

УДК 351.74 (477)

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2021.4.9>

**Хоміч Юрій Григорович,**

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

## **ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ**

## **FORMATION AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC-MANAGEMENT ACTIVITY IN THE SYSTEM OF LAW ENFORCEMENT BODIES: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PRINCIPLES**

*Стаття присвячена дослідженню формування та реалізації публічно-управлінської діяльності в системі правоохоронних органів. Встановлено залежність стану забезпечення суспільної безпеки і правопорядку від раціонального перебігу реформи правоохоронних органів. Доведено, що 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. Наголошено, що в системі правоохоронних органів важливим виступає завдання реформування функцій, структури та повноважень таких органів з метою підвищення ефективності та сталості їх функціонування. Встановлено, що у сучасних умовах реформи децентралізації особливого значення набуває здатність системи публічного управління зберігати рівновагу в умовах суттєвої зміни норм і процедур управлінської діяльності.*

*Обґрунтовано, що 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, через впровадження принципу інтероперабельності. У статті проаналізовано інституціональну основу сучасних правоохоронних органів, розвиток публічно-управлінських механізмів в системі спеціалізованих правоохоронних органів. Встановлено, що нагальною проблемою виступає несистемність забезпечення реформування правоохоронних органів, подовження у часі структурних реформ, суб'єктна невизначеність реформування. У статті 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.*

**Ключові слова:** адміністрування, принципи діяльності, правоохоронні органи, публічне управління, регіональний рівень, територіальна організація влади.

*The article is devoted to the study of the formation and implementation of public administration in the system of law enforcement agencies. The dependence of the state of public security and law and order on the rational course of law enforcement reform has been established. It is proved that the reform of law enforcement agencies has become especially relevant in the context of decentralization and digitalization, new law enforcement agencies have been formed in the system of executive power. It is emphasized that in the system of law enforcement agencies the task of reforming the functions, structure and powers of such bodies in order to increase the efficiency and sustainability of their functioning is important. It is established that in modern conditions of decentralization reform the ability of the public administration system to maintain balance in the conditions of essential change of norms and procedures of administrative activity acquires special value.*

*It is substantiated that the implementation of the function of a modern law enforcement agency in the field of public administration should be ensured by effective mechanisms and rational models of organization of management activities based on improving the system of public relations, through the introduction of interoperability.*

*The article analyzes the institutional basis of modern law enforcement agencies, the development of public administration mechanisms in the system of specialized law enforcement agencies. It has been established that the urgent problem is the unsystematic provision of law enforcement reform, the prolongation of structural reforms, and the subjective uncertainty of reform. The article indicates the urgent tasks of law enforcement agencies, in particular, the optimization of territorial units of law enforcement agencies in the context of decentralization; formation of the principles of interaction between law enforcement agencies and executive authorities in order to streamline the provision of public services; improving the legal framework for reforming law enforcement agencies.*

**Key words:** administration, principles of activity, law enforcement bodies, public administration, regional level, territorial organization of power.

**Постановка проблеми.** 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». У прогностичних показниках публічно-управлінських реформ, започаткованих українською владою у 2019 р., визначено системну трансформацію правоохоронних органів, у тому числі суттєві інституціональні та структурні зрушення. Формальний перехід від інституту державного правоохоронного органу до центрального органу виконавчої влади, як видно на прикладі Національного антикорупційного бюро України, засвідчив новий управлінський феномен – зміна управлінської сутності функціонування органу влади без трансформації основних складників функціонування органу. Фактично спостерігаємо часткову інституціональну реформу у площині процедури формування, призначення й звітності органу влади та посадових осіб, й при цьому система публічного управління відтворює феномен «спеціальний статус». При цьому важливою характеристикою реформ в Україні слід вважати інтегрований політико-правовий характер, досить часто обумовлений як інституціональними, так і суто організаційними потребами і викликами. Важливо наголосити, що інституціональна реформа – це завжди реформа у сфері правового регулювання. На думку А. Лелеченка, правова реформа – державна політика, спрямована на системні перетворення за допомогою юридичних засобів сутності держави, її основних функцій, правових основ стосунків із суспільством та окремими індивідами на основі принципів конституціоналізму та правової держави. При цьому в якості об'єкта правової реформи вчений розглядає правову систему суспільства та її окремі компоненти [1, с. 11–13].

