

УДК 351.74 (477)

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2021.6.2>

Хоміч Юрій Григорович,
аспірант кафедри державного управління
і місцевого самоврядування
Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО СПРЯМУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

FEATURES OF FUNCTIONAL DIRECTION OF LAW ENFORCEMENT IN THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNANCE

Статтю присвячено дослідженню функціональних особливостей діяльності правоохоронних органів у системі публічного управління. Уточнено визначення правоохоронної функції держави як відносно самостійного, унормованого законами України і відокремленого напрямку діяльності спеціально уповноважених державою органів та посадових осіб державної влади, інститутів громадянського суспільства та окремих громадян у сфері правоохорони та забезпечення правопорядку у суспільстві. Показано сучасний функціональний зміст правоохорони у контексті державно-управлінських реформ і подано сутність правоохорони як інтегрованого комплексу специфічних заходів держави із підтримання правопорядку в ній.

Уточнено зміст поняття «функціональне забезпечення правоохорони» через установа особливостей реформування системи правоохорони на рівні держави. Розглянуто проблеми систематизації загальних функцій держави, визначення місця правоохоронної функції у системі державних функцій, встановлено її внутрішній зміст у контексті із правоохоронними органами. Систематизовано сучасні підходи до розуміння інституційної дихотомії понять «правоохоронна функція держави» і «правоохоронні органи держави» із позицій нормативного трактування. Проаналізовано наявні дослідницькі підходи до системної реформи органів влади, що забезпечують реалізацію правоохоронної функції. У статті з позицій публічно-управлінського концепту розкрито раціональну модель правоохоронної функції держави, критерії віднесення державних органів до правоохоронних, удосконалення механізму управління правоохоронною системою.

Обґрунтовано новий підхід до змісту правоохоронної функції держави як суб'єкта публічної сфери та на цій основі детерміновано сутність правоохоронного змісту публічної діяльності, що реалізується тільки державою. Доведено, що з позицій функціональності правоохоронна функція виступає об'єктивно необхідним напрямом діяльності всього державного механізму, адже як держава, так і соціальна структура будь-якої спільноти не можуть виконувати свої функції без інструментів правозабезпечення.

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

The article is devoted to the study of functional features of law enforcement in the system of public administration. The definition of the law enforcement function of the state as a relatively independent, regulated by the laws of Ukraine and a separate area of activity of specially authorized bodies and officials of state power, civil society institutions and individuals in the field of law enforcement and law enforcement in society. The modern functional content of law enforcement in the context of public administration reforms is developed, and the essence of law enforcement is presented as an integrated set of specific measures of the state to maintain law and order in the state.

The content of the concept of functional support of law enforcement has been clarified through the establishment of the peculiarities of reforming the law enforcement system at the state level. The problems of systematization of general functions of the state, determination of the place of law enforcement function in the system of state functions, its internal content in the context of law enforcement agencies are considered. Modern approaches to understanding the institutional dichotomy of the concepts of "law enforcement function of the state" and "law enforcement agencies of the state" from the standpoint of normative interpretation are systematized. The existing research approaches to the systemic reform of the authorities, which ensure the implementation of the law enforcement function, are analyzed. The article from the standpoint of public administration concept reveals a rational model of law enforcement function of the state, criteria for assigning state bodies to the category of law enforcement, improving the mechanism of law enforcement management.

A new approach to the content of the law enforcement function of the state as a subject of the public sphere is substantiated, and on this basis the essence of the law enforcement content of public activity, which is implemented exclusively by the state, is

determined. It is proved that from the standpoint of functionality, the law enforcement function is an objectively necessary area of the entire state mechanism, because both the state and the social structure of any community can not perform their functions without the tools of law enforcement.

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 та суспільному сприйнятті базових інституціональних парадигм. Насамперед йдеться про формування сучасної парадигми суб'єктності держави під час нормотворення, що визначально спрямоване на забезпечення прав і свобод громадян. По-друге, важливим складником правоохоронної діяльності виступає унормування діяльності органів влади, що забезпечують правоохоронну функцію держави. По-третє, забезпечення правового режиму суспільних відносин, які складають об'єктну сферу суспільних відносин. Інтегрування наведених інституціональних індикаторів дозволяє говорити 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 у цій сфері, функціонального визначення діяльності, цілепокладання, механізму прямих і зворотних зв'язків, суб'єктів та об'єктів правоохорони. Саме тому проблема наукового дослідження правоохоронної функції полягає у системному аналізі як формалізації самої функції, так і предметного поля її формування.

Важливо зробити наголос на таких обставинах. По-перше, багато факторів, що характеризують комплекс функцій держави, потребують однамітного розуміння (це стосується, зокрема, власне функцій, форм, засобів і методів публічно-управлінської діяльності). По-друге, зміна парадигми публічного управління потребувала нового підходу до пріоритетів публічно-управлінської діяльності. По-третє, через зміну 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, потрібно здійснювати у контексті їхньої значущості для реалізації ідеологемі правової держави.

Аналіз досліджень і публікацій. Правоохоронна функція держави є досить вивченою темою досліджень 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. Коломоєць, В. Куйбіда, Л. Наливайко, О. Негодченко, С. Петков, В. Плішкін, В. Тацій, Т. Чубара, Ю. Шемшученко та інші створили наукову парадигму правоохорони як визначальної функції держави, яка є первинним масивом формування змісту таких понять, як «суверенна держава» і «правова держава». Варто зважити на загальнонауковий концепт публічно-управлінської діяльності у системі правоохоронних органів із позиції теорії управління і відповідно запровадити принципово нові критерії якості функціонального забезпечення. За таких умов із позицій функціональності система публічно-управлінської правоохорони має поєднувати: 1) кадри правоохоронної системи у сенсі внутрішньої «технології» правоохоронної діяльності; 2) принципи, функції, методи, форми правоохоронної сфери; 3) організацію судочинства та інші правоохоронні процедури, за допомогою яких забезпечуються відносини держави і громадян щодо відновлення порушених прав і покарання за протиправну діяльність. Цим забезпечується функціональне наповнення правоохоронної діяльності.

Мета роботи полягає у формуванні сучасного методологічного концепту функціонального забезпечення реалізації правоохоронної функції держави на основі форм і методів публічно-управлінської діяльності. Водночас власного вирішення потребують такі завдання, як з'ясувати сутність правоохоронної функції правової держави; обґрунтувати її пріоритет у системі державних функцій; дослідити концептуальні основи теорії правової держави в аспекті виявлення правоохоронної спрямованості державного управління; визначити форми і методи реалізації правоохоронної функції в умовах сучасного державотворення.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення законності та правопорядку у суспільстві – головне призначення правоохоронної функції держави. Це цілком природно, оскільки 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 прямо впливає «подвійний» характер функціонування самої держави. З одного боку, держава має соціально-політичну природу, тому чинить активний вплив на соціальну систему, формує державну політику у різних сферах життя суспільства, зокрема правову політику. Саме тому правова 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 і насамперед правоохоронних органів. На цій основі формується організаційний складник правоохоронної функції держави. Так само йдеться про функціональну визначеність/невизначеність публічно-управлінської діяльності у системі правоохоронних органів із позицій змісту такої діяльності в умовах системних реформ [1].

Як наголошує Т. Чубара, функціональний зміст правоохоронної функції варто показати через загальний концепт правозабезпечення (табл. 1).

Водночас 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 результативний наслідок характеризