

повноважень у правових приписах. Основними формами реалізації дискреційних повноважень є: колективна, де реалізує свої повноваження орган виконавчої влади, який діє на колегіальних принципах; індивідуальна, коли прийняття рішення здійснюється одноособово – посадовою особою, що може передбачати застосування норм забороняючого, зобов'язуючого та уповноважуючого характеру. Якби Україна належала до країн зі стабільною ідеологією, орієнтованою на людину, в центрі діяльності уряду, дискреційні повноваження слід було б розширити, але це, на жаль, залишається проблемою сьогодення.

Abstract. The article is devoted to the study of the essence and legal nature of the concept of discretionary powers of public authorities in Ukraine. The concept of discretionary powers is defined with the help of various normative legal acts, the features of these powers are characterized and their specific content is outlined. Opinions of scholars on the ways of forming discretionary powers of public authorities were also presented.

Keywords: discretionary power, administrative discretion, boundaries, public authority.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 р. № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text>.
2. Ханова Н. О. Зміст поняття «дискреція» в податковому праві. *Юридичний бюлетень*. 2018. Випуск 7. Ч. 1. С. 154–160. URL: http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2018/7_2018/part_1/25.pdf
3. Семеній О.М. Ознаки адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 136–139. URL: file:///C:/Users/Comp_Quartal_Ryzen5/Downloads/Pgip_2017_6_31.pdf
4. Красовська Д. А. Проблемні питання застосування дискреційних повноважень Національного банку України в процесі ліквідації банків. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 2(115). С. 103–111. URL: <https://scientbul.naiu.kiev.ua/index.php/scientbul/article/view/1234/1237>
5. Баймуратов М. О., Боярський О. О. Дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини: методологічні підходи до розуміння та визначення. *Адміністративне право і процес. Публічне право*. 2019. № 2(34). С. 31–41. URL: <https://www.publichne-pravo.com.ua/files/34/pdf/pp-2019-34-04.pdf>
6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
7. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. *Verlag C.H. Beck, München*. 2011. S. 148–153.

УДК 342.922

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

О. І. Цимбалюк, А. О. Кислиця, А. Є. Краковська

Анотація. У статті проаналізовано тлумачення поняття «публічна служба в правоохоронній сфері України». Зазначено, що правоохоронна сфера України є особливим соціально-правовим явищем. Акцентовано увагу, що публічна служба відіграє певну роль у формуванні правоохоронної сфери України. Зроблено висновок, що публічна служба в правоохоронній сфері є: особливим соціальним і правовим явищем; адміністративно-правовим інститутом підгалузі публічної служби. Запропоновано визначення публічної служби у правоохоронній сфері з різних контекстів.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, публічна служба, правове регулювання, засади публічної служби.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день є потреба детально проаналізувати питання, яке присвячене вирішенню однієї з найвагоміших проблем юридичної сфери в Україні щодо доцільності використання поняття «публічна служба в правоохоронній сфері України» та щодо правового значення та розуміння сутності сучасної правоохоронної сфери як складного соціально-правового явища. Варто зауважити, що більшість науковців під поняттям «публічна служба в правоохоронній сфері України» розуміють адміністративно-правовий інститут підгалузі публічної служби, який знаходить своє місце

в особливій та професійній діяльності громадян України, які, перебуваючи на посадах у правоохоронних органах, наділені адміністративною правосуб'єктністю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Із кожним днем зростає необхідність в обґрунтуванні публічної служби в правоохоронній сфері України. Адже публічна служба є одним із найважливіших елементів всієї правоохоронної сфери. Проблематика зазначеної теми в різний період досліджувалася такими науковцями, як О. Л. Соколенко, П. О. Комірчий, М. І. Цуркан, Є. С. Черноног, Л. С. Стельмашук, П. В. Онопенко, О. Ф. Кобзар, К. Ю. Мельник, А. Р. Езекян, І. М. Шопіна, О. І. Трофімкіна. Зазначені науковці зробили значний вклад у вдосконалення питань, які стосуються понять, ознак та функцій публічної служби в правоохоронній сфері. Однак, потрібно на підставі аналізу правозастосовчої практики, концепцій та теорій різних науковців та законів обґрунтувати висновки та розв'язати проблему вдосконалення системи правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері зокрема.

Метою статті є дослідження поняття «публічна служба» в цілому, а також «публічна служба в правоохоронній сфері України»; з'ясувати, яке місце адміністративного законодавства в системі нормативно-правових актів, які становлять базу правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері.

Основний розділ. Правоохоронна сфера України охоплює діяльність, яка здійснюється в межах правоохоронних правовідносин, а також відповідає принципам правоохоронної системи, адже у них об'єднані всі принципи права, правового регулювання, а також основні методи, на основі яких здійснюється правоохоронна діяльність в Україні. Для більш чіткого розуміння варто розглянути структуру правоохоронної сфери України. Структура правоохоронної сфери включає в себе наступні компоненти: правоохоронну систему; діяльність публічних органів влади; інституційно-функціональну частину.

