов'язки встановлюються нормами адміністративного права [10, с. 7].

Таким чином, можна дійти висновку, що систему публічної служби контрольних (юрисдикційних) органів виконавчої влади в широкому значенні становлять: Державна авіаційна служба України, Державна адміністрація залізничного транспорту України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України; Державна екологічна інспекція України; Державна інспекція енергетичного нагляду України; Державна інспекція України з безпеки на морському та річковому транспорті; Державна служба України з безпеки на транспорті; Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками; Державне агентство рибного господарства України та ін.;

2) *органи охорони Конституції та державного контролю.* До зазначених органів В.Я. Тацій та Н.М. Ярмиш відносять Конституційний Суд України, Уповноваженого ВРУ з прав людини, Рахункову палату України [42, с. 6; 43, с. 81]. Тобто структура системи органів публічної служби в органах охорони Конституції та державного контролю об'єктивується тими публічними службовцями, котрі безпосередньо охороняють Основний Закон України та забезпечують державний контроль, здійснюючи охорону правопорядку.

Що ж стосується осмислення органів публічної служби у сфері правоохорони в контексті безпосереднього розуміння публічної служби, тобто як служби, що охоплює не лише державну службу, а й службу в органах місцевого самоврядування, слід зазначити, що сьогодні в Україні на муніципальному рівні не існує місцевих правоохоронних органів (муніципальної поліції), проте їх створення знаходиться на порядку денному реформи децентралізації влади та реформи правоохоронної системи держави. Окремі правоохоронні функції на місцях виконують посадові особи місцевого самоврядування. Зокрема, громадяни України, котрі вперше приймаються на службу в органи місцевого самоврядування (за винятком окремих посад), у день прийняття відповідного рішення складають Присягу, у якій вони урочисто присягають, що будуть охороняти права, свободи й законні інтереси громадян.

Висновки. Таким чином, на підставі проведеного нами дослідження можна дійти таких висновків. Система органів публічної служби в правоохоронній сфері України в сучасних умовах: 1) у вузькому значенні охоплює систему органів публічної служби в органах охорони правопорядку (структуру цієї системи становлять, зокрема, органи прокуратури, МВС, НПУ, СБУ, ДБР, НАБУ, НГУ); 2) у широкому значенні, крім правоохоронних органів, які мають нормативно визначений статус, інші державні органи, які, хоча й не мають такого статусу, однак задіяні у виконанні окремих напрямів реалізації правоохоронної функції держави (наприклад, контрольні органи виконавчої влади, зокрема Державна інспекція енергетичного нагляду України, Державна служба України з лікарських засобів і контролю за наркотиками, Державне агентство рибного господарства України тощо; органи охорони Конституції та державного контролю), а також інші державні органи, органи місцевого самоврядування, що тією чи іншою мірою забезпечують правопорядок у правоохоронній сфері держави.

Невирішеність у теорії адміністративного права України питання про те, що слід розуміти під поняттям «правоохоронні органи», неоднозначність сприйняття тих чи інших державних органів як правоохоронних істотно ускладнює методико-теоретичні можливості осмислення системи та структури органів публічної служби в правоохоронній сфері сучасної України. Водночас вирішення означеного питання можливе завдяки осмисленню відповідної системи органів у межах вузького та широкого контексту. У вузькому значенні система органів публічної служби в правоохоронній сфері України складається з органів охорони правопорядку, до яких належать органи правопорядку загального та спеціального призначення (зокрема, органи прокуратури, Національної поліції України, СБУ, ДБР, НАБУ, НГУ), які складаються із власних структурних підрозділів. У широкому значенні відповідною системою охоплено всі правоохоронні органи (органи охорони правопорядку, контрольні органи виконавчої влади, органи охорони Конституції та державного контролю), а також інші державні органи, органи місцевого самоврядування, що тією чи іншою мірою забезпечують правопорядок у правоохоронній сфері держави.

Список використаних джерел:

1. Нагорных Р.В. Понятие системы государственной службы в правоохранительной сфере. *Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права*. 2016. Т. 10. № 1. С. 179–184. doi: 10.17150/1996-7756.2016.10(1).
2. Кузьменко О.К. Еколого-економічна система: поняття та структура. *Вісник Полтавської державної аграрної академії*. 2012. № 2. С. 217–221.
3. Романова А.А. Система забезпечення прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Форум права*. 2012. № 2. С. 599–602.
4. Боняк В.О. До проблеми визначення системи органів охорони правопорядку України. *Правоохоронна діяльність: конституційні та адміністративно-правові аспекти*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Львів, 25 жовт. 2013 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2013. С. 18–21
5. Пікуля Т.О. Правоохоронні органи в механізмі Держави України: теоретико-правові засади функціонування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2004. 20 с.
6. Соколенко О.Л. Система та види правоохоронних органів України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 143–149.
7. Хамула П.І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2016. 21 с.
8. Глуховеря В.А. Министерство внутренних дел Украины в системе правоохранительных органов государства. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2016. № 5(21). С. 48–50.
9. Шоптенко С.С. Система правоохоронних органів України. *Науковий вісник публічного і приватного права*. 2017. Вип. 3. С. 150–155.

