

## ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Хоміч Ю. Г., Гавриленко К. М., Рагімов А. В.

### ВСТУП

Сучасна модель публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів (ПУД ПО) суверенної держави базується на чіткому визначенні і суспільному сприйнятті базових інституціональних парадигм. Перш за все, мова йде про формування сучасної парадигми суб'єктності держави у процесі нормотворення, що визначально спрямоване на забезпечення прав і свобод громадян в діяльності органів державної влади. По-друге, важливим складником правоохоронної діяльності виступає унормування діяльності органів влади, які забезпечують правоохоронну функцію держави. По-третє, забезпечення правового режиму правоохоронних органів, що складають об'єктну сферу суспільних відносин. Інтегрування наведених інституціональних індикаторів дозволяє вести мову про той факт, що власне наявність і домінування правоохоронної функції публічноуправлінської діяльності в форматі існування будь-якого державного органу кваліфікує такий орган як правоохоронний.

При цьому питання форм публічного управління детермінується теорією правової держави, що передбачає таку організацію політичної влади, яка створює умови для найбільш повного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також для найбільш послідовного зв'язування за допомогою права державної влади з метою недопущення зловживань. Такий самий інституціональний механізм покладено в основу публічноуправлінської діяльності.

І нарешті, поєднання в єдину систему правоохоронних органів і виокремлення їх базових функцій дозволяє визначити інтегровану систему правоохорони держави як поєднання публічноуправлінської діяльності у цій сфері, функціонального визначення діяльності, цілепокладання, механізму прямих і зворотних зв'язків, суб'єктів і об'єктів правоохорони. Саме тому проблема наукового дослідження правоохоронної функції полягає у системному аналізі як формалізації самої функції, так і предметного поля її формування.

Публічноуправлінська діяльність – це складник діяльності держави в особі її органів, апарату держави, здійснення управлінського

організуючого впливу шляхом використання встановлених законом повноважень органів державної влади шляхом прийняття, виконання та контролю за дотриманням законів, здійснення управлінських функцій з метою розвитку держави, територіального розвитку, забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації конституційних прав і свобод.

Сучасна система публічного управління являє собою складну адміністративну систему органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, які в умовах конституційно-правової реформи взаємодіють шляхом запровадження принципово нової моделі управління. Такий стан базується на принципах субсидіарності, децентралізації та деконцентрації, а власне процес управління виходить з конституційного принципу розподілу влади в Україні.

## **1. Теоретико-методологічні засади публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів**

Сучасна система публічного управління являє собою складну адміністративну систему органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, які в умовах конституційно-правової реформи взаємодіють шляхом запровадження принципово нової моделі управління, що базується на принципах субсидіарності, децентралізації та деконцентрації, а власне процес управління виходить з конституційного принципу розподілу влади в Україні. Конституція України встановлює закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, судову та виконавчу складові, а організація і порядок діяльності Верховної Ради України, судоустрій, організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби визначаються виключно законами України. У зв'язку з цим можна погодитися із висновком, що належне практичне вирішення проблем, пов'язаних із формами управління, здатне позитивно впливати на ефективність управління, оскільки вона (ефективність) зумовлюється не тільки адекватністю методів управління з урахуванням об'єкта, але й значною мірою залежить від форм управлінської діяльності.

Публічноуправлінська діяльність (спрощений підхід) – діяльність суб'єктів публічного управління, спрямована на досягнення мети суспільного розвитку, реалізації цільового призначення діяльності, досягнення функціонального змісту органу влади, визначеного законами та іншими нормативно-правовими актами.

Публічноуправлінська діяльність (розширений підхід) – багатокomпонентна діяльність (рефлексивний тип) в системі суспільних

відносин, що може бути детермінована моделлю професійної діяльності, інтегративний характер і нестандартність функціонування якої визначається її основним та загальним завданням – організацією діяльності суб'єктів управління у напрямку досягнення спільних цілей та завдань, а також опорою при цьому на принцип ієрархії у межах принципу багаторівневого управління, й передбачає формування управлінського алгоритму: аналіз ситуації, побудова норм, проблематизація минулої практики управління, вироблення критеріїв дихотомії публічного управління з подальшим їх застосуванням, контроль виконання, вироблення корекційних проєктів). Таке визначення є певним теоретичним композитом загального підходу до публічного управління загалом.

Спорідненими поняттями у цьому контексті виступають:

- публічноуправлінське рішення – підготовка та подальший вибір одного з великої кількості альтернативних проєктів публічноуправлінської діяльності в системах управління;

- публічноуправлінський вплив – вплив суб'єкта управління, якому делегована корекційна функція, що здійснюється щодо об'єкта, спрямований на приведення системи у стан, що відповідає певній нормі діяльності, що вже прийнята або попередньо узгоджена всіма елементами системи;

- публічноуправлінська функція – функціональна характеристика діяльності суб'єкта управління у системі діяльності, що реалізується в практиці взаємодії людей, пов'язаної з досягненням спільно прийнятої та досягнутої мети;

- публічноуправлінська культура – комплекс абстрактних вимог до здійснення публічноуправлінських дій, комунікації та спілкування, самоорганізації та вдосконалення якості діяльності у межах цінності відповідності вимогам функції управління та вимогам соціального та культурного середовища.

Адміністративно-правове регулювання публічно-управлінської діяльності – це політико-юридичний засіб управління поведінкою людей у державне організованому суспільстві. Воно є засадничим, формуючим компонентом управління. Право виступає мірилом людських вчинків, забезпечує соціально-політичну, психологічну й організаційну спрямованість управлінського діяння, закріплює нормативне оформлену директивну основу управління, визначає права і обов'язки (компетенцію) державних органів, їхніх структурних підрозділів та службових осіб, встановлює правильне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату управління, закріплює найбільш раціональний варіант управлінської діяльності, підтримує належну організованість учасників управлінського процесу.

Перш за все, варто вказати на позицію Р. Ботвінова, що основною особливістю служби в правоохоронних органах є те, що вона, «з одного боку, являє собою форму здійснення правоохоронної діяльності держави, а з іншого – елемент (вид) публічної служби. Накладення на правоохоронну діяльність принципів публічної служби визначає її специфіку як особливої організації правоохоронної діяльності держави. Це означає, що ця діяльність за змістом є правоохоронною, а за способом її організації і здійснення – службовою діяльністю професіоналів, найманих державою для реалізації правоохоронної функції. Служба в правоохоронних органах за своєю природою є виконавчою діяльністю. Вона не може здійснюватися в таких формах правоохоронної діяльності держави, як правотворчість і правосуддя, що є самостійними формами забезпечення правоохоронної функції держави, заснованими на інших принципах формування і діяльності. Звідси її специфічні риси, характерні для виконавчої організації державної влади. Виконавча природа цього виду правоохоронної діяльності обумовлює її ознаки, характерні для виконавчої влади. Вони являють собою взаємообумовлені характеристики діяльності та організації правоохоронних органів»<sup>1</sup>.