О. Л. Соколенко вважає, що правоохоронна система – це соціальна система, що відображає єдність і взаємопов'язаність нормативно-правового регулювання в правоохоронній сфері, організації системи правоохоронних органів та інших суб'єктів правоохоронної діяльності та у свою чергу правоохоронної діяльності, що спрямована на охорону та захист основ конституційного ладу [1, с. 848].

Окремим аспектом правоохоронної сфери України як складного соціально-правового явища є правоохоронна діяльність. Взагалі, можна сказати, що даний вид діяльності являє собою державну правомірну діяльність, котра полягає насамперед у впливі на поведінку людини чи групи людей з боку уповноваженої посадової особи шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення або розгляду порушення права, його виявлення або розслідування, при якому обов'язковим є додержання установлених у законі процедур для певного виду діяльності. Правоохоронна діяльність - це вид державної діяльності, яка здійснюється з метою охорони прав спеціально уповноваженими на це органами. Слід зауважити, що правоохоронна сфера не могла б існувати без правоохоронних органів. Більшість вчених притримуються думки, правоохоронну діяльність в Україні здійснюють усі органи держави, але саме для суду, прокуратури, національної поліції правоохоронна сфера є провідною. Що ж стосується правоохоронної сфери, то це досить складне соціально-правове явище, що включає в себе безліч складових, багатоаспектне явище, становить пріоритетну підсистему охоронної сфери життєдіяльності громадян.

У правовій науці у певний час велика увага присвячена вивченню питання, яке стосується зв'язку публічної та державної служби в правоохоронній сфері України. Розкриваючи зміст даного питання, було з'ясовано, що державна служба в правоохоронній діяльності переважає, хоча є місце як публічній, так і державній службі, які відіграють важливу роль у формуванні сучасної правоохоронної сфери.

Водночас слід звернути увагу на те, що найважливішим фактором, що становить єдину державну владу, є публічна служба. На думку українського вченого-правника М. І. Цуркана, ця служба є соціально-правовою інституцією, покликаною забезпечувати, і практичну реалізацію завдань державних органів влади та органів місцевого

самоврядування; і захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб в їх взаємовідносинах із державою. Від професійності та стабільності, забезпеченості й захищеності публічної служби «залежить функціонування як держави, так і громадянського суспільства» [2, с. 5].

У законодавстві та у роботах українських науковців часто співвідносять такі поняття, як «публічна служба» та «державна служба», але це питання було досить дискусійне. Досліджував поняття «державна служба» такий науковець, як Є. С. Черноног. Він зводить сутність цієї служби до певної сукупності державних організаційно-правових, а також соціально-економічних інститутів, котрі призначені для здійснення державних завдань і функцій за допомогою професійного виконання державними службовцями покладених на них посадових обов'язків та реалізації повноважень в інтересах громадянського суспільства [3, с. 17].

Наведене вище дає змогу зробити висновок, що державна служба є видом публічної служби в Україні. Адже, як зазначає Л. С. Стельмашук, «публічна служба» у своєму сутнісному наповненні поняттям є ширшим, ніж термін «державна служба» тому, що охоплює і державну службу, і службу в органах місцевого самоврядування [4, с. 54].

Аналізуючи публічну службу в правоохоронній сфері, можна стверджувати, що вчені-правники використовують різні підходи та концепції щодо поняття та сутності поняття «правоохоронна функція держави». Наприклад, П. В. Онопенко вважає, що правоохоронна функція держави є однорідними, стійкими напрямками діяльності держави, спрямованими на задоволення охоронних правових потреб, що об'єктивно зумовлюють вказані напрямки діяльності держави [5, с. 9].

Досить вдало обґрунтував визначення правоохоронної функції держави О. Ф. Кобзар. Він вважає, що вказана функція – це «нормативно врегульований пріоритетний напрям державної політики, що ґрунтується на загальних принципах права, реалізується за допомогою державно-владних методів переконання та примусу вповноваженими органами державної влади, забезпечує охорону конституційних прав і свобод людини та громадянина та правопорядку в цілому» [6, с. 11].

Після з'ясування сутнісної характеристики основних понять, пов'язаних із правоохоронною сферою, спробуємо уточнити поняття публічної служби в правоохоронній сфері. Відповідно до думки вченого-правника К. Ю. Мельника «правоохоронна служба» це вид державної служби, тобто професійна діяльність громадян України, які обіймають посади в правоохоронних органах щодо практичного виконання завдань та функцій держави, що спрямовані на захист прав та свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань [7, с. 5]. З аналізу існуючих думок вчених-правників не тільки України, а й зарубіжних країн, можна зробити висновок, що вони однаково розуміють «публічну службу в правоохоронній сфері – як вид публічної служби, як професійну діяльність громадян на посадах в державних органах. Крім того, слід погодитися і зазначити, що публічна служба в правоохоронній сфері є: особливим соціальним і правовим явищем, без належного та якісного функціонування якого неможливе існування сучасної держави, а також панування та розвиток права в суспільстві та державі; складним та не до кінця вивченим аспектом, який досі вивчається великою кількістю науковців; адміністративно-правовим інститутом підгалузі публічної служби – об'єктивується в неупередженій, особливій, безперервній професійній діяльності громадян України, які мають відповідну службову правосуб'єктність [8, с. 74].