10. Тацій В.Я. Поняття та система правоохоронних органів: у контексті системних змін до Конституції України. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 4(71). С. 3–17.
11. Комирчий П.А. Структура системи органів публичної служби в правоохоронительной сфері України. *Право і політика*. 2018. № 2. С. 74–79.
12. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19> (дата звернення: 01.05.2021).
13. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України : Закон України від 07.03.2002 р. № 3099-III. Дата оновлення: 01.10.2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3099-14>. (Дата звернення: 01.04.2021).
14. Боняк В.О. Органи охорони правопорядку України в сучасному вимірі: конституційно-правовий аспект : монографія. Дніпропетровськ : Ліра, 2015. 372 с.
15. Ярмиш Н.М. Зміст терміна «органи правопорядку, використаного у статті 131-1 Конституції України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4(46). С. 79–84.
16. Мороз Ю.Г. «Орган охорони правопорядку», «орган правопорядку», «орган досудового розслідування»: співвідношення понять. *Право і суспільство*. 2018. № 2. Ч. 3. С. 14–18.
17. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 17.12.1979 р. № 34/169. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282.
18. Руденко М.В., Шайтуро О.П. Щодо визначення поняття «органи правопорядку». *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. 2017. Вип. 23. С. 158–160. (Серія «Право»).
19. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII. Дата оновлення: 30.12.2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> (дата звернення: 01.05.2021).
20. Безпалова О.І. Пріоритетні напрямки діяльності органів прокуратури України як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави. *Право і безпека*. 2013. № 2(49). С. 70–76.
21. Білодід І.М. Адміністративні повноваження органів прокуратури України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Т. 2. Вип. 35. Ч. II. С. 63–67. (Серія «Право»).
22. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 01.03.2021).
23. Венедіктов В.С. Національна поліція України: професіоналізм та конкурентоспроможність як перспективи розвитку. *Право і безпека*. 2017. № 1. С. 89–93.
24. Глуховець В.А. Національна поліція: стан та проблеми реформування. *Форум права*. 2016. № 5. С. 20–23.
25. Зозуля І.В. Чи є європейською Національна поліція України? *Форум права*. 2018. № 3. С. 30–39. doi: 10.5281/zenodo.1336836.
26. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Дата оновлення: 23.04.2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 01.03.2021).
27. Закон України «Про Національну поліцію» : наук.-практ. коментар / [О.І. Безпалова, К.Ю. Мельник, О.О. Юхно та ін. ; за заг. ред. В.В. Сокурєнка. Харків : ХНУВС, 2016. 408 с.
28. Грек М.В. Методи адміністративної діяльності Служби безпеки України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. Вип. 25. С. 233–241.
29. Кумейко А.В. Адміністративно-правовий статус Служби безпеки України у системі суб'єктів протидії злочинності : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2016. 202 с.
30. Про Службу безпеки України : Закон від 25.03.1992 р. № 2229-XII Дата оновлення: 23.04.2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (дата звернення: 01.05.2021).
31. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення: 01.05.2021).
32. Шамара О.В. Державне бюро розслідувань як одна із новел Кримінального процесуального кодексу України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2015. № 5(163). С. 131–138.
33. Моїсєєв М.С. Місце Державного бюро розслідувань України у системі державних органів. *Правові горизонти*. 2018. Вип. 10 (23). С. 55–60. doi: 10.21272/legalhorizons.2018.i10.p55.
34. Про погодження затвердження організаційної структури Державного бюро розслідувань: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 р. № 938-р. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 5. С. 3. URL : <https://ips.ligazakon.net/view>.

35. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. Дата оновлення: 16.09.2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>. (Дата звернення: 01.05.2021).

36. Салманов О.В., Лисенко С.Г. Засади діяльності детективів НАБУ в період реформування антикорупційної системи України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 4. С. 183–187.

37. Сисоєнко Г.І., Самодін А.В. Підрозділи Національного антикорупційного бюро України як орган досудового розслідування. *Часопис Академії адвокатури України*. 2015. Т. 8. № 2(27). С. 120–126.

38. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII. Дата оновлення: 23.04.2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18> (дата звернення: 01.05.2021).

39. Агапова О.В. Контроль та нагляд за діяльністю Національної гвардії України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Т. 2. Вип. 2. С. 112–115. (Серія «Юридичні науки»).

40. Байрачна Т.О. Адміністративно-правові засади контролю за діяльністю Національної гвардії України : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 234 с.

41. Агапова О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 244 с.

42. Тацій В.Я. Прокуратура та органи правопорядку в системі правоохоронних органів. *Вісник прокуратури*. 2013. № 3. С. 3–15.

43. Ярмиш Н.М. Зміст терміна «органи правопорядку, використаного у статті 131-1 Конституції України». *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4(46). С. 79–84.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.3.18>

ЛИТВИН І.І.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТА ОBOB'ЯЗКІВ СУБ'ЄКТІВ, ЯКІ ОТРИМУЮТЬ ОСВІТНІ ПОСЛУГИ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF THE RIGHTS AND RESPONSIBILITIES OF ENTITIES THAT RECEIVE EDUCATIONAL SERVICES

Метою статті є висвітлення нормативно-правових актів, норми яких визначають основи адміністративно-правових засад прав та обов'язків суб'єктів, які отримують освітні послуги в Україні. В статті висвітлюється нормативно-правова база, де закріплені основні права та обов'язки суб'єктів, які отримують освітні послуги, визначається адміністративно-правове забезпечення таких прав та обов'язків. Розглядається категоріальний апарат проблематики, наводяться визначення авторів поняття «суб'єкт», «суб'єкт права» (адміністративного), «суб'єкт правовідносин» (адміністративних), зауважується, що ці поняття не доцільно ототожнювати, наводяться приклади відмінностей цих категорій, також наводиться визначення «суб'єкт адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг». У дослідженні наводиться перелік суб'єктів, які отримують освітні послуги (здобувачі освіти, батьки здобувачів освіти). Вказується, що права та обов'язки суб'єктів, які отримують освітні послуги, містяться в Законах «Про освіту» 2017 р., «Про дошкільну освіту» 2001 р., «Про повну загальну се-

© ЛИТВИН І.І. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права (Класичний приватний університет)