Р. Ботвінов вказує, що підзаконність як специфічна ознака служби в правоохоронних органах означає, що діяльність її службовців, по-перше, заснована на законі, а по-друге, спрямована на реалізацію встановлених законом прав і обов'язків суб'єктів права. У цьому сенсі правоохоронні органи, в яких передбачено проходження державної служби, не можуть встановлювати матеріальні правоохоронні норми, а можуть лише забезпечувати їх реалізацію та вимагати їх виконання. Нормотворча діяльність органів державної виконавчої служби може бути спрямована виключно на регламентацію внутрішніх управлінських процесів і встановлення порядку здійснення окремих правоохоронних процедур<sup>2</sup>.

На даний час правові норми фактично опосередковує майже весь комплекс управлінських дій, вносить визначальний елемент правомірності у здійснення державного управління, створює режим його законності, закріплює об'єктивно обґрунтовані організаційні

---

<sup>1</sup> Ботвінов Р. Правоохоронна функція держави: сутність та форми реалізації *Публічне управління: теорія та практика* : електрон. зб. наук. пр. 2016. № 1 (15). 14 с. URL.: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/> 2016-01(15)/4.pdf. (дата звернення: 20.09.2021).

<sup>2</sup> Ботвінов Р. Здійснення правоохоронної діяльності органами державної влади: сутність та ознаки *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 4 (31). С. 44–50.

структури та раціональний порядок їхньої діяльності, тобто створює умови для досягнення високої ефективності управлінської діяльності. Крім того, право сприяє оптимальному використанню усіх чинників, що впливають на ефективність управління. Дія цих чинників не лише опосередковується правом, а й істотно посилюється або ослаблюється залежно від рівня цього опосередкування. Публічне право впливає на управління та його ефективність самим фактом свого існування. Що стосується органів державної влади в умовах пріоритету функціонально-територіального управління, то у їхній компетенції має залишитися комплекс питань, реалізація яких спрямовується на задоволення загальнодержавних інтересів<sup>3</sup>.

Професор Д. Міщенко наголошує, що серед різних видів безпеки об'єктів соціальної природи особливе місце належить національній безпеці країни. Це стан країни, коли відсутні або усунені зовнішні й внутрішні загрози національним цінностям і національному способу життя, забезпечується реалізація її важливих інтересів.



**Рис. 1. Публічно-правовий зміст управлінської діяльності (загальний підхід)**

<sup>3</sup> Право в публічному управлінні : навч. посіб. за заг. ред. В.В. Баштанника. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 228 с.

Переважна більшість наукових розробок вітчизняних і зарубіжних учених, викладені в них теоретичні засади функціонування органів влади свідчать про те, що в науковій літературі досить повно відображено питання удосконалення діяльності органів влади на рівні загального, галузевого, міжгалузевого та регіонального управління. Слід погодитися із підходом Д. Міщенка щодо того факту, що розвиток держави безпосередньо залежить від якості інституційного середовища, що виявляється, зокрема, у тому, наскільки ефективно функціонує судова система, бюрократичний апарат, здійснюється захист прав власності, створюються умови для розвитку економічних суб'єктів<sup>4</sup>. Інституційне середовище включає інституційні обмеження, до яких належать формальні й неформальні інститути. У разі слабкого розвитку інституційного середовища створюються умови для проявів опортуністичної поведінки і зростання трансакційних витрат, що, своєю чергою, обумовлює появу неформальних інститутів із власними формами захисту. Саме таке інституційне середовище характерне для України – йому притаманна перевага неформальних правил над формальними, що значно викривлює більшу частину процесів державного регулювання.

Вважаємо за доцільне вказати, що наявні класифікації ПУД ПО є теоретичною моделлю, і на рівні нормативного-правового регламентування не визначені. Важливо вказати на особливість наведених класифікацій, яка полягає у можливості застосування її не лише у системі органів державної влади, а при класифікації системи публічного управління загалом. Основою такої класифікації виступив функціональний підхід, проте більш вдалим є також аналіз структурних особливостей, інституціональної побудови та характеристика рівнів управління в системі ПУД.

З позицій формального закріплення поняття «правоохоронна функція» варто навести науковий підхід В. Дяченка, який пропонує всі правоохоронні функції поділити на: головні (такі, що безпосередньо пов'язані з протидією злочинності та правопорушенням, тими, що тягнуть за собою юридичну відповідальність у сфері публічного права); другорядні функції (контрольна (наглядова); б) дозвільна (надання дозволів на проведення відповідної діяльності, зокрема підприємницької, чи вчинення певних дій); в) правороз'яснювальна (яка включає в себе функцію надання правової допомоги); г) аналітична та методична; г) інформаційна (здійснення інформування інших державних органів,

---

<sup>4</sup> D.A. Mishchenko, V.S. Bilozubenko, T.M. Brus, T.A. Krushelnyska Challenges and prospects for the development of the system of public and municipal administration Lviv-Toruń: Liha-Pres, 2019. 96 p.

у тому числі правоохоронних); д) нормотворча (з правом прийняття актів міжвідомчого характеру); е) координаційна; допоміжні<sup>5</sup>. І. Марочкін та Н. Сібільова розглядають правоохоронну функцію у вигляді складового елемента діяльності державних органів та інших органів, установ і організацій, їх посадових осіб, що спричинено конституційними вимогами дотримання охорони правопорядку, законності, свобод та прав громадян та інтересів суспільства в цілому. При цьому така діяльність для більшості органів влади є за своєю природою вторинною, а не основною та полягає здебільшого в забезпеченні виконання їх організаційно-управлінських функцій в галузі економіки, фінансів, науки, освіти тощо<sup>6</sup>.

Доцільно визначити також певну дихотомічну сутність реалізації правоохоронної функції та власне формалізації поняття «правоохоронні органи». Дана дихотомія обумовлена сутністю інституту держави, що базується на принципі поділу державної влади, а також проблемності функціонального спрямування діяльності органів державної влади, особливо у частині можливого застосування механізму державного примусу як основи забезпечення правопорядку.

