

Ростислав БОТВИНОВ,

кандидат юридичних наук, докторант кафедри філософії, соціології державного управління Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при президентіві України

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВООХОРОННИХ ФУНКЦІЙ

СПЕЦІАЛІЗОВАНИМИ ВИДАМИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті аналізуються зміст і функціональні особливості спеціалізованих видів публічної служби. На думку автора, залежно від переважного способу здійснення правоохоронної діяльності можна виділити наступні функції правоохоронних органів: правозабезпечувальна, контрольна-наглядова, оперативно-розшукова і функція досудової підготовки справ про правопорушення. Автор стверджує, що в основу формування системи публічної служби повинен бути покладений функціональний аспект; він є критерієм оптимальності, доцільності і економічності у визначенні посад публічних службовців.

***Ключові слова:** правова держава, правоохоронна функція, правопорядок, правоохоронна діяльність, публічна служба, правоохоронні органи.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Військова агресія Російської Федерації відносно України істотним чином актуалізувала потребу забезпечення безпеки держави, особистості і громадянина, що вимагає розробки й реалізації принципово нових підходів до інтерпретації функціонального навантаження публічної служби держави в умовах суспільних реформ в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми та на які опирається автор. Особливості функціонування спеціалізованих видів публічної служби привертати увагу таких дослідників як А. П. Заєць, О. В. Зайчук, М. С. Кельман, М. І. Козюбра, А. М. Колодій, Н. А. Липовська, М. О. Маланчій, М. І. Мельник, А. С. Сіцінський, О. Ф. Скакун, Н. М. Онищенко, Н. Т. Шестаєв, М. І. Хавронюк та інші.

Мета статті: дослідити особливості реалізації правоохоронних функцій спеціалізованими видами публічної служби у сучасному українському суспільстві.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах розбудови державності особливого значення набуває публічна служба як невід’ємний атрибут функціонування сучасної держави. Розгляд публічної служби у найбільш широкому розумінні дозволяє по-новому з’ясувати сутність та ознаки кадрового наповнення апарату державної влади. Особливо актуальним це є для органів виконавчої влади спеціального призначення, таких як Прикордонна служба України, органи прокуратури, доходів і зборів тощо, де проблема проходження служби є особливо важливою з огляду на специфіку функцій. У цьому зв’язку актуальним виявляється прослідкувати взаємозв’язки, виділити загальне та особливе у проходженні спеціалізованої публічної служби [5].

Слід зазначити, що вперше на законодавчому рівні визначення поняття “публічна служба” було закріплено п. 15 ст. 3. Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з яким публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [2].

З огляду на те, що зазначене законодавче положення містить невичерпний перелік видів публічної служби, ряд науковців зауважують, що існує нагальна потреба більш детальної класифікації публічної служби, оскільки визначені Кодексом різновиди є видами різного порядку, що порушує логічні правила щодо необхідності при класифікації дотримуватися єдиного критерію. Так, за класифікацією публічної служби, запропонованою С. В. Ківаловим та Л. Р. Білою-Тіуною, служба в органах прокуратури має бути віднесена до спеціалізованої служби, що у свій час виступає різновидом державної служби – одним з чотирьох основних напрямів публічної служби (наряду з політичною, суддівською та муніципальною) [1, 16–17].

Постановка проблеми публічної служби з точки зору найширшої її інтерпретації, багатогранність видових проявів публічно-службової діяльності в сучасному суспільстві передбачають особливий пізнавальний інтерес до питання про класифікацію видів публічної служби. Найголовнішим здобутком загальнотеоретичної класифікації публічної служби є те, що вона дає змогу оглянути різноманітні види публічно-службової діяльності у масштабах усього суспільства, його цілісної державної організації. При цьому важливо підкреслити як ті ознаки, що підлягають загальнотеоретичному осмисленню і виступають як загальні для всіх різновидів публічної служби, так і ті, котрі становлять безпосередній інтерес для галузевих досліджень.

З функціональної точки зору, служба у правоохоронних органах може бути розглянута як правовий інститут, який регулює порядок заміщення правоохоронних посад і проходження служби і як специфічна правоохоронна діяльність. Функціональні особливості цього виду публічної служби значно впливають на її організацію і правове регулювання. Формування правоохоронного органу, його підпорядкованість, порядок заміщення посад, терміни і умови служби і соціального забезпечення, інші істотні організаційні моменти значною мірою визначаються реалізованими функціями. Служба у правоохоронних органах як вид державної діяльності є соціально запитаною діяльністю. З її допомогою вирішуються завдання загальносоціального характеру, однак вони є фоновими для спеціальних функцій правоохоронних органів.

