УНІВЕРСАЛЬНІ ТА СПЕЦІАЛЬНІ ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена комплексному аналізу функцій публічної служби у правоохоронній сфері України. На основі різних наукових підходів українських і зарубіжних учених до розуміння понять «функції» та «функції органів публічної служби», а також з огляду на положення чинного українського законодавства автор поділяє функції публічної служби у правоохоронній сфері України на універсальні та спеціальні функції. В межах розкриття сутнісного змісту груп функцій досліджуваної публічної служби з'ясовується їхня видова структура. Наголошено, що антикорупційною функцією є комплексна діяльність, спрямована на ліквідацію причин та умов патогенності корупції, яка у найбільш загальному вигляді полягає в нормалізації роботи державного апарату, побудованого за максимально зручною та корисною для всіх членів суспільства технологією. Визначено, що антикорупційна функція є універсальною для публічної служби як такої, а особливо для публічної служби в правоохоронній сфері. Необхідно зауважити, що найбільш повно ця функція відображається в діяльності антикорупційних правоохоронних органів України. Водночас, аналізуючи повноваження всіх публічних службовців у правоохоронній сфері нашої держави, доходимо висновку, що в нашій державі основним державним органом, що виконує антикорупційну функцію в правоохоронній сфері, звісно, є Національне антикорупційне бюро України. Зроблено висновок, що критичний аналіз функцій публічної служби в Україні достатньою мірою дає змогу осмислити концептуальну сутність і особливості, місце розглядуваної публічної служби у структурі публічної служби нашої держави, соціально-правовий потенціал і значимість цього підвиду публічної служби. При цьому аналіз функцій публічної служби у відповідній сфері дає підстави для того, щоби стверджувати, що публічна служба у правоохоронній сфері України, виконуючи спеціальні та особливі завдання, зумовлені метою їх створення та діяльності, здійснює як особливі функції, так і загальні функції. Це можна пояснити тим, що сутнісна природа досліджуваної публічної служби характеризується загальними рисами, а також особливими рисами.

Ключові слова: антикорупційна функція, правоохоронна сфера, публічна служба, функції держави, функції публічної служби.

The article is devoted to a comprehensive analysis of the functions of the public service in the law enforcement sphere of Ukraine. On the basis of different scientific approaches of Ukrainian and foreign scientists to understanding the concepts of “function” and “function of public service bodies”, as well as taking into account the provisions of current Ukrainian legislation, the author divides the functions of public service in the law enforcement sphere of Ukraine into universal and special functions. Within the scope of disclosure of the substantive content of the groups of functions of the investigated public service, their species structure is clarified. It is emphasized that the anti-corruption function is a complex activity aimed at eliminating the causes and conditions of the pathogenicity of corruption, which in its most general form is to normalize the work of the state apparatus, built with the most convenient and useful technology for all members of society. It is determined that the anti-corruption function is universal for the public service as such, and especially for the public service in the law enforcement sphere, it should be noted that this function is most fully reflected in the activity of anti-corruption

law enforcement agencies of Ukraine. At the same time, analyzing the powers of all public officials in the law enforcement sphere of our country, we come to the conclusion that in our country the main state body that performs anti-corruption function in the law enforcement sphere is, of course, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. It is concluded that a critical analysis of the functions of the public service in Ukraine sufficiently makes it possible to understand the conceptual essence and feature, the place of the public service under consideration in the structure of our state's public service, the social and legal potential and the significance of this subspecies of public service. At the same time, the analysis of the functions of the public service in the relevant sphere gives grounds for claiming that the public service in the law enforcement sphere of Ukraine, carrying out special and special tasks stipulated by the purpose of their creation and activity, performs both special functions and general functions. This can be explained by the fact that the essential nature of the public service under study is characterized by general features as well as specific features.

Key words: *anti-corruption function, functions of the public service, functions of the state, law enforcement area, public service.*

Вступ. Публічною службою в Україні є вид служби, що: відображається в юридичній дійсності у професійній діяльності фізичних осіб (головним чином – публічних службовців), котра фінансується за кошти державного та місцевих бюджетів, і здійснюваний на посадах у державних органах та органах місцевого самоврядування, на які вони призначаються (обираються); виявляється у виконанні та практичній реалізації публічної влади. Водночас під публічною службою в правоохоронній сфері нашої держави слід розуміти адміністративно-правовий інститут підгалузі публічної служби, що в практичній дійсності об'єктивується в особливий та безперервний, неупереджений професійній діяльності громадян України, котрі володіють належним рівнем службової правосуб'єктності, на посадах у правоохоронних органах України з приводу реалізації в інтересах держави і суспільства посадових завдань щодо належного підтримання функціонування цих державних органів і виконання функцій цих органів на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

З викладеного випливає, що особливістю адміністративно-правового статусу публічної служби в правоохоронній сфері України є характер функціонування цієї служби. При цьому, як відомо, функції публічної служби є похідними від завдань, покладених на цю службу, а ці завдання є відображенням завдань органу публічної служби та держави загалом [див., напр.: 1, с. 284; 2, с. 28–29]. У цьому сенсі, з'ясовуючи сутність відповідних функцій, попередньо слід мати на увазі, що держава сьогодні – це «не тільки і не стільки особливий апарат управління суспільством, скільки організація, яка інтегрує соціально диференційоване суспільство для збереження його існування та забезпечення найкращого подальшого розвитку» [3, с. 151]. З цією метою держава реалізує певну систему функцій, які допомагають їй досягати мети свого існування. Водночас, як справедливо зауважує К.Ю. Мельник, в юридичній науці термін «функція» має свою специфіку: термін «функція» у теорії держави означає «напрямок, предмет діяльності того або іншого політико-правового інституту, зміст цієї діяльності, її забезпечення». Саме в цьому сенсі йде мова про функції держави, уряду, міністерства, інших державних органів [4, с. 141]. Тобто це означає, що функції публічної служби у правоохоронній сфері, з одного боку, містять те ж сутнісне навантаження, що і визначені в законодавстві функції органів публічної служби у цій сфері, а з іншого боку – несуть те ж змістовне навантаження, що і напрям, предмет діяльності відповідного державного органу.

Утім, попри очевидну важливість функцій публічної служби у правоохоронній сфері в нашій державі, слід мати на увазі, що сьогодні відсутні комплексні наукові дослідження функцій цієї служби, що ускладнює, з одного боку, розвиток адміністративного права в частині дослідження розглядуваної публічної служби, а з іншого – оптимізацію правового регулювання функціонування публічної служби у правоохоронній сфері України.

Слід зауважити, що українські та зарубіжні юристи-адміністративісти (Е. Базарбай, Д.І. Бородін, С.Г. Братель, Т.М. Горшкова, П.О. Добродумов, А.Р. Єзекян, В.Ю. Кікінчук, Н.А. Липовська, В.І. Литвиненко, В.І. Мельник, Ж.О. Павленко, С.М. Серьогін, Т.М. Сльозко та інші вчені) вже приділяли досить широку увагу функціям органів публічної служби, тією чи іншою мірою звертаючи увагу, зокрема, й на функції публічної служби у правоохоронній сфері.

Утім, не применшуючи вагомості наукового вкладу вказаних учених, слід зауважити, що функції публічної служби у правоохоронній сфері потребують комплексного дослідження з урахуванням особливостей сьогочасного правового регулювання в Україні діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері.

Постановка завдання. Метою наукової статті є комплексне дослідження функцій публічної служби у правоохоронній сфері України. Для досягнення поставленої мети необхідно проаналізувати актуальні наукові джерела, автори яких аналізували функції публічної служби, дослідити чинне законодавство України, що врегульовує діяльність органів публічної служби у правоохоронній сфері, та вирішити такі завдання: 1) поділити на окремі групи функції публічної служби у правоохоронній сфері України, беручи до уваги загальність цих функцій для публічної служби у відповідній сфері; 2) в межах дослідження груп функцій публічної служби у правоохоронній сфері нашої держави з'ясувати їхню видову структуру та проаналізувати сутнісний зміст відповідних структурних елементів (функцій); 3) узагальнити результати проведеного дослідження.

Результати дослідження. Беручи до уваги різні підходи до розуміння функцій публічної (зокрема, державної) служби [див., напр.: 1, с. 284–285; 5, с. 7; 6, с. 2, 3; 7, с. 63], доходимо думки, що в межах нашого дослідження функції публічної служби в правоохоронній сфері доцільно поділяти залежно від їхньої загальності (характеризує те, якою мірою та чи інша функція публічної служби властива для публічної служби у правоохоронній сфері як такої), а саме на такі дві групи функцій:

1. Універсальні функції публічної служби в правоохоронній сфері. Зазначена група охоплює ті функції, що стосуються публічної служби як такої, та ті, що не стосуються всієї публічної служби, однак здійснюються також у неправохоронній сфері. З огляду на це звернемо увагу на те, що в Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року наголошується, що цілі, завдання та базові принципи державної служби зумовлюють такі її головні функції: 1) забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами; 2) залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів; 3) побудову кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців; 4) професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації персоналу державної служби; 5) здійснення ефективного управління державною службою; 6) забезпечення зв'язків із громадськістю.

З огляду на викладене до переліку універсальних функцій публічної служби в правоохоронній сфері України можемо віднести, зокрема, такі функції: 1) функція контролю, тобто «система спостереження і перевірки процесу функціонування і фактичного стану керованого об'єкта з метою обґрунтованості й ефективності прийнятих управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог цих рішень, прийняття заходів щодо усунення негативних явищ і процесів або для повідомлення про порушення компетентним органам» [8, с. 140]; 2) функція нагляду, тобто це – регламентована законодавчими і відомчими актами компетентна діяльність, спрямована на виявлення та усунення порушень законності, захист конституційних прав і законних інтересів громадян; 3) ресоціалізаційна функція, котра в контексті ч. 2 ст. 6 Кримінально-виконавчого кодексу України може розумітись як діяльність, яка сприяє свідомому відновленню засудженого в соціальному статусі повноправного члена суспільства, а також поверненню його до самостійного загальноприйнятого соціально-нормативного життя в суспільстві; 4) публічна захисна функція, що об'єктивується в діяльності, спрямованій на захист правопорядку, життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, а також прав і законних інтересів держави, суспільства та юридичних осіб; 5) дозвільна функція, яка виявляється в компетентній діяльності, спрямованій на надання суб'єктам права можливості легально здійснювати певні дії чи правомірним чином утримуватись від виконання певних дій; 6) нормотворча функція, тобто компетентна діяльність, спрямована на прийняття, зміну чи скасування нормативно-правових актів чи окремих їхніх положень; 7) правороз'яснювальна функція, тобто діяльність із підготовки та видання тлумачень положень нормативно-правових актів у загальному контексті чи крізь призму певних умов об'єктивної дійсності; 8) аналітична функція, тобто діяльність, що полягає в критичному аналізі процесу криміналізації суспільства, попередження та протидії злочинам і правопорушенням, внутрішньої (організаційної) діяльності правоохоронного органу з метою вияву тих чи інших закономірностей перебігу вказаних процесів; 9) інформаційна функція, тобто діяльність із надання та/або обміну інформацією між правоохоронними органами; 10) інформаційно-комунікаційна функція, тобто

діяльність, що виявляється в «забезпеченні реалізації конституційного права громадян на доступ до інформації», головним чином: «інформування населення, що полягає в регулярному і цілеспрямованому наданні громадянам у встановленому законом порядку різних відомостей, повідомлень, знань, які об'єктивно, повно і вчасно характеризують роботу цих органів, а також прийняті ними рішення» [9, с. 209–210]; 11) координаційна функція, тобто діяльність, спрямована на узгодження, приведення у відповідність певних планів, розмежування часу проведення заходів і реалізації інших планів, котрі стосуються впливу на правоохоронну сферу України та процеси, що в ній відбуваються; 12) методична функція, що виявляється в діяльності з приводу планування діяльності правоохоронного органу, його структурних одиниць, а також проєктування процесу попередження та протидії злочинності (адміністративних правопорушень), продумування оптимальних технологій і методик функціонування правоохоронного органу, службовців (окремих їхніх груп) цього державного органу, а також забезпечення відповідних публічних службовців наочними посібниками та матеріально-технічними засобами для ефективного виконання службових обов'язків.

Водночас, на нашу думку, особливе значення в структурі розглядуваної групи функцій публічної служби в правоохоронній сфері має саме антикорупційна функція публічної служби (тією чи іншою мірою вона також є властивою для публічної служби загалом). Ця думка ґрунтується на тому, що корупція є найбільш небезпечним і руйнівним для суспільства явищем, котре здатне повністю зруйнувати державу та дестабілізувати суспільство [10, с. 3; 11, с. 123–124]. Не допускаючи подібних деструктивних процесів публічна служба в правоохоронній сфері цілеспрямовано виконує особливу загальну функцію – «антикорупційну функцію», котра для розглядуваного підвиду публічної служби є фундаментальною.

Повноцінне осмислення окресленої функції виявляється можливим на підставі уточнення концептуальної сутності поняття «корупція». Утім, найбільш змістовно вказаний феномен розуміють учені, які вважають, що корупція – це «явище, котре означає деформацію усталеного порядку прохання-надання-отримання публічних благ чи замах на непорушність цього порядку, що об'єктивно зумовлюються девіантними (у юридичному та/або соціальному контексті) діями, які здійснюються: 1) людиною, котра має владу та, володіючи реальним впливом (як наслідок обійманої нею посади в публічній або муніципальній службі, або ж виконанням особливої ролі в житті суспільства), зловживає цією владою та впливом в обмін на предмети та/або послуги, що задовольняють її приватний інтерес або ж інтерес окремих груп людей, що є під її неправомірним заступництвом; 2) людиною, яка бажає отримати благо для себе чи для третіх осіб (також – позбавити блага будь-кого), пропонуючи (а так само – надаючи) особі, котра має владу та/або володіє відповідним реальним впливом, неправомірну корупційну вигоду для того, щоб отримати відповідне благо; 3) людиною, котра сприяє активними чи пасивними діями здійснюванню корупційних діянь» [12, с. 63–64]. З огляду на це наголосимо на тому, що корупція є комплексним явищем, а відповідно, комплексними є також заходи та дії публічних службовців у правоохоронній сфері, що сутнісним чином об'єднують в «антикорупційну функцію» цих службовців. Подібної думки дотримується, зокрема, й український учений П.О. Добродумов, котрий зазначає, що антикорупційною функцією є «комплексна діяльність, спрямована на ліквідацію причин та умов патогенності корупції, яка у найбільш загальному вигляді полягає в нормалізації роботи державного апарату, побудованого за максимально зручною та корисною для всіх членів суспільства технологією». Наприклад, у вузькому розумінні антикорупційна функція – це «безпосереднє витіснення з життя суспільства явища корупції на всіх рівнях за допомогою специфічних заходів» [13, с. 58]. С.М. Акіпова вважає, що антикорупційна функція – це «сукупність дій інститутів держави та громадських утворень, спрямованих на захист законних інтересів людини та громадянина, шляхом створення умов для самореалізації особистості, встановлення рівності й соціальної справедливості, зміцнення інститутів демократії, забезпечення невідворотності покарання за корупційні дії». Тож, на думку вченої, «здійснення антикорупційної функції виявляється у вигляді особливої системи заходів, що реалізується в державну програму, в якій будуть чітко визначені цілі, засоби, форми та методи втілення в життя» [10, с. 70–71].

Хоча антикорупційна функція є універсальною для публічної служби як такої, а особливо для публічної служби в правоохоронній сфері, необхідно зауважити, що найбільш повно ця функція відображається в діяльності антикорупційних правоохоронних органів України. Водночас, аналізуючи повноваження всіх публічних службовців у правоохоронній сфері нашої держави, доходимо висновку, що в нашій державі основним державним органом (відповідно, публічними службовцями цього органу влади), що виконує антикорупційну функцію в

правоохоронній сфері, звісно, є Національне антикорупційне бюро України (НАБУ). У цьому контексті зауважимо, що відповідно до ст. 16 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» антикорупційна функція публічних службовців НАБУ виявляється у здійсненні ними таких заходів: а) оперативно-розшукових заходів із метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБУ, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів; б) досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБУ, а також проведення досудового розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом; в) заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності НАБУ, здійснення діяльності щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт; г) заходів взаємодії з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами для виконання своїх обов'язків; г) заходів здійснення інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ; д) заходів забезпечення особистої безпеки працівників Національного бюро та інших визначених законом осіб, заходів захисту від протиправних посягань на осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у підслідних НАБУ кримінальних правопорушеннях; е) заходів співпраці (на умовах конфіденційності та добровільності) з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення і т. д.

2. Спеціальні функції публічної служби в правоохоронній сфері. Комплекс цих функцій з огляду на різні методико-теоретичні підходи до їх розуміння [див., наприклад, 14, с. 49–50; 15, с. 106–107] складається з таких функцій:

1) профілактична функція, яка полягає в запобіганні правопорушенням « шляхом виявлення причин, що породжують правопорушення, а також умов, які сприяють їх вчиненню, та вживанні заходів щодо їх усунення» [16, с. 66];

2) охоронна функція, тобто «зумовлений соціальним призначенням напрям правового впливу, спрямований на охорону загальнозначимих, найбільш важливих економічних, політичних, національних, особистих відносин, їхню недоторканність і відповідно до цього – витіснення відносин, не характерних для цього устрою» [17, с. 27];

3) оперативно-розшукова функція, що «полягає в запобіганні, припиненні, розкритті вчинених злочинів, виявленні, розшуку та затриманні осіб, які їх вчинили» [16, с. 66]. При цьому слід мати на увазі, що згідно із ст. 1 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року № 2135-ХІІ завданням ОРД є пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб і груп, відповідальність за які передбачена КК України, розвідувально-підривну діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій із метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави;

4) функція розслідування та розкриття злочинів та адміністративних правопорушень, яка є компетентною діяльністю, що спрямована на встановлення елементів складу злочину, складу адміністративного правопорушення з використанням комплексу кримінологічних і криміналістичних тактик, способів і засобів пізнання об'єктивної дійсності;

5) виконавча функція, що об'єктивується шляхом виконання адміністративних стягнень, а також окремих доручень органів прокуратури, суду та виконавчої служби [16, с. 66].

Висновки. Підбиваючи підсумок викладеного, слід зауважити, що критичний аналіз функцій публічної служби в Україні достатньою мірою дає змогу осмислити концептуальну сутність та особливості, місце розглядуваної публічної служби у структурі публічної служби нашої держави, соціально-правовий потенціал і значимість цього підвиду публічної служби. При цьому аналіз функцій публічної служби у відповідній сфері дає підстави для того, щоби стверджувати, що публічна служба у правоохоронній сфері України, виконуючи спеціальні та особливі завдання, зумовлені метою їх створення та діяльності, здійснює як особливі функції (ті, які може здійснювати лише відповідна публічна служба), так і загальні функції (тобто ті, що можуть виконуватись публічною службою в неправоохоронній сфері). Це можна пояснити тим, що сутнісна природа досліджуваної публічної служби характеризується загальними рисами (публічна служба у правоохоронній сфері як певний вид служби повинна функціонувати, виконуючи функції, властиві лише для публічної служби як такої), а також особливими рисами (ці риси зумовлені конкретною сферою компетенції та виявляються в особливій діяльності, яку не може безпосередньо здійснювати публічна служба іншої сфери відання).

Список використаних джерел:

1. Кікінчук В.Ю. Щодо визначення поняття державної служби. *Форум права*. 2012. № 3. С. 282–286.
2. Кочетков А.В., Сульдина Г.А., Халилова Т.В., Занко Т.А. *Государственная и муниципальная служба : учебник для бакалавров / под общ. ред. Е.В. Охотского*. Москва : Изд-во «Юрайт», 2015. 556 с.
3. Шабанов Р.І. Щодо принципу соціальної відповідальності держави за формування та реалізацію політики сприяння зайнятості населення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 4. С. 150–152.
4. Мельник К.Ю. Проблеми законодавчого закріплення поняття «правоохоронні органи». *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. № 3. С. 139–146.
5. Езекян А.Р. Цели, задачи и функции публичной (государственной) службы в Республике Армения. *Правозащитник*. 2016. № 2. С. 7.
6. Липовська Н.А. Особливості інституціонального розвитку державної служби. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2009. № 2. С. 1–8.
7. Серьогін С.М. Мета, завдання та функції державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 1. С. 58–65.
8. Сльозко Т.М. Облік у рульовому колесі менеджменту. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : «Економіка»*. 2010. № 8. С. 135–144.
9. Павленко Ж.О. Поняття інформаційної функції держави. *Проблеми законності*. 2011. Вип. 117. С. 202–211.
10. Акопова С.Н. *Антикоррупционная функция Российского государства и гражданского общества (проблемы теории и практики)* : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Краснодар, 2007. 28 с.
11. Заросило В.О., Гладкий В.В. Хабарництво як базисна форма прояву корупції. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2018. № 16. С. 123–139.
12. Гладкий В.В. Базові інтерпретаційні гіпотези концепту корупції. *Актуальные научные исследования в современном мире*. 2018. Вып. 7 (39), Ч. 3. С. 58–65.
13. Добродумов П.О. Антикорупційна політика як функція держави. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 9. С. 54–58.
14. Бородін Д.І. Правоохоронні органи України: поняття та функції. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2015. № 2(35). С. 47–51.
15. Ведерніков Ю.А., Шкарупа В.К., Карпунчев В.П. Щодо визначення поняття правоохоронної діяльності. *Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України*. 2001. № 3. С. 102–111.
16. Братель С.Г. Функції правоохоронної сфери. *Право і суспільство*. 2015. № 4. С. 63–66.
17. Шапірко П.М. Правоохоронна діяльність як об'єкт кримінально-правового захисту. *Актуальні проблеми політики*. 2009. Вип. 38. С. 25–30.