Водночас, слід відзначити, що при реалізації правоохоронної функції виникають такі проблеми в системі публічної влади, як зловживання посадовими повноваженнями працівниками правоохоронних органів, політизація правоохоронної діяльності, корупція, зниження професійного рівня службової діяльності, дисбаланс та дублювання функціонального призначення органів влади, наявність застарілих норм реалізації функцій органів влади та неясне оновлення правового забезпечення діяльності правоохоронних органів, превалювання підзаконних актів та їх суперечність. Це потребує вжиття таких заходів як посилення інституційної саморегуляції правоохоронних органів, визначення статусної автономності працівників сфери правоохоронної діяльності при жорсткому демократичному контролі за їх діяльністю, при одночасній мінімізації регулюючого впливу неслужбових інституцій (громадських рад, наглядових рад, експертних комісій тощо). Так само важливо в умовах реформ рахуватися з історично сформованими культурно-професійними традиціями правоохоронної діяльності, адже ігнорування історичних традицій може призвести до надмірного обсягу правоохоронної функції, створення нефункціонуючих правоохоронних інститутів, на підтримку

---

<sup>5</sup> Дяченко В.І. Система правоохоронних органів: навч. посібник Київ : КНЕУ, 2003. 320 с

<sup>6</sup> Організація судових та правоохоронних органів : навч. посібник для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів освіти; за ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сібільової, О. М. Толочка. Харків : Право, 2000. 272 с.

яких витрачається значний бюджетний ресурс. З іншого боку, правоохоронні інститути держави, які втратили свій функціонал, делегитимують систему державної влади.

Під якістю реалізації правоохоронної функції слід розуміти сукупність суттєвих властивостей управлінської діяльності правоохоронних органів та органів влади, що реалізують правоохоронні функції. Це характеризує здатність держави задовольняти потреби прогресного розвитку суспільства, що полягає у забезпеченні максимальної раціональності в організації і діяльності апарату управління державою. При цьому ціннісні засади сучасної правової держави полягають в імперативі закону, а правоохоронна функція визначає зміст системи функцій правової держави загалом, адже саме потреба правового регулювання визначає зміст ціннісних пріоритетів держави.

Сучасна модель правоохоронної діяльності в правовій державі базується на чіткому визначенні і суспільному сприйнятті базових інституціональних парадигм. Перш за все, мова йде про формування сучасної парадигми суб'єктності держави у процесі нормотворення, що визначально спрямоване на забезпечення прав і свобод громадян. По-друге, важливим складником правоохоронної діяльності виступає унормування діяльності органів влади, які забезпечують правоохоронну функцію держави. По-третє, забезпечення правового режиму суспільних відносин, що складають об'єктну сферу суспільних відносин. Інтегрування наведених інституціональних індикаторів дозволяє вести мову про той факт, що власне наявність і домінування правоохоронної функції публічноуправлінської діяльності в форматі існування будь-якого державного органу кваліфікує такий орган як правоохоронний. І нарешті, поєднання в єдину систему правоохоронних органів і виокремлення їх базових функцій дозволяє визначити інтегровану систему правоохорони держави як поєднання публічноуправлінської діяльності у цій сфері, функціонального визначення діяльності, цілепокладання, механізму прямих і зворотних зв'язків, суб'єктів і об'єктів правоохорони. Саме тому проблема наукового дослідження правоохоронної функції полягає у системному аналізі як формалізації самої функції, так і предметного поля її формування.

З позицій історико-теоретичного аналізу формування системи ПУД ПО варто виокремити етапи формування системи правоохоронних органів:

1 етап – радянський – 1990– 1991 рр. – передбачає формування системи ПУД ПО у завершеному вигляді на основі Конституції УРСР, Декларації про державний суверенітет 1990 р. «Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу України», що відповідає сучасній європейській



моделі правоохоронної діяльності на основі «моделі співучасті» за умов територіальної організації органів правоохорони за принципами централізації. При цьому прийнятий у 1990 р. Закон України «Про міліцію» запроваджував поняття місцевої міліції

Міліція – в Україні – державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінальну процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції.

1991 р. – Закон України «Про прокуратуру»;

2 етап – пострадянський – 1991-1996 рр. – прийняття нових законодавчих актів, внесення змін до існуючих законів, що регулювали ПУД ПО в межах незалежної України, створення нових правоохоронних органів на основі Указів Президента України та законів України, прийняття «функціональних законів» щодо ПУД – «Про боротьбу з корупцією».

3 етап – 1996–2004 рр. – конституційний – формування національної моделі ПУД ПО на основі конституційних принципів, формування гуманізаційного концепту правоохорони.

4 етап – 2005–2014 рр. – трансформаційний – інституціоналізація європейської моделі правоохоронної діяльності, галузеві реформи у правоохоронній сфері, формалізація правоохоронної концепції держави в умовах Революції Гідності.

5 етап – 2014 – дотепер, – інституціональний – формування сучасної моделі ПУД ПО, побудова багаторівневої і складнофункціональної національної моделі правоохорони.

Важливо зробити наголос на таких обставинах. По-перше, багато факторів, що характеризують комплекс функцій держави, потребують одноманітного розуміння (це стосується, зокрема, власне, функцій, форм, засобів і методів публічноуправлінської діяльності). По-друге, зміна парадигми публічного управління потребувала нового підходу щодо пріоритетів публічноуправлінської діяльності. По-третє, у зв'язку зі зміною засад функціонування демократичної держави змінюється і змістовне наповнення функцій держави, адже в умовах перманентних трансформацій суспільних відносин функціональне спрямування вимагає нового осмислення. По-четверте, детермінацію функцій, і, насамперед, правоохоронної, необхідно здійснювати в контексті їх значущості для реалізації ідеологемі правової держави.

Отже, метою наукового аналізу ПУД в системі правоохоронних органів виступає розробка теоретичних і практичних засад організації

та діяльності правоохоронних органів України в механізмі публічного управління на сучасному етапі розвитку держави, обґрунтування необхідності конкретних практичних пропозицій щодо вдосконалення конституційного регулювання їх діяльності у цій сфері. Досягнення означеної мети реалізується шляхом виконання з'ясування публічно-правової сутності правоохоронної діяльності та здійснення загальної характеристики правоохоронних органів України в контексті реалізації ними функції захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні.

Власного визначення потребує і поняття «система правоохоронних органів». Власне, така система визначається, на нашу думку, через врахування таких чинників:

- визначення законодавством певного органу як державного правоохоронного;
- визначення правоохоронної функції органу публічної влади;
- законодавчого віднесення органу публічної влади до правоохоронного;
- віднесення органу публічної влади до правоохоронного у частині імплементації практики зарубіжних країн;
- включення до системи правоохоронних органів таких суб'єктів публічного управління, які безпосередньо не реалізують правоохоронну діяльність, проте виконують специфічні завдання у сфері правоохорони.

Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» запровадив поняття цивільно-військові відносини – сукупність правових взаємовідносин між суспільством та складовими частинами Воєнної організації держави, які охоплюють політичні, фінансово-економічні, соціальні та інші процеси у сфері національної безпеки і оборони відносин до правоохоронних органів правоохоронні органи – державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції<sup>7</sup>.