Служба у правоохоронних органах є однією з форм реалізації державної охоронної функції. Її виділяють дві істотні функціональні особливості. По-перше, вона за змістом найчастіше є юридичною, тобто пов'язаною з реалізацією права, по-друге, її об'єктом є встановлений юридичними нормами порядок у сфері забезпечення безпеки, законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод людини і громадянина. Крім того, правоохоронна служба здійснюється на ранніх фазах правоохоронної діяльності держави. Це означає, що названі об'єкти у правоохоронному сенсі захищаються

шляхом усунення загроз порушення правових основ їх нормального стану, що найбезпосереднішим чином позначається на їх функціональному навантаженні, засобах і методах досягнення цілей.

Функції служби у правоохоронних органах є похідними від функцій органу, служби або установи, що здійснює забезпечення завдань у сфері правоохоронної діяльності держави. Залежно від переважного способу здійснення правоохоронної діяльності функції органів можна умовно розділити на наступні: правозабезпечувальна, контрольно-наглядова, оперативно-розшукова і функція досудової підготовки справ про правопорушення.

За допомогою контрольно-наглядової функції правоохоронної діяльності вирішуються два основних завдання: своєчасне виявлення порушень встановленого порядку і дотримання відповідного режиму охорони. Важливо вказати на те, що не слід плутати контрольно-наглядову функцію держави з контрольно-наглядовою функцією правоохоронної служби. У першому випадку мова йде про загальнодержавну форму діяльності, яка здійснюється вищими органами державної влади або спеціально створюваними органами, які мають частіше позавідомчу організацію і не завжди можуть розглядатися як органи, в яких здійснюється державна служба [10]. У нашому випадку ми говоримо про контрольно-наглядову функцію як форму, спосіб здійснення правоохоронної діяльності у системі публічної служби.

Контрольно-наглядова функція є необхідним елементом охорони права. Вона здійснюється усіма правоохоронними органами у формах і обсягах, встановлених їх компетенцією. Проте, у систему правоохоронних органів включаються такі органи, контрольно-наглядові повноваження яких є переважним способом їх правоохоронної діяльності. Мова, звичайно, йде про прокуратуру. Цей орган займає особливе місце у системі правоохоронних органів, так як до об'єктів його правоохоронної діяльності входять інші правоохоронні органи. З метою забезпечення верховенства закону, єдності і зміцнення законності, захисту прав і свобод людини і громадянина, а також охоронюваних законом інтересів суспільства і держави прокуратура здійснює:

нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян [9].

Таким чином, контрольно-наглядова функція займає одне з центральних місць у функціональному арсеналі правоохоронної діяльності.

Названі дві функції правоохоронної служби покликані забезпечити необхідні умови для правореалізації і ефективної правоохоронної діяльності. Результати здійснення контрольно-наглядової функції нерідко вимагають дій із недопущення правопорушень і запобігання їх шкідливих наслідків.

Однак контрольно-наглядовими засобами не завжди можна виявити правопорушення, тим більше злочини, вчинені навмисно і з відповідною підготовкою. У цьому випадку правоохоронна діяльність вимагає іншого способу організації дій по виявленню і припиненню злочинів. Такою формою правоохоронної діяльності стає оперативно-розшукова. Її значимість у правоохоронній діяльності настільки велика, що вона, поряд з дізнанням і попереднім слідством, має спеціальний закон, який регламентує порядок її здійснення. Оперативно-розшукова функція правоохоронної служби є фактичним критерієм віднесення органів державної влади до правоохоронних.

Специфічність цієї функції полягає у тому, що вона реалізується тільки в органах, що здійснюють безпосередню активну легальну правоохоронну діяльність. Тому при вирішенні питання про коло органів, які здійснюють правоохоронну діяльність, служба, на посадах яких є правоохоронною службою, без сумніву, слід урахувувати їх функціональну характеристику, а саме – право на здійснення оперативно-розшукової функції. Чинний Закон України “Про оперативно-розшукову діяльність” [8] визначає, що оперативно-розшукова діяльність здійснюється оперативними підрозділами: Національної поліції – підрозділами кримінальної та спеціальної поліції; Державного бюро розслідувань – внутрішньої безпеки, забезпечення особистої безпеки; Служби

безпеки України – контррозвідкою, військовою контррозвідкою, захисту національної державності, спеціальними підрозділами по боротьбі із корупцією та організованою злочинністю, оперативно-технічними, внутрішньої безпеки, оперативного документування, боротьби з тероризмом і захисту учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів; Служби зовнішньої розвідки України – агентурної розвідки, оперативно-технічними, власної безпеки; Державної прикордонної служби України – розвідувальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону (агентурної розвідки, оперативно-технічним, власної безпеки), оперативно-розшуковими підрозділами відповідно спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону та його територіальних органів, підрозділами з охорони державного кордону органів охорони державного кордону та Морської охорони, забезпечення внутрішньої безпеки, забезпечення власної безпеки, оперативного документування та оперативно-технічними; управління державної охорони – підрозділом оперативного забезпечення охорони виключно з метою забезпечення безпеки осіб та об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона; органів доходів і зборів – оперативними підрозділами податкової міліції та підрозділами, які ведуть боротьбу з контрабандою; органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України; розвідувального органу Міністерства оборони України – оперативними, оперативно-технічними, власної безпеки; Національного антикорупційного бюро України – детективів, оперативно-технічними, внутрішнього контролю.

Проведення оперативно-розшукової діяльності іншими підрозділами зазначених органів, підрозділами інших міністерств, відомств, громадськими, приватними організаціями та особами забороняється [8].

Оперативно-розшукова функція здійснюється за допомогою проведення гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-

технічних засобів з метою захисту життя, здоров'я, прав і свобод людини і громадянина, власності, забезпечення безпеки суспільства і держави від злочинних посягань.

Її завданнями є: пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, розвідувально-підривну діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій з метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави.

Неважко помітити, що завдання, які вирішуються за допомогою здійснення оперативно-розшукової функції, фактично є розгорнутими об'єктами правоохоронної діяльності.

Відмітною властивістю даної функції є можливість її негласного здійснення і вичерпний перелік форм її реалізації. Так, оперативно-розшукова діяльність оперативних підрозділів названих органів може здійснюватися за допомогою проведення наступних оперативно-розшукових заходів: опитування; наведення довідок; збору зразків для порівняльного дослідження; проведення контрольованої поставки та контрольованої і оперативної закупки товарів, предметів та речовин, у тому числі заборонених для обігу, у фізичних та юридичних осіб незалежно від форми власності, з метою виявлення та документування фактів протиправних діянь, дослідження предметів і документів; спостереження; ідентифікація особистості; проведення операцій із захоплення злочинців, припинення злочинів, розвідувально-підривної діяльності спецслужб іноземних держав, організацій та окремих осіб; обстеження приміщень, будівель, споруд, ділянок місцевості і транспортних засобів; аудіо-, відеоконтроль особи, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, електронних інформаційних мереж; оперативного втручання; застосування засобів фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї (Ст. 8 ЗУ “Про оперативно-розшукову діяльність” [8]).

Правозабезпечувальна функція як специфічний спосіб організації здійснення правоохоронної діяльності являє собою заходи, що вживаються правоохоронним органом, які підвищують гарантії реалізації суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків. Слід зауважити, що правозабезпечення у даному випадку розуміється не так широко, як це роблять, наприклад, деякі науковці, які фактично всю діяльність органів внутрішніх справ розглядають як елемент забезпечення прав і свобод громадян. Таке широке тлумачення правозабезпечення припустиме. Однак, якщо його розглядати лише як функцію правоохоронних органів, то його зміст звужується і зводиться до таких дій правоохоронної діяльності, які створюють юридичними засобами додаткові гарантії можливості для реалізації суб'єктивних прав або запобігають ухиленню від виконання покладених обов'язків або взятих на себе юридичних зобов'язань.

Прикладами правозабезпечувальної функції є діяльність за рішенням таких завдань, як розробка загальної стратегії державної політики у певній сфері діяльності, удосконалення нормативно-правового регулювання реалізації правоохоронної діяльності. До форм реалізації правозабезпечувальної функції у правоохоронній діяльності належить діяльність по здійсненню будь-якого роду обліку та реєстрації.

Найбільш наочним прикладом здійснення правоохоронної діяльності у вигляді реалізації правозабезпечувальної функції є Міністерство юстиції України, яке, поряд з контрольно-наглядовою функцією, здійснює роботу із: державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації; забезпечує формування

державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації [5].

Значний обсяг правоохоронної діяльності у формі правозабезпечувальної функції виконують також органи внутрішніх справ, які здійснюють реєстрацію автотранспортних засобів, видають дозвіл на придбання і здійснюють реєстрацію вогнепальної зброї т. ін. [7].

Правозабезпечувальна функція правоохоронних органів, створюючи умови для безперешкодної правореалізації, одночасно створює умови для другого етапу правоохоронної діяльності – контрольно-наглядової.

Іншою функцією правоохоронної служби, пов'язаною з припиненням порушень встановленого порядку, є функція досудової підготовки кримінальних і адміністративних справ. Ця функція являє собою діяльність посадових осіб правоохоронних органів (слідчих і дізнавачів) щодо з'ясування фактичних обставин події з метою перевірки наявності ознак конкретного правопорушення, його кваліфікації і збору доказів, які забезпечують справедливий розгляд справи у суді.

Діяльність дізнавачів і слідчих детально регламентується кримінально-процесуальним кодексом та Кодексом України про адміністративні правопорушення [3; 4].