Також в сучасних умовах адміністративної реформи особливого значення набуває проблема якісного вдосконалення системи правового регулювання діяльності публічної служби загалом [9, с. 1055] та публічної служби в правоохоронній сфері зокрема. Перш ніж вдосконалити правове регулювання публічної служби в правоохоронній сфері України, потрібно з'ясувати систему актів, якими врегульовується діяльність публічної служби в цій сфері. До них належать:

1. Конституція України (визначає фундаментальні засади діяльності публічної служби; окремі конституційні норми безпосередньо стосуються діяльності у сфері правоохорони (зокрема, статті 17, 131-1, 131-2) [10].

2. Міжнародно-правові документи (закріплюють врегульовані міжнародним правом двосторонні або багатосторонні відносини держав з тих чи інших питань, відповідно до яких сторони набувають певні права (певних прав) і беруть на себе певні зобов'язання).

3. Закони України, котрі стосуються публічної служби в правоохоронній сфері:

а) загальні законодавчі акти України;

б) Кодекс законів про працю України [11];

в) Закон України «Про запобігання корупції» [12];

г) Закон України «Про звернення громадян» [13].

4. Підзаконні нормативно-правові акти (уставні підзаконні акти України – спрямовані на регулювання діяльності публічної служби в правоохоронній сфері, наприклад, постанова КМ України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України»; ті, що спрямовані на забезпечення діяльності правоохоронного органу, і являють собою акти, які регулюють роботу публічної служби в правоохоронній сфері з питань виконання завдань і функцій відповідного правоохоронного органу).

Досліджуючи будову міжнародних та національних нормативно-правових актів, положення яких регулюють діяльність публічної служби в правоохоронній сфері України, можна стверджувати, що вони є загальногалузевими, кримінально-правовими та адміністративно-правовими. Місце адміністративного законодавства України в системі правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері є найважливішим. Варто зазначити, що публічна служба виконує функцію на підставі конституційних, міжнародно-правових, кримінально-правових та адміністративно-правових норм.

Висновки. Таким чином, викладене дає підстави стверджувати, що правоохоронна сфера України є особливим соціально-правовим феноменом, що становить окремий дійсний структурний елемент правової реальності. Публічна служба відіграє певну роль у формуванні правоохоронної сфери України. Погоджуємось і зазначаємо, що публічна служба в правоохоронній сфері є: особливим соціальним і правовим явищем; адміністративно-правовим інститутом підгалузі публічної служби. Крім того, варто зазначити, що публічна служба у правоохоронній сфері включає публічних службовців, які виконують свої посадові обов'язки, впливають на правоохоронну сферу, охороняють правопорядок, права та свободи людини і громадянина; це професійна діяльність службовців, що перебувають на службі в правоохоронних органах України та виконують завдання та функції держави щодо реалізації її правоохоронної функції.

Abstract. The article analyzes the interpretation of the concept of “public service in the law enforcement sphere of Ukraine”. It is noted that the law enforcement sphere of Ukraine is a special socio-legal phenomenon. Emphasis is placed on the fact that the public service plays a role in shaping the law enforcement sphere of Ukraine. It is concluded that public service in the law enforcement sphere is: a special social and legal phenomenon; administrative and legal institute of public service. The definition of public service in law enforcement in different contexts is proposed.

Keywords: law enforcement activity, public service, legal regulation, principles of public service.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Соколенко О. Л. Поняття та ознаки правоохоронної функції держави як основи правоохоронної діяльності. *Форум права*. 2012. № 4. С. 847–852.
2. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. *Особливості судового розгляду спорів*: монографія. Харків: Право, 2010. С. 216.
3. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. С. 458.
4. Стельмахук Л. С. Співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба». *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2019. № 1. С. 52–62.
5. Онопенко П. В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація: дис. кан. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2005. С. 204.
6. Кобзар О. Ф. Підходи щодо визначення поняття правоохоронної функції держави. *Юридична наука*. 2015. № 9. С. 7–13.
7. Мельник К. Ю. Трудові правовідносини службовців правоохоронних органів: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.05. Одеса, 2011. С. 34.
8. Комірчій П. О. Публічна служба в правоохоронній сфері та правоохоронна функція держави. *Юридичний бюлетень*. 2018. Випуск 7. Ч. 2 С. 69–76. URL: http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2018/7_2018/part_2/12.pdf.

9. Шопіна І. М. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання. *Форум права*. 2011. № 2. С. 1055–1061.
10. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96- ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141 (у ред. від 01.01.2022). URL: <https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
11. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50 (у ред. від 01.01.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>
12. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700- VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
13. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>
14. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. Ст. 2972. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text>