Саме тому права політика виступає серцевиною системи публічного управління, особливо – у правоохоронній сфері. Адже держава, її практична діяльність має організуючу сутність саме у контексті функціонального наповнення. Правоохоронна функція держави реалізується як результат цілеспрямованої діяльності державного апарату та насамперед – правоохоронних органів. На цій основі формується організаційна складова правоохоронної функції держави. Так само можемо вести мову про функціональну визначеність/невизначеність публічноуправлінської

---

<sup>7</sup> Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15>. (дата звернення: 20.09.2022)

діяльності в системі правоохоронних органів з позицій змісту такої діяльності в умовах системних реформ. Як наголошує Т. Чубара, функціональний зміст правоохоронної функції варто показати через загальний концепт правозабезпечення<sup>8</sup> (див. табл. 1).

Таблиця 1

### Правозабезпечувальна діяльність держави

Управлінська складова суверенної держави	Правоохоронна складова	Правореалізацій на складова	Судова складова
спрямована на встановлення норм, виконання приписів нормативно-правових актів з метою досягнення позитивного результату	спрямована на охорону законності і правопорядку, захист прав і законних інтересів громадян, боротьбу із злочинами (містить апарат примусу)	спрямована на охорону законності і правопорядку, захист прав і законних інтересів громадян, боротьбу із злочинами (не містить апарат примусу)	передбачає розгляд і винесення рішень у кримінальних, цивільних та інших справах судами загальної юрисдикції (загальними і спеціалізованими)

Разом з тим, важливим складником правоохоронної функції демократичної держави та інституціонального механізму реалізації такої функції виступає юридична відповідальність як можлива і невідворотна частина функціонального наповнення правоохоронної діяльності. По-перше, такий результуючий наслідок характеризується правовим забезпеченням з боку держави. Особливість юридичної відповідальності полягає у тому, що вона настає у разі порушення встановлених норм.

Забезпечення законності та правопорядку у суспільстві – головне призначення правоохоронної функції держави, при цьому предметом правоохоронної функції держави охоплюються найважливіші суспільні відносини, що виражають публічні інтереси і потребують охорони від злочинних зазіхань та інших правопорушень. Водночас на правоохоронну функцію держави безпосередньо впливає «подвійний» характер функціонування самої держави.

<sup>8</sup> Чубара Т. Удосконалення взаємодії державних служб охорони порядку з населенням у контексті реалізації правозабезпечувальної функції публічної влади. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2011. Вип. 1. С. 78–86.

У першу чергу, слід вести мову про конституційно-правову відповідальність відповідно до положень Конституції України, та базових законодавчих актів, що встановлюють правила, процедури і регламенти публічноуправлінської діяльності, у зв'язку з порушенням правових норм, які встановлюються та охороняються державою.

Таблиця 2

**Правозахисна діяльність в публічному управлінні**

<b>Управлінська складова суверенної держави</b>	<b>Правоохоронна складова</b>	<b>Правореалізацій на складова</b>	<b>Судова складова</b>
спрямована на <i>дотримання</i> норм, виконання приписів нормативно-правових актів з метою захисту від протиправних посягань	спрямована на охорону законності і правопорядку, захист прав і законних інтересів громадян, боротьбу із злочинами. Здійснюється органами державної влади та правозахисними організаціями	спрямована на охорону законності і правопорядку, захист прав і законних інтересів громадян, боротьбу із злочинами в контексті формування механізмів реалізації ПУД ПО	передбачає розгляд і винесення рішень у кримінальних, цивільних та інших справах судами загальної юрисдикції, формування судової практики

Варто зважити на підхід представників адміністративно-правової школи, розкриває категорію публічноуправлінської діяльності в чотирьох аспектах:

- у соціально-економічному як форму відображення суспільних зв'язків і відносин, утворену в процесі діяльності публічних службовців;
- в політичному аспекті – як професійну діяльність з реалізації державної політики, досягнення вироблених усіма політичними силами сучасного суспільства цілей і завдань щодо забезпечення сталості і стабільності публічного управління;
- у правовому аспекті – як систему юридичних норм, які забезпечують практичне виконання завдань і функцій держави і

обов'язків з метою формування, організації та функціонування державних органів, установ і організацій;

– у професійному аспекті як вид діяльності, що передбачає наявність теоретичних знань, практичного досвіду та трудових навичок у сфері державного управління.

Саме тому вважаємо за доцільне наголосити, що у змістовному аспекті правоохоронна функція держави виявляє предмет діяльності правоохоронної функції держави як структурований процес, у межах якого формується державно-правовий механізм управління у правоохоронній сфері. Адже з позицій функціонального забезпечення варто вказати на той факт, що взаємозв'язок та співвідношення органів загальної, галузевої та спеціальної компетенції у правоохоронній сфері неминуче пов'язані з функціональною структурою всієї правоохоронної сфери. Натомість, функції органів загальної та галузевої компетенції в системі органів державної влади включають не лише правоохоронну функцію держави. Загальновизнано, що неможливо закріпити реалізацію інституціональних функцій у державі виключно за конкретним органом влади, й разом з тим, суттєвий спектр функцій, що притаманний для органів загальної адміністративної компетенції, певною мірою розмиває функціональний фундамент публічного управління. У такому разі реалізація правоохоронної функції потребує від суб'єктів

Наукове узагальнення правоохоронної діяльності суверенної держави в її інституційних і функціональних проявах передбачає визначення суб'єктності як держави загалом, так і її органів у сфері забезпечення правопорядку. При цьому статус держави як суб'єкта правоохоронної діяльності і як суб'єкта функціонального спрямування правоохоронних органів породжує певний інституціональний парадокс, оскільки держава теж може за певних обставин виступати порушником прав людини (або недотримання прав людини). Отже, може виникати фундаментальна суперечність: «функціональна визначеність – функціональна вибірковість», за умов якої державна правоохоронна функція є можливою саме у контексті розуміння модерної держави як держави прав людини. За таких обставин державні органи галузевої компетенції (міністерства та відомства) здійснюють керівництво та несуть відповідальність у розвиток конкретних галузей управління. При цьому у правоохоронній сфері компетенція галузевих органів управління обмежена адміністративними повноваженнями. Певною мірою вірним є твердження, що правоохоронна функція держави входить лише частково у функціональну структуру державних органів загальної та галузевої компетенції.

## 2. Особливості та тенденції інституціоналізації правоохоронної функції держави в умовах реформування публічного управління

На основі методологічного підходу, запропонованого В. Баштанником, вважаємо за доцільне наголосити, що сучасне дослідження функціонального призначення правоохоронної діяльності у межах загального концепту правоохоронної діяльності базується на поєднанні методологічних підходів наукового аналізу всієї системи публічного управління<sup>9</sup>. По-перше, мова йде про суспільну потребу і державно-управлінську визначеність правоохоронної діяльності; по-друге, конституювання в межах сучасного процесу конституційного реформування загального переліку функцій держави призводить до формування інституціонально-правового підходу; по-третє, диверсифікація сфер взаємовпливу складників державного управління, поглиблення взаємозалежності органів загальної та спеціальної компетенції актуалізують системний підхід до дослідження функціонального спрямування публічноуправлінської діяльності; по-четверте, розвиток трансформаційного процесу в інституціональній, політичній і правовій сферах у будь-якому випадку призводять до якісного переосмислення стратегії реформ; по-п'яте, зміни у функціях структур управління загальнодержавного рівня, перенесення центру прийняття рішень до інституцій зі спеціальними компетенціями призвело до посилення неофункціонального підходу в методології публічного управління. І, по-шосте, формування «нового» державного управління в Україні, уніфікація економічних механізмів, раціоналізація правової системи потребували запровадження принципово нових механізмів реалізації базових функцій держави.

При цьому особливого значення набули як видавалося раніше стандартні, ознаки правоохоронної діяльності: по-перше, здійснення правоохоронної функції держави як основного предмета діяльності; 2) наявність особливої категорії посадових осіб, які реалізують компетенцію правоохоронних органів на професійній основі (так звана правоохоронна служба); 3) реалізація політики держави щодо протидії злочинності та іншим правопорушенням; 4) належність до кримінально-правової сфери; 5) забезпечення законності та правопорядку в суспільстві, охорони прав та законних інтересів фізичних

---

<sup>9</sup> Баштанник В.В. Адміністративно-правові засади функціонування механізмів управління сталим розвитком регіонів: досвід України та Республіки Польща . *European vector of contemporary jurisprudence: the experience of Ukraine and Republic of Poland: Collective monograph*. Vol. 2. Sandomierz: Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2018. P. 235–256.

та юридичних осіб; боротьба зі злочинністю; 6) наділення спеціальними повноваженнями з виявлення, попередження, припинення, розслідування злочинів, виконання судових рішень у кримінальних справах; 7) застосування примусових заходів впливу, включаючи кримінально-правових санкцій. Зазвичай, такі функції правоохоронних органів називають статутними, але фрагментизація самої системи державної влади визначила нові вимоги до стандартів правоохоронної діяльності.

Перш за все, виникає потреба нормативно закріпити компетенції правоохоронного органу, гарантій та відповідальності за результати реалізації публічноуправлінської діяльності. У такому форматі визначальним буде загальна концепція державноуправлінських реформ. Безумовно, важливим напрямом удосконалення правоохоронної діяльності виступає запровадження моніторингу організаційних ризиків такої діяльності, їх виявлення та мінімізація. Аналіз нормативної моделі управління у правоохоронній системі свідчить про те, що на першому рівні – організаційні ризики. Адже правоохоронна діяльність реалізується в складній адміністративній системі, включає так само багатокomпонентні підсистеми. Наявність кількох центрів управління правоохоронною діяльністю вимагає раціональної взаємодії складників, одноманітного правового регулювання, компліментарності таких складників, й так само мінімізації дублювання функцій та повноважень.

Зазначимо, що така інноваційна парадигма виходить із сучасного трактування публічного управління як інтегративного поєднання управлінської діяльності публічних службовців та осіб, що займають політичні посади, інституціональної єдності структури і процедур в системі органів державної влади. Публічне управління включає саме ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

Система публічно-управлінських відносин в Україні не відповідає проголошеному курсу держави до демократії та європейських стандартів врядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою і надмірно централізованою, закритою від суспільства, окремішньою від потреб простої людини. Внаслідок цього система державного управління гальмує проведення соціально-економічних і політичних реформ.

Отже, для формалізації публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів варто визначити етапи розвитку суспільних відносин у періоди становлення, розвитку та реформування органів державної влади в умовах децентралізації, змістовні характеристики

функціонування органів влади на цих етапах, й на цій основі розкрито інституціональні й теоретичні засади сучасної моделі публічного управління.

Метою діяльності правоохоронних органів (мова йде про службову діяльність, яка апіорі виступає публічноуправлінською) є гарантування внутрішньої безпеки країни шляхом зменшення кількості суспільних конфліктів, зниження тяжкості злочинів та рівня злочинності; допомоги у здійсненні правосуддя для того, щоб підняти рівень довіри населення до закону.

Сучасні наукові погляди на публічноуправлінську діяльність в системі правоохоронних органів на основі наявних класифікацій, запропонованих А. Новаком<sup>10</sup>, доцільно детермінувати так:

– перший напрям – передбачає інтеграцію міжнародних та національних механізмів правоохоронної діяльності, й базується на регламентації міжнародними нормативно-правовими актами, які викладені у формі рішень та резолюцій міжнародних організацій. Фактично, мова йде про певне узагальнення поняття «правоохорона», стандартах службової діяльності, регламентах функціонування управлінських структур тощо.

– другий напрям – базується на визначенні інституціональних характеристик правоохоронної діяльності й передбачає поєднання політичних, соціально-економічних і юридичних складових. На сучасному етапі варто доповнити такий перелік соціетальним аспектом;

– третій напрям – виходить із сучасного розуміння концепції «good governance» як реалізації права людини на ефективне врядування. У межах даного напрямку досліджується ефективність соціального управління, й здатність систем управління протидіяти правопорушенням;

– четвертий напрям – базується на дослідженні впливу правоохоронної діяльності на дотримання прав і свобод людини в системі публічного управління. При цьому досить часто третій і четвертий напрями виступають в інтегрованому вигляді, при цьому доповнюються сучасним розумінням принципу «non-discrimination».

Ми пропонуємо сформувати парадигмальну модель організації публічноуправлінської діяльності у правоохоронній сфері на основі дихотомії «небезпека – безпека». Р. Земба вважає, що небезпека може бути об'єктивною та суб'єктивною. У суб'єктивному сенсі небезпека являє собою такий стан свідомості, який сприймає та оцінює події і обставини навколо як небезпечні. З метою збереження тих цінностей, які людина має, та реалізації своїх інтересів, зокрема, зміцнення власної

---

<sup>10</sup> Новак А. Реалізація функції держави у процесі формування національної антикорупційної політики. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 1 (36). С. 31–36.



безпеки, необхідним є проведення оцінювання як певної дії, спрямованої на підтримання досягнутого. Все це відбувається в сфері свідомості. Об'єктивний бік загрози передбачає події, обставини, що надають стан сумніву, тобто коли інший учасник буде діяти та робити реальні кроки щодо досягнення поставленої мети. Дії такого суб'єкта є небезпечними для інтересів і цінностей першого суб'єкта, тому така загроза є об'єктивною<sup>11</sup>. Фактично, мова йде про особистісний вимір правоохоронної діяльності, але такий формат ПУД ПО, на нашу думку, формує сучасні стандарти публічноуправлінської діяльності у правоохоронній сфері.

Отже, реформування публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів спрямоване на забезпечення однієї з головних об'єктивно зумовлених функцій держави, що виступає в ролі суб'єкта публічного управління, адже успішність реформ можлива лише за умов забезпеченості належного правопорядку і державної безпеки. З цих позицій правоохоронна діяльність держави як суб'єкта управління представляє функцію соціального управління.

Законодавство України визначає поняття правоохоронного органу через низку нормативно-правових актів у сфері державної безпеки і охорони громадського порядку таким чином (табл. 3).

Так, відповідно до ч. 23 ст. 1 Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» від 20.02.2003 № 549-ІУ, у визначенні поняття «кінцеві споживачі» вказано про «...державні органи України, Збройні Сили України та інші військові формування, правоохоронні органи...». Таким чином, вказаний Закон не відносить правоохоронні органи до державних органів. Натомість ст. 34 Закону України «Про державну таємницю» визначає, що «органи державної влади, в тому числі правоохоронні, контрольно-ревізійні та суди». Таким чином, визнаючи за правоохоронними органами статус державних, натомість відмежовуючи їх контрольно-ревізійних органів державної влади та судів<sup>12</sup>.

До виконавчих органів державної влади правоохоронні органи відносить Закон України «Про захист суспільної моралі», фіксуючи у статті 15 «...правоохоронні органи та інші органи виконавчої влади»<sup>13</sup>. Одним із основних законів, які визначали поняття

---

<sup>11</sup> Zięba R. Instytucjonalizacja Bezpieczeństwa europejskiego. Warszawa; Scholar, 2001. 406 s.

<sup>12</sup> Про державну таємницю : Закон України від 21.01.94 р. *Відомості Верховної Ради України*. 994. № 16. Ст. 93.

<sup>13</sup> Про захист суспільної моралі: Закон України від 20 листопада 2003 року № 1296-IV / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1296-1>

правоохоронного органу був Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-ІУ, який у шостому абзаці ч. 1 ст. 1 закріплював, що правоохоронні органи – органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій. При цьому перелік, які ж органи варто розуміти під правоохоронними, їх перелік – був відсутній.

Таблиця 3

**Формалізація поняття «правоохоронний орган»  
в законодавстві України**

№	Назва закону	Визначення правоохоронного органу
1.	Закон України «Про захист працівників суду та правоохоронних органів» (1993 р., чинний)	Правоохоронні органи – органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.
2.	Закон України «Про основи національної безпеки» (2003 р., втратив чинність)	Правоохоронні органи – органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій
3.	Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (2003 р.,	Правоохоронні органи – державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції
4.	Закон України «Про національну безпеку» (2018 р.)	Визначення відсутнє
5.	Закон України «Про національний спротив»	Визначення відсутнє, існує поєднання змісту «правоохоронний (спеціальний) орган»

Закон України «Про національну безпеку» запровадив поняття:

Ст. 1, п. 18) сили оборони – Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави;

Ст. 1 п. 17) сили безпеки – правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України<sup>14</sup>.

Проте у законі не уточнюється склад та статус таких правоохоронних органів, не інституціоналізовано у тексті закону, чи входить до системи правоохоронних органів органи судової влади.

З аналізу положень частини 2 ст. 6 Закону України «Про національну безпеку України» можна зробити висновок про наявність таких органів державної влади, які реалізують правоохоронну функцію: 1) державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями; 2) правоохоронні органи; 3) правоохоронні органи спеціального призначення.

Також Закон закріплює, що правоохоронні органи, поряд із військовими формуваннями та розвідувальними органами можуть перебувати у підпорядкуванні центральних органів виконавчої влади (ч. 3 ст. 7 Закону), таким чином відносячи їх, або принаймні певну групи таких органів державної влади, саме до виконавчої гілки влади

Закон України «Про основи національного спротиву» передбачає (ст. 5 ), що «...військовослужбовці, працівники правоохоронних органів та інші особи, які залучаються до заходів з організації, підготовки, підтримання та виконання завдань руху опору, на час проведення таких заходів підпорядковуються Командувачу Сил спеціальних операцій Збройних Сил України, рішення якого є обов'язковими до виконання»<sup>15</sup>. Жодним чином не характеризується система правоохоронних органів, її склад, підпорядкованість правоохоронних органів.

Варто зауважити, що законодавець, як це вказано в зазначених вище нормативно-правових актах, вважає, що основним критерієм виокремлення правоохоронного органу від інших органів державної влади є здійснення ними правоохоронних та правозастосовних функцій.

---

<sup>14</sup> Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

<sup>15</sup> Про основи національного спротиву: Закон України від 16 липня 2021 р. № 1702-IX *Відомості Верховної Ради України*, 2021, № 41, ст. 339.

При цьому, не фіксуючи в жодному акті, що ж саме варто розуміти під цими функціями. І якщо у випадку правоохоронної функції, її можна вважати ознакою, яка відмежовує певну групу органів, то здійснення правозастосовних функцій взагалі не є ознакою за якою можна виокремити певні групи органів державної влади, в тому числі і правоохоронні органи. Це пов'язано із тим, що такі повноваження притаманні переважній більшості органів державної влади.

Отже, концептуально під правоохоронною функцією органів влади в Україні слід розуміти правоохорону народу України як носія суверенітету й єдиного джерела влади в державі, Української держави та українського суспільства. Тобто ця функція розглядається як стан забезпечення прав від зовнішніх і внутрішніх загроз особистості, суспільства і держави у всіх сферах життєдіяльності і досягається шляхом проведення єдиної державної політики правоохорони. Варто погодитись із правничим підходом, за яким правоохорона не є чимось предметним, матеріальним. Це скоріше ідеальна функціональна доктрина.

Правоохоронні органи є визначальним суб'єктом публічного управління, рушійною силою правового механізму суспільних відносин, що використовує національна держава для реалізації завдань публічноуправлінської діяльності. При цьому функціональна площина правоохоронної діяльності, як у межах національних правових систем, так і правових системах міжнародних організацій інкорпорує силовий, репресивний формат правоохоронних органів в наявну модель публічноуправлінської діяльності. Мова йде про дихотомію понять «охорона прав людини» і власне «права людини», з позицій силової, правозабезпечувальної функції через функціонування механізму державного примусу. Разом з тим, такий складник ПУД ПО є важливим, проте не головним напрямом діяльності, адже першоосновою тут виступає правореалізація як компонента ПУД ПО.

Вочевидь, базовий концепт ПУД ПО являє собою певний управлінський симбіоз правореалізації та правоохорони з позиції конституційного змісту функціонування суверенної, демократичної, соціальної і правової держави. Такий підхід дозволяє виявити увесь комплекс захисту прав і свобод людини з боку держави – як сутності і доцільності існування конкретної держави взагалі, показує стан розвитку громадянського суспільства, його інститутів.

