

РОЗДІЛ 4 СТОРІНКА МОЛОДОГО НАУКОВЦЯ

4.1 ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 351.74 (477)

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2021.5.16>

Хоміч Юрій Григорович,

аспірант кафедри державного управління

і місцевого самоврядування

Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ПРАВООХОРОННА ФУНКЦІЯ СУЧАСНОЇ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ: ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

LAW ENFORCEMENT FUNCTION OF THE MODERN DEMOCRATIC STATE: PUBLIC ADMINISTRATIVE ASPECT

Стаття присвячена дослідженню сутності правоохоронної функції демократичної держави. Охарактеризовано правоохоронну функцію держави. Розмежовано поняття «правоохоронна функція держави», «функції правоохоронної діяльності», «функції правоохоронних органів». Встановлено зміст правоохоронної функції серед функцій демократичної держави. Проаналізовано дослідницькі підходи щодо основних функцій держави в контексті сучасних державноуправлінських реформ. Визначені головні особливості механізмів реалізації правоохоронної функції в контексті інституціонального змісту державної влади. Наведена авторська класифікація змісту правоохоронної функції з позицій суб'єктності управління, особливостей регулювання, а також предметного поля реалізації такої функції. Запропонована авторська наукова позиція щодо змісту правоохорони, правореалізації та правозабезпечення. Конкретизовано зміст механізмів регулювання діяльності правоохоронних органів та органів, що включені у процес реалізації правоохоронної функції. Систематизовано наукові підходи щодо законодавчого закріплення поняття «правоохоронна функція» у контексті понять «функція держави» та «функція державного управління». Доведено, що сучасний правовий механізм реалізації здійснення правоохоронної функції може бути сформований на основі принципів публічного управління у сфері державної безпеки й охорони громадського порядку, базується на виключній ролі засад існування сучасної європейської держави. Результатом концептуалізації поняття «правоохоронна функція» виступатиме формування методологічного розуміння такої функції як поєднання забезпечення державою демократичного алгоритму забезпечення прав і свобод громадян шляхом раціонального нормотворення та діяльності держави щодо забезпечення правопорядку, конституційного режиму захисту прав та законних інтересів людини шляхом точного та повного дотримання законодавства всіма громадянами, організаціями та державними органами.

Ключові слова: демократія, держава, державне управління, правоохоронна функція, правоохоронні органи, правовий режим, регулювання.

The article is devoted to the study of the essence of the law enforcement function of a democratic state. The law enforcement function of the state is characterized as a set of separate concepts "law enforcement function of the state", "functions of law enforcement", "functions of law enforcement agencies". The content of the law enforcement function among the functions of a democratic state has been determined. The main research approaches to the basic functions of the state are analyzed in the context of modern state and administrative reforms. The main features of the mechanisms for the implementation of law enforcement functions in the context of the institutional content of state power have been determined. The author's classification of the content of the law enforcement function is presented from the standpoint of the subjectivity of management, the specifics of regulation, as well as the subject field of the implementation of such a function.

The author's scientific position on the content of law enforcement, law enforcement and law enforcement are proposed. The content of the mechanisms for regulating the activities of law enforcement agencies and bodies involved in the implementation of the law enforcement function has been concretized. Scientific approaches to the legislative consolidation of the concept of "law enforcement function" in the context of the concepts "function of the state" and "function of state administration" are systematized. It has been proved that the modern legal mechanism for the implementation of the law enforcement function can

be formed on the basis of the principles of public administration in the field of state security and the protection of public order, based on the exclusive role of the principles of the existence of a modern European state. The result of the conceptualization of the concept of "law enforcement function" will be the formation of a methodological understanding of such a function as a combination of the state's provision of a democratic algorithm for ensuring the rights and freedoms of citizens through rational rule-making and the activities of the state to ensure law and order, a constitutional regime for the protection of human rights and legitimate interests through precise and full compliance with legislation all citizens, organizations and government bodies.

Key words: *democracy, state, state control, law-enforcement function, law-enforcement organizations, legal regime, regulation.*

Постановка проблеми. Сучасна модель правоохоронної діяльності у правовій державі базується на чіткому визначенні і суспільному сприйнятті базових інституціональних парадигм. Передусім ідеться 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 становлять об'єкту сферу суспільних відносин. Інтегрування наведених інституціональних індикаторів дозволяє вести мову про той факт, що власне наявність і домінування правоохоронної функції публічно-управлінської діяльності у форматі існування будь-якого державного органу кваліфікує такий орган як правоохоронний. І нарешті, поєднання в єдину систему правоохоронних органів і виокремлення їхніх базових функцій дозволяє визначити інтегровану систему правоохорони держави як поєднання публічно-управлінської діяльності в 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 в системному аналізі як формалізації самої функції, так і предметного поля її формування.