Висновок. Розглянутими функціями загальна характеристика діяльності органів, у яких реалізується правоохоронна служба, не вичерпується. Вони є найбільш специфічними способами організації правоохоронної діяльності у виді публічної служби. Правоохоронні органи можуть використовувати й інші способи реалізації охорони права у вигляді запобігання або припинення правопорушень, але, унаслідок відсутності їх специфічної організації як цілісного напрямку правоохоронної діяльності, вони не можуть розглядатися як функції, а утворюють систему повноважень посад правоохоронної служби. Так, Кодекс про адміністративні правопорушення, з метою припинення адміністративного правопорушення, передбачає, що уповноважена особа має право у межах своїх повноважень застосовувати такі заходи: 1) доставлення;

2) адміністративне затримання; 3) особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції; 4) затримання транспортного засобу, заборона його експлуатації; 5) арешт товарів, транспортних засобів та інших речей; 6) тимчасова заборона діяльності [1]. Заходи щодо припинення правопорушень, крім того, що містяться у Кримінально-процесуальному кодексі, Законі “Про поліцію” та ряді інших нормативних актів.

Функції правоохоронної служби у конкретному правоохоронному органі значною мірою залежать від тієї ролі, яку відіграє цей державний орган у правоохоронній системі держави. Функції визначаються родовим об'єктом правоохоронної діяльності, а також сферою її здійснення. Можна виділити наступні об'єкти охорони права: безпека; законність і правопорядок; боротьба зі злочинністю; захист прав і свобод людини і громадянина. Вони, звичайно, позначаються на функціях правоохоронних органів, які забезпечують їх охорону, однак, у силу їхньої спільності, не можуть стати структурно-функціональним критерієм розмежування компетенції правоохоронних органів.

Список використаної літератури

1. Ківалов С. В. Публічна служба в Україні : підручник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2009. – 688 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – С. 446.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80732-10/page5>
4. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

5. Нечипоренко С. І. Проходження служби в органах прокуратури як різновид публічної служби / С. І. Нечипоренко // Актуальні проблеми держави і права, 2010. – № 3. – С. 17 – 24.

6. Положення про Міністерство юстиції України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://minjust.gov.ua/ua>

7. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>

8. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII, в ред. Від 08.10.2016 (підстава 1492-19) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>

9. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

10. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник / О. Ф. Скакун : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://westudents.com.ua/knigi/467-teorya-prava-derjavi-skakun-of.html>

Ботвинов Р. Реализация правоохранительных функций специализированными видами публичной службы Украины

В статье анализируются содержание и функциональные особенности специализированных видов публичной службы. По мнению автора, в зависимости от преимущественного способа осуществления правоохранительной деятельности можно выделить следующие функции правоохранительных органов: правообеспечительная, контрольно-надзорная, оперативно-розыскная и функция досудебной подготовки дел о правонарушениях. Автор утверждает, что в основу формирования системы публичной службы должен быть положен функциональный аспект; он является критерием оптимальности, целесообразности и экономичности в определении должностей публичных служащих.

Ключевые слова: правовое государство, правоохранительная функция, правопорядок, правоохранительная деятельность, публичная служба, правоохранительные органы.

Botvinov R. The realization of law enforcement functions by specialized types of public service of Ukraine

In this article the content and functional peculiarities of the specialized types of public service have been analyzed. It is stated that the service in law enforcement

agencies is one form of realization of state protective function. It has two special functional peculiarities. Firstly, it can often be legal, related to the realization of law, Secondly, its object is the order that was established by legal rules in the sphere of providing the security, legitimacy, rule of law, fight against criminality, protection of rights and freedom of a person and a citizen. Besides, law enforcement service is carried out at early stages of law enforcement of the state. It means that above mentioned objects in law enforcement meaning are protected in the way of eliminating the threats of breaking the law basis of their normal state that influences the functional load, means and methods of achieving goals.

According to the author's opinion, depending on the preferred mode of carrying out the law enforcement functions there are the following law enforcement agencies: law providing, control and supervision, operational and investigative and function of pretrial preparation of cases about violations. These functions are the most specific methods of organization of law enforcement activity in the form of public service. Law enforcement agencies can use other methods of realization of law protection in the form of preventing and suspension of offences but as a result of deficiency of their specific organization as an entire direction of law enforcement activity, they can't be considered as functions but they create the system of positional powers of law enforcement service. The functions of law enforcement service in the definite law enforcement agency depend on the role that is played by this state body in law enforcement system of state.

The following objects of law are distinguished as: security, legitimacy, rule of law, fight against criminality, protection of rights and freedoms of a person and a citizen. They influence the functions of law enforcement agencies that provide their protection but because of their community can't become structural and functional criterion of differentiation of law enforcement agency competence.

The author states that functional aspect must be presented in the basis of formation the system of public service; it is the criterion of optimality, expediency and economy in defying the positions of public officials.

Keywords: law-based state, law enforcement function, rule of law, law enforcement activity, public service, law enforcement agencies.