Стратегія реформування державного управління, на 2022–2025 рр. визначила комплекс проблем, що постали перед системою державного управління, та встановила, що належне врядування є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави, розвитку її економіки та передумовою європейської інтеграції. Для забезпечення ефективної діяльності Кабінету Міністрів України щодо формування державної

політики у різних сферах необхідно створити професійну, результативну, ефективну та підзвітну систему центральних органів виконавчої влади.

Разом з тим, Стратегія акцентує увагу на завданнях ПУД ПО, таких як зниження адміністративного навантаження на суб'єктів господарювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій підвищує позиції держави у міжнародних рейтингах, а також має велике значення для підвищення рівня довіри громадян та бізнесу до держави

З позицій Р. Ботвінова, саме функція активного забезпечення законності є основою у визначенні сутності служби в правоохоронних органах<sup>16</sup> [177]. Отже, мова йде про багаторівневу систему публічноуправлінської діяльності у правоохоронній сфері, в межах якої практично відсутні відмінності між рівнями управління як з позицій нормативного регламентування такої діяльності, так і з позицій визначення функцій і завдань держави, державного управління, системи державних органів.

Мова йде як про детермінованість норм і стандартів публічно-службових відносин цілісним комплексом взаємозалежних компонентів теоретико-методологічного, організаційного й соціально-психологічного характеру публічноуправлінської діяльності, там і зміною самої парадигми ПУД ПО у контексті формування нового підходу до реалізації завдань демократичної держави щодо забезпечення прав людини. Саме тому маємо робити акцент на проблемах визначення інституціонального змісту правоохорони.

Ми вважаємо, що проблеми ПУД ПО мають виключно інституціональний контекст. Так, законодавче регулювання основ діяльності має вторинний зміст, адже поняття правоохоронної діяльності на рівні законодавчого акту не встановлено, при цьому з такою назвою існує академічна дисципліна підготовки офіцерів правоохоронних органів. Так само відсутнє, або є вторинним є законодавче регулювання змісту ПУД в органі влади, показники ефективності ПУД в загальному індикативному змісті діяльності.

Становлення України як демократичної, соціальної, правової держави зумовлює необхідність ефективного функціонування державного механізму і органів місцевого самоврядування. Разом з тим, з позицій раціоналізації управління виникає проблема визначення регіонального

---

<sup>16</sup> Ботвінов Р. Служба в правоохоронних органах України в умовах реформ: функціональний аспект. *Публічне управління: теорія та практика* : електрон. зб. наук. пр. 2016. № 2 (16). 12 с. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02\(16\)/18.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02(16)/18.pdf). 7 (дата звернення: 20.09.2022).

рівня управління, формування в межах регіону принципово нової організації правоохоронної діяльності з детермінацією завдань правоохорони, внесення змін у нормативно-правові акти, що регулюють діяльність всієї системи правоохоронних органів з метою уникнення дублювання, унеможливлення ситуації розосередження правоохоронної системи України за інституціональними ознаками.

Таблиця 4

**Системний аналіз проблематики ПУД ПО**

	<b>Проблема 1</b>	<b>Проблема 2</b>	<b>Проблема 3</b>
<b>Проблема забезпечення ПУД ПО</b>	<b>Багатоеlementніс ть системи</b>	<b>Територіальна фрагментація</b>	<b>Галузеві стандарти</b>
Короткий опис проблеми	Система складається із різнофункціональн их елементів, що належать до інших підсистем	Структура територіального представництва і управлінського впливу не стандартизована	Зміст правоохоронної функції чітко не визначений, статус визначений через двозначні поняття
Три ключові причини проблеми	1. Дискретність нормативної бази регулювання ПУД ПО. 2. Відсутність універсальних механізмів. 3. Використання неефективних механізмів управління	1. Відсутність регіонального центру управління. 2. Невизначений статус ТУ ЦОВВ. 3. Збереження домінування центрального апарату	1. Перманентність зміни підпорядкування. 2. Стандарти не визначені. 3. Протириччя у процесах планування
Що перешкоджає вирішенню проблеми?	Відсутність єдиного підходу до ПУД ПО	Надмірні повноваження МДА	Наявність юридичних колізій
Пропозиція механізму змін для усунення проблеми	Зміна механізму регулювання процесу децентралізації шляхом внесення	Формування сильного регіонального центру адміністрування розвитком територій на основі	Удосконалення механізму взаємодії правоохоронних органів, раціоналізації структури право-забезпечення

Доцільно виокремити основні ознаки публічноуправлінської діяльності (ПУД) в системі правоохоронних органів (ПУД ПО):

- це складова частина забезпечення правопорядку та правового режиму на території держави;

- це складова частина реалізації функцій держави;

- це складова забезпечення державного суверенітету з позицій місця і ролі держави у регулюванні суспільних відносин;

- основний зміст ПУД – регламентація, забезпечення, охорона, гарантування прав і свобод; при цьому зміст правоохоронної функції складає забезпечення охорони прав людини і основних свобод, забезпечення режиму законності та правопорядку;

- основна характеристика ПУД – інтегрований характер діяльності в системі правоохоронних органів;

- ПУД ПО ґрунтується на принципах верховенства права, законності, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, самостійності, професійності, прозорості, ефективності;

- ПУД ПО завжди реалізується інститутами публічного управління за домінуючої ролі держави за допомогою державного примусу.

Отже, публічноуправлінська діяльність в системі правоохоронних органів (ПУД ПО) – діяльність органів державної влади, державних установ і організацій, органів місцевого самоврядування, а також у частині виконання окремих функцій – громадських об'єднань щодо реалізації конституційно-правових норм, що регулюють найбільш важливі суспільні відносини у сфері громадської безпеки і охорони громадського порядку; при цьому така діяльність закріплена і гарантована Конституцією України, нормативно-правовими актами діяльність відповідних органів влади, визначена принципами правового регулювання загального, функціонального та галузевого управління, спрямована на забезпечення державного суверенітету, має інтегрований порядок діяльності та забезпечує охорону прав людини і основних свобод, забезпечення режиму законності та правопорядку

## **ВИСНОВКИ**

Публічноуправлінську діяльність слід визначити як управлінську діяльність суб'єктів публічного управління, що обумовлена розробкою, прийняттям та реалізацією управлінських рішень у межах законодавчо регламентованих органів публічної влади, підприємств, установ та організацій у контексті вирішення стратегічних завдань розвитку держави, регіону, населеного пункту. При цьому діяльність органів публічної влади щодо реалізації правоохоронної функції встановлена на засадах принципу пропорційності.