Таким чином, загальною проблемою, на вирішення якої спрямована стаття, є детермінація системи, сутності та інституціонального призначення публічно-управлінської діяльності в системі правоохоронних органів.

**Аналіз досліджень і публікацій.** У розробку теми публічно-управлінської діяльності в системі правоохоронних органів держави й системи її належного забезпечення значний науковий внесок здійснили такі провідні вчені, як В. Авер'янов, П. Баранник, В. Баштанник, В. Євдокимов, Р. Калюжний, В. Коваленко, Л. Коваль, І. Коліушко, Л. Колодкін, В. Колпаков, А. Комзюк, М. Корнієнко, В. Куйбіда, Л. Нали-

вайко, О. Негодченко, В. Олефір, С. Петков, В. Плішкін, В. Тацій, Т. Чубара, Ю. Шемшученко та інші. Важливий внесок зроблено В. Баштанником, який встановив пряму залежність стану реформування в Україні від низки чинників, серед яких інституціональна стабільність, юридична визначеність, функціональна спрямованість правоохоронного органу [2]. Управлінську сутність діяльності правоохоронного органу дослідив П. Баранник, який обгрунтував доцільність диверсифікованого підходу до аналізу діяльності правоохоронних органів і зосередив свою увагу на ролі МВС України [3; 4]. Власну концепцію правоохорони і правозабезпечення як основи діяльності правоохоронного органу запропонував Т. Чубара, який наголосив, що правозабезпечувальна функція держави може бути представлена через такі її форми: управлінська, правоохоронна, правозабезпечувальна та правореалізаційна (сфера державно-службових відносин), судова. Т. Чубара правомірно вважає, що правозабезпечувальна функція правоохоронного органу має відображати головні напрямки їх діяльності в сфері охорони громадського порядку та боротьби із правопорушеннями, які визначенні чинним законодавством. Зважаючи на це, правозабезпечувальну функцію державної служби слід розподілити на такі складові частини: головні та другорядні (допоміжні). Так, до головних функцій відносяться 1) профілактична; 2) захист життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб; 3) охорона громадського порядку, громадської безпеки і власності; До другорядних (допоміжних) можна віднести такі функції: 1) координаційну; 2) контрольну; 4) правороз'яснювальну; 5) інформаційну та деякі інші [5; 6].

**Мета статті** полягає у напрацюванні концептуальних основ демократизації правоохоронних органів, у визначенні причин низької ефективності публічно-управлінської діяльності в системі правоохоронних органів в умовах судової та правової реформи

**Виклад основного матеріалу.** Конституція України закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, судову та виконавчу і встановила, що організація і порядок діяльності Верховної Ради України, судоустрій, організація і діяльність органів влади базується на дотриманні положень Конституції і законів України [7]. На цій основі формується сутність діяльності правоохоронного органу як спеціалізованого органу в системі органів державної влади. При цьому спеціальний статус слід розуміти як сукупність правових і неправових ознак (з позицій науки

адміністративного права), а також спеціальних і загальних повноважень. Важливо вказати на сутність діяльності правоохоронного органу в контексті організаційного змісту завдання держави щодо забезпечення суспільної безпеки і громадського порядку. Адже в умовах перманентних реформ правоохоронної системи стан забезпечення суспільної безпеки суттєво змінився, змінилися процедури управлінської діяльності, виникла нова ієрархічна модель діяльності правоохоронних органів в Україні: підсистема МВС України та ЦОВВ (центрального органу виконавчої влади), діяльність яких спрямована через міністра МВС; Офіс Генерального прокурора, Служба безпеки України як державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України; Державне бюро розслідувань як державний правоохоронний орган; Бюро економічної безпеки України як ЦОВВ з правоохоронною функцією; МВС України як ЦОВВ щодо забезпечення прав і свобод (правоохоронна функція не встановлена), Національна поліція – надає поліцейські послуги у сфері охорони прав і свобод людини; Національне антикорупційне бюро України до 2021 року – державний правоохоронний орган, нині ЦОВВ зі спеціальним статусом; Військова служба правопорядку у Збройних Силах України (далі – Служба правопорядку) – спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних Сил України.

Аналіз специфіки формування системи правоохоронних органів різної відомчої підпорядкованості засвідчує, що в системі публічного управління поняття правоохоронних органів не інституціалізоване, спостерігається стохастичність норм, якими встановлені правила і процедури публічно-управлінської діяльності. Спостерігаємо залежність стану забезпечення суспільної безпеки і правопорядку від раціонального перебігу реформи правоохоронних органів, вочевидь, завдання і зміст таких реформ у 2016–2020 рр. не призвели до очікуваних результатів.

Так, Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» передбачала за вектором безпеки реформу правоохоронної системи. Утім, комплексного вирішення така публічна ініціатива не знайшла. На даний час вектори реформування визначені неконкретно, а постійна зміна формату управлінської діяльності призводить до автономізації окремих складників такої системи. На думку Т. Чубари, принципи діяльності ОВС також повинні відповідати аналогічним вимогам, а саме: відображати лише найбільш суттєві, головні, об'єктивні закономірності, відносини і взаємозв'язки територіального

управління; характеризувати лише сталі закономірності, відносини і взаємозв'язки; охоплювати переважно такі закономірності, відносини і взаємозв'язки, які властиві діяльності ОВС, тобто мають загальний, а не частковий характер; відображати специфіку управління в правоохоронній сфері, його відмінність від інших видів управління. Зміст поняття «принцип» та вимоги, які ставляться до них, підводять до думки, що діяльність ОВС визначається системою принципів, яка складається з окремих блоків, у складі яких важливе місце посідає група організаційно-функціональних принципів. Крім того, доцільно зазначити, що такі принципи потребують нормативної закріпленості, загальності, автономності і спрямованості на забезпечення інституалізації та функціонування і розвитку національної системи органів внутрішніх справ [6].

Власне, йдеться про актуалізацію в системі правоохоронних органів завдання реформування функцій, структури та повноважень таких органів з метою підвищення ефективності та сталості їх функціонування. Втім, наведена управлінська проблема не формалізована на даний час. Вважаємо, що варто вести мову про поєднання сучасного концепту правоохорони і принципів публічного управління з метою формування теоретичної основи національної політики забезпечення правопорядку. У такому випадку важливо на законодавчому рівні визначити зміст правоохоронної діяльності як особливого виду публічно-управлінської діяльності, що спрямована на формування та реалізацію державної політики щодо забезпечення громадської безпеки, правопорядку, режиму законності, демократичних засад правових режимів.

Водночас у сучасних умовах реформи децентралізації особливого значення набуває здатність системи публічного управління зберігати рівновагу в умовах суттєвої зміни норм і процедур управлінської діяльності. При цьому варто повернутися до успішної моделі територіального управління 1996–2015 рр., у межах якої територіальні органи ЦОВВ мали чітке змістовне навантаження у частині формування вертикально-інтегрованих підсистем управління. Характерною ознакою таких систем виступила функціональна модель правоохоронної системи «держава – регіон – район – територіальна громада», що здатна забезпечити відповідний правовий режим в умовах адміністративно-територіальної реформи. Разом із тим основні тези такої реформи, що визначені нині як «реформа децентралізації», мають спиратися на конституційні засади організації державної влади.

О.М. Бандурка вважає, що принципи управління забезпечують інтеграцію окремих видів управлінської діяльності в різних підрозділах системи управління, взаємну їх погодженість та загальну направленість на реалізацію вироблених цілей. На основі принципів організується процес управління, тобто науково обґрунтоване впровадження дій для здійснення управлінських функцій, вибору методів та прийомів управлінського впливу. У теорії та практиці управління виділяють загальні принципи, тобто ті правила поведінки, якими мають керуватися всі суб'єкти управління незалежно від свого статусу, й принципи управління на рівні галузі (галузеві принципи) або на статусному рівні – інституційному, організаційному, груповому. Із найбільш загальних виділяють принципи законності, об'єктивності, комплексності, системності, гласності, поєднання колегіальності й єдиноначальності [9]. Логіка композиції таких принципів зумовлена не тільки юридичним змістом реформи правоохоронної системи, а й тими механізмами, які застосовуються для реалізації положень реформи. Таким чином, поєднання операційного та функціонального підходів дозволяє забезпечити ефективність державно-управлінських рішень у сфері правоохоронної діяльності.

Реалізація функції 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, через впровадження принципу інтероперабельності, перш за все на регіональному рівні. Разом із тим варто інституціоналізувати сучасні тренди правоохорони – «поліцейський офіцер громади», громадські ради при управліннях Національної поліції в областях на предмет відповідності положенням законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про національну поліцію». Фактично декомпозиція механізму правоохоронної діяльності на територіальному рівні створила ситуацію дискретного регулювання і потребувала формування спеціальних механізмів регулювання діяльності органу державної влади [10].

Разом із тим варто виокремити нагальні завдання діяльності правоохоронних органів в умовах сучасних реформ, які важливо реалізувати з позицій дотримання сучасних принципів управління. Зокрема, важливо в умовах децентралізації

оптимізувати територіальні підрозділи правоохоронних органів в контексті вимог чинного законодавства і дотримання принципів ефективного врядування. Така оптимізація має враховувати сучасні принципи територіального управління, засади державної регіональної політики й має забезпечити відтворення загальних засад структури й штатної чисельності ЦОВВ, наприклад, МВС України, з позицій вимог законодавства.

Варто забезпечити формування засад взаємодії правоохоронних органів та органів виконавчої влади з метою раціоналізації надання публічних послуг. Така взаємодія має спиратися на формування дієвого механізму правоохорони на локальному і регіональному рівні, який включає діяльність територіальних громад, районних та обласних рад, районних та обласних адміністрацій у частині створення регіональних програм забезпечення громадської безпеки і правопорядку; удосконалення нормативно-правового забезпечення реформування правоохоронних органів на територіальному рівні на основі принципів пропорційності та субсидіарності.

**Висновки.** Аналіз сучасного стану реформування системи правоохоронних органів засвідчив, що на даний час система правоохоронних органів формалізована з позицій інституціонального форматування. Проте у функціональному плані така система не є ефективною, що зумовлено фрагментарною нормативною базою в контексті структури, чисельності, підпорядкованості, інституціональної спроможності. Саме тому важливо розкрити 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. Доцільно визначити такі 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. Інституціональні зміни в Україні мають бути розроблені на основі довгострокового прогнозування, з метою забезпечити еволюцію механізмів публічного управління правоохоронною діяльністю.

**СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:**

1. Лелеченко А.П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2006. 20 с.
2. Баштанник В. Сутність і зміст правоохоронної діяльності в системі публічного управління. *Держ. упр. та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. 2012. № 2. С. 46–54.
3. Баранник П.Д. Управлінська діяльність у системі органів внутрішніх справ на регіональному рівні: Глосарій. Штаб УМВС України в Дніпропетровській області, «Моноліт», 2007. 128 с.
4. Баранник П.Д. Теоретико-методологічні засади удосконалення організаційно-управлінської діяльності органів внутрішніх справ. *Право України*. 2006. № 7. С. 32–35.
5. Чубара Т. Загальноєвропейські тенденції формування служб охорони порядку в системі публічної влади. *Публічне адміністрування: теорія та практика* : електр. зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ, 2010. Вип. 2. URL : Режим доступу : <http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2010-02/10ctssp.pdf>.
6. Чубара Т. Реализация правообеспечительной функции государственной службы в сфере охраны общественного порядка *Государственное и муниципальное управление*. 2012. № 6. С. 16–22.
7. Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/conv>.
9. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України. Основа, 1999. 438 с
10. Баштанник А.Г. Теоретико-методологічні засади функціонування механізмів регулювання діяльності органів державної влади. *Visegrad Journal of human rights*. 2016. № 4. Ч. 2. С. 64–69.