Аналіз досліджень і публікацій. Правоохоронна функція держави є досить дослідженою темою для вітчизняних науковців-адміністративістів. В. Авер'янов, П. Баранник, В. Баштанник, Р. Ботвінов, В. Доненко, В. Коваленко, Л. Коваль, І. Коліушко, Л. Колодкін, В. Колпаков, А. Комзюк, Т. Коломоець, В. Куйбіда, Л. Наливайко, О. Негодченко, С. Петков, В. Плішкін, В. Тацій, Т. Чубара, Ю. Шемшученко й інші створили наукову парадигму правоохорони як визначальної функції держави, що є первинним масивом формування змісту таких понять, як «суверенна держава» та «правова держава». Водночас постійні намагання відповідати тій чи іншій галузі науки – юридичній науці чи науці державного управління – з одним

об'єктом полем зменшили можливість формування інтегрованого підходу, на доцільності якого наполягає у своїх дослідженнях В. Баштанник [1]. Варто вказати також на запропонований свого часу О. Негодченком акцент на гуманізаційній складовій частині правоохоронної функції [2]. Р. Ботвінов конкретизує поняття правоохоронної діяльності через функціонування правоохоронних органів, визначених через термінологію спеціальних або спеціалізованих служб [3].

Мета статті полягає у формуванні сучасного методологічного концепту реалізації правоохоронної функції держави на основі форм і методів публічно-управлінської діяльності. Базові завдання статті такі: дослідити тенденції формування нормативно-правової основи управління в системі правоохоронних органів, а також проаналізувати і систематизувати поширені дефініції суб'єктів публічно-владних відносин у системі правоохоронних органів із метою формування загального змісту правоохоронної функції держави.

Виклад основного матеріалу. Варто наголосити, що до найважливіших функцій держави Конституція України віднесла забезпечення прав і свобод людини, соціальний, правовий та економічний захист громадян. Саме права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість державної діяльності. Реалізація цих конституційних положень значною мірою залежить від організації публічного управління діяльності відповідних державних органів та їх посадових осіб. Законодавче регулювання такої діяльності і здійснюють норми публічного адміністрування. Вони базуються на положеннях Конституції України, законодавчих актах Верховної Ради, актах Президента та Уряду країни, актах центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, тісно пов'язані з теоретичними положеннями таких суміжних дисциплін, як теорія держави і права, історія держави і права, конституційне право, адміністративне право.

Як наголошує В. Баштанник, адміністративно-правове регулювання управлінської діяльності – це політико-юридичний засіб управління поведін-

кою людей у державно організованому суспільстві. Право виступає мірилом людських учинків, забезпечує соціально-політичну, психологічну й організаційну спрямованість управлінського діяння, закріплює нормативно оформлену директивну основу управління, визначає права й 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 і дисципліну учасників управлінського процесу [4]. Варто доповнити, що адміністративно-правове регулювання управлінської діяльності також завжди є загальною детермінантою правоохоронної функції держави, адже базується на нормативно встановлених правилах і регламентах публічно-управлінської діяльності. Адже всі основні нормативні акти з питань організації публічного управління загального призначення встановлюють відповідні правила і процедури з позицій закріплення публічно-управлінського змісту складників формування правоохоронної функції держави, зокрема:

- Закон України «Про Кабінет Міністрів (ст. 2) [5];
- Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 2) [6];
- Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 2) [7];
- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 4) [8];
- Закон України «Про державну службу» (ст. 4) [9];
- Закон України «Про судоустрій і статус судів» (ст. ст. 6, 7, 9) [10].

Функціональне визначення правоохорони є квінтесенцією публічно-управлінського змісту діяльності спеціалізованих органів із реалізації правоохоронної функції. Зазвичай науковці наводять загальне визначення терміна «правоохоронні органи», включають до переліку таких органів систему як власне правоохоронних органів, так і органів влади, що реалізують правоохоронну функцію (відповідно до встановленого в нормативно-правовому акті з питань регулювання діяльності – законі, положенні, в окремих випадках у дисциплінарному статуті). Водночас як поняття в системі права правоохоронна функція нормативно не визначена.

З позицій формального закріплення поняття «правоохоронна функція» варто навести науковий підхід В. Дяченка, який пропонує всі правоохо-

ронні функції поділити на: головні (такі, що безпосередньо пов'язані із протидією злочинності та правопорушенням, тими, що спричиняють юридичну відповідальність у сфері публічного права); другорядні функції, а) 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, зокрема і правоохоронних); д) нормотворча (із правом ухвалення актів міжвідомчого характеру); е) координаційна; допоміжні [11]. І. Марочкін та Н. Сібільова розглядають правоохоронну функцію у вигляді елементу діяльності державних органів та інших органів, установ і організацій, їх посадових осіб, що спричинено конституційними вимогами дотримання охорони правопорядку, законності, свобод та прав громадян, інтересів суспільства загалом. Така діяльність для більшості органів влади є за своєю природою вторинною, а не основною, полягає здебільшого в забезпеченні виконання їхніх організаційно-управлінських функцій у галузях економіки, фінансів, науки, освіти тощо [12, с. 63].

Загалом, більшість науковців спираються на модель правоохоронної функції держави, що ґрунтується на комплексі принципів та засад діяльності правоохоронних органів, передусім через режим законності та поняття правопорядку як специфічного стану суспільних відносин. Підтримуємо таку позицію і вважаємо, що важливо доповнити загальновизнану модель формалізації правоохоронної функції методологічним підходом, що базується на таких засадах, як: по-перше, встановлення правових та неправових форм публічно-управлінської діяльності, у межах яких реалізується правоохоронна функція; по-друге, визначення конституційних засад правоохоронної діяльності як сфери реалізації правоохоронної функції; по-третє, формування інтегрованих принципів правоохорони. Варто також розуміти кінцеву мету реалізації правоохоронної функції держави як встановлення режиму законності і правопорядку.

Доцільно визначити також певну дихотомічну сутність реалізації правоохоронної функції та власне формалізації поняття «правоохоронні органи». Дана дихотомія зумовлена сутністю інституту держави, що базується на принципі поділу державної влади, а також проблемності функціонального спрямування діяльності органів державної влади, особливо в частині можливого

застосування механізму державного примусу як основи забезпечення правопорядку.

Як наголошує В. Баштанник, натепер 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 структури та раціональний порядок їхньої діяльності, тобто створює умови для досягнення високої ефективності управлінської діяльності. Окрім того, право сприяє оптимальному використанню всіх чинників, що впливають на ефективність управління. Дія цих чинників не лише опосередковується правом, а й істотно посилюється або ослаблюється залежно від рівня цього опосередкування. Право впливає на управління та його ефективність самим фактом свого існування. У нормах права, що регулюють публічно-управлінську діяльність, відображено ступінь демократизму суспільства й управління, принципи соціальної справедливості, функціонально-структурну характеристику управлінських ланок, вимоги до кадрів управління, методів, стилю і культури їхньої роботи, рівня професіоналізму і дисципліни, моральних якостей, етики поведінки тощо [13]. У такому розумінні зміст правоохоронної функції може бути визначений суто правовими нормами, базуватися на відповідному правовому режимі і мати кінцевою метою досягнення правового результату. Саме тому доцільно визначити правоохоронну функцію як відносно самостійний та відокремлений напрям діяльності спеціально уповноважених органів та посадових осіб публічної влади, інститутів громадянського суспільства й окремих громадян у сфері правоохорони та забезпечення правопорядку в суспільстві.

Водночас варто відзначити, що під час 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 неякісне оновлення правового забезпечення діяльності правоохоронних органів, превалювання підзаконних актів та їхня суперечність. Це потребує вжиття таких заходів, як посилення інституційної саморегуляції правоохоронних органів, визначення статусної автономності працівників сфери правоохоронної діяльності за жорсткого демократичного контролю за їх діяль-

ністю, за одночасною мінімізацією регулюючого впливу неслужбових інституцій (громадські ради, наглядові ради, експертні комісії тощо). Так само важливо в умовах реформ брати до уваги історично сформовані культурно-професійні традиції правоохоронної діяльності, адже ігнорування історичних традицій може призвести до надмірного обсягу правоохоронної функції, створення нефункціонуючих правоохоронних інститутів, на підтримку яких витрачається значний бюджетний ресурс. З іншого боку, правоохоронні інститути держави, які втратили свій функціонал, делегітують систему державної влади, завдають шкоди іміджу публічної влади.

Варто вказати і на таку характеристику публічно-управлінської діяльності, як якість, що передбачає чітко визначені, науково обґрунтовані мету і завдання правоохоронної діяльності, об'єктивну визначеність функціонально-структурної побудови управлінських органів, сучасні форми і методи діяльності; демократизм; технічну оснащеність і особистісні характеристики службовців апарату управління (почуття обов'язку, компетентність, діловитість, творчість, суворе дотримання законності, дисциплінованість, принциповість і непримиренність до недоліків, чіткість, тактовність у спілкуванні тощо). Під якістю реалізації правоохоронної функції варто розуміти сукупність суттєвих властивостей управлінської діяльності правоохоронних органів та органів влади, що реалізують правоохоронні функції. Це характеризує здатність держави задовольняти потреби прогресивного розвитку суспільства, що полягає в забезпеченні максимальної раціональності в організації і діяльності апарату управління державою. Ціннісні засади сучасної правової держави детермінують власне її функції, а правоохоронна функція визначає зміст системи функцій правової держави загалом, адже саме потреба правового регулювання визначає зміст ціннісних пріоритетів держави.

В умовах правової держави цільової настановою правоохоронної функції є забезпечення існування людини як вищої цінності суспільства. Саме таке ставлення держави до людини вирішально впливає на зміст правоохоронної функції держави. Правоохоронна функція, як ми вже зазначали, має комплексний характер, оскільки здійснюється в усіх сферах життя суспільства і має визначальне змістовне навантаження саме в публічному управлінні. Саме спроможність правоохоронної функції держави вказує на рівень демократичності держави та зрілості громадянського суспільства. Це зумовлено характером

завдань, які вирішуються за допомогою реалізації правоохоронної функції, зокрема це режим державно-приватного партнерства, що посилюється потребами всіх інститутів громадянського суспільства. Раціональний зміст правоохоронної функції дозволяє вести мову про системність державноуправлінських реформ.

Висновки. Питання про функції держави на будь-якому етапі її розвитку є одним із найважливіших у загальній теорії держави і права, у публічному управлінні й адмініструванні, оскільки саме в них проявляються сутність та соціальне призначення держави. Проголошення України в 1990 р. правовою державою в тексті Декларації про державний суверенітет свідчить не тільки про зміну способу організації політичної влади, а й про трансформацію функцій держави: деякі з них відпадають взагалі, в інших суттєво змінюються обсяг та зміст, а отже, змінюється і сама значущість функції. Адже в таких умовах змінюється співвідношення функцій у єдиній системі публічного управління, що вони утворюють. Дослідження правоохоронної функції держави дозво-

ляє визначити місце та роль держави в питаннях гарантування державної безпеки й охорони правопорядку. Важливо наголосити, що сутність реалізації правоохоронної функції не визначається лише охороною конституційних прав і свобод. Більшою мірою така функція показує здатність держави забезпечити відповідний правовий режим. Саме тому варто досліджувати правоохоронну функцію як системоутворювальну функцію сучасної держави.

Конституційне гарантування прав і свобод людини і громадянина як основних цінностей держави зумовлює їх верховенство стосовно цінностей публічно-правового характеру держави, визначає зміст публічного управління. Це приводить до зміни цільового призначення правоохоронної діяльності в системі публічного управління. Наука державного управління має напрацювати власну наукову платформу систематизації понять «правоохоронна діяльність», «правоохоронна система», «правоохоронна функція», що дозволить сформувати ґносеологічно завершену модель правової держави.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Баштанник В. Сутність і зміст правоохоронної діяльності в системі публічного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування* : збірник наукових праць. 2012. № 2. С. 46–54.
2. Негодченко О. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків : НУВСУ, 2003. 477 с.
3. Ботвінов Р. Правоохоронна функція держави: сутність та форми реалізації. *Публічне управління: теорія та практика* : електронний збірник наукових праць. 2016. № 1 (15). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/4.pdf).
4. Баштанник В. Трансформація адміністративного управління в контексті сучасних принципів менеджмента. *Modern management review. Quarterly*, Volume XXI (January – March), Research Journal 23 (1/2016). 2016. Р. 31–43.
5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 7 жовтня 2010 р. № 2591–VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 79. С. 8. Ст. 2792.
6. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України № 3166–VI від 17 березня 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
7. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586–XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № № 20–21. С. 190.
8. Про державну службу (нова редакція) : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
9. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493–III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
10. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453–VI. URL: zakon.rada.gov.ua/go/2453-17.
11. Дяченко В. Система правоохоронних органів : навчальний посібник. Київ : КНЕУ, 2003. 320 с.
12. Організація судової влади в Україні : навчальний посібник / ред. : І. Марочкін, Н. Сібільова ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2009. 184 с.
13. Баштанник В. Політичний аспект суб'єктивації національного виміру інтеграційного процесу в контексті модернізації державного управління. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 2. С. 3–10.