Теоретична концепція модернізації правоохоронної функції як напряму державноуправлінських реформ базується на інтегративному змісті публічноуправлінської діяльності правоохоронних органів, уніфікації правових норм, що регулюють діяльність всіх суб'єктів правоохорони, запровадженні та інституційному наповненні поняття «правоохоронні послуги», розробці юридичних актів, що регламентують участь інститутів громадянського суспільства. Правоохоронна послуга визначена як особливий тип адміністративної послуги, що гарантується, законодавчо встановлюється та надається суб'єктами публічноуправлінської діяльності щодо забезпечення охорони законних інтересів держави, конституційно визначених прав громадян, іноземців та осіб без громадянства, шляхом запровадження загальних та спеціальних методів, способів, принципів і механізмів прийняття державно-управлінських рішень щодо діяльності суб'єктів та об'єктів державного управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку.

Обґрунтовано періодизацію розвитку суспільних відносин у системі правоохоронних органів в Україні, розкрито базові інституціональні й теоретичні засади адміністративно-правового регулювання публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів на різних етапах державотворення. Визначено 5 етапів формування ПУД ПО (радянський, пострадянський, конституційний, трансформаційний, інституціональний). Встановлено особливості формування механізмів публічноуправлінської діяльності щодо забезпечення режиму правопорядку та громадської безпеки на основі конституційного концепту суверенної держави. Визначено інституціональні відмінності ПУД ПО на різних етапах у межах консервативної правової бази.

## **АНОТАЦІЯ**

Реформа правоохоронних органів набула особливої актуальності в умовах децентралізації та цифровізації, оскільки були утворені нові правоохоронні органи в системі виконавчої влади, діяльність яких мала забезпечити ефективність правоохорони в Україні. У системі правоохоронних органів важливим завданням виступає реформування функцій, структури та повноважень таких органів з метою підвищення ефективності та сталості їх функціонування. У сучасних умовах реформи децентралізації особливого значення набуває здатність системи публічного управління зберігати рівновагу в умовах суттєвої зміни норм і процедур управлінської діяльності.

Інноваційна модель суверенної держави потребує формування та реалізації раціональної моделі діяльності правоохоронних органів, базовим завданням яких виступає гарантування кожній людині чіткого



дотримання конституційних принципів, реалізації права на «добре врядування». Розкрито сутність формування інституціонально-правового концепту територіального управління правоохоронними органами як основи механізму державного управління суспільною безпекою і правопорядком в контексті процесів децентралізації влади в Україні. На цій основі визначено завдання: 1) охарактеризувати особливості та закономірності, сучасні тенденції функціонування системи правоохоронних органів; 2) встановити етапи реалізації регіональних програм правоохоронної діяльності; 3) детермінувати роль органів територіального управління загального призначення у частині забезпечення функціонування механізму правоохорони в частині фінансування відповідних регіональних програм.

Реалізація функцій сучасного правоохоронного органу у сфері публічного управління повинна бути забезпечена дієвими механізмами та раціональними моделями організації управлінської діяльності на основі удосконалення системи публічно-службових відносин. У роботі проаналізовано інституціональну основу сучасних правоохоронних органів, розвиток публічноуправлінських механізмів в системі спеціалізованих правоохоронних органів. Нагальною проблемою виступає несистемність забезпечення реформування правоохоронних органів, подовження у часі структурних реформ, суб'єктна невизначеність реформування. У дисертації вказані нагальні завдання діяльності правоохоронних органів, зокрема, оптимізація територіальних підрозділів правоохоронних органів в умовах децентралізації; формування засад взаємодії правоохоронних органів та органів виконавчої влади з метою раціоналізації надання публічних послуг; удосконалення нормативно-правового забезпечення реформування правоохоронних органів.

### Література

1. Ботвінов Р. Правоохоронна функція держави: сутність та форми реалізації. *Публічне управління: теорія та практика* : електрон. зб. наук. пр. 2016. № 1 (15). 14 с. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/4.pdf). (дата звернення: 20.09.2021).

2. Ботвінов Р. Здійснення правоохоронної діяльності органами державної влади: сутність та ознаки *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 4 (31). С. 44–50.

3. Право в публічному управлінні : навч. посіб. за заг. ред. В.В. Баштанника. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 228 с.

4. D.A. Mishchenko, V.S. Bilozubenko, T.M. Brus, T.A. Krushelnytska Challenges and prospects for the development of the system of public and municipal administration Lviv-Toruń: Liha-Pres, 2019. 96 p.

5. Дяченко В.І. Система правоохоронних органів: навч. посібник Київ : КНЕУ, 2003. 320 с

6. Організація судових та правоохоронних органів : навч. посібник для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів освіти; за ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сібільової, О. М. Толочка. Харків : Право, 2000. 272 с.

7. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України. URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15). (дата звернення: 20.09.2022).

8. Чубара Т. Удосконалення взаємодії державних служб охорони порядку з населенням у контексті реалізації правозабезпечувальної функції публічної влади. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2011. Вип. 1. С. 78–86.

9. Баштанник В.В. Адміністративно-правові засади функціонування механізмів управління сталим розвитком регіонів: досвід України та Республіки Польща . *European vector of contemporary jurisprudence: the experience of Ukraine and Republic of Poland: Collective monograph*. Vol. 2. Sandomierz : Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2018. P. 235–256

10. Новак А. Реалізація функції держави у процесі формування національної антикорупційної політики. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 1 (36). С. 31–36.

11. Zięba R. Instytucjonalizacja Bezpieczeństwa europejskiego. Warszawa; Scholar, 2001. 406 s.

12. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.94 р. *Відомості Верховної Ради України*. 994. № 16. Ст. 93.

13. <sup>1</sup> Про захист суспільної моралі: Закон України від 20 листопада 2003 року № 1296- IV. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1296-1>.

14. <sup>1</sup> Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

15. Про основи національного спротиву: Закон України від 16 липня 2021 р. № 1702-IX. *Відомості Верховної Ради України*, 2021, № 41, ст. 339.

16. Ботвінов Р. Служба в правоохоронних органах України в умовах реформ: функціональний аспект. *Публічне управління: теорія та практика* : електрон. зб. наук. пр. 2016. № 2 (16). 12 с. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02\(16\)/18.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02(16)/18.pdf). 7 (дата звернення: 20.09.2022).

**Information about the authors:**

**Khomich Yuriy Hryhorovych**

Doctor of Philosophy in specialty 281 "Public management and administration"

29, Gogol str., Dnipro, 49044, Ukraine

**Havrylenko Kostyantyn Mykolayovych**

Postgraduate Student of the Department of Public Administration and Local Self-Government

Dnipro University of Technology

29, Gogol str., Dnipro, 49044, Ukraine

**Rahimov Andrii Vagif ogly**

Postgraduate Student of the Department of Public Administration and Local Self-Government

Dnipro University of Technology

29, Gogol str., Dnipro, 49044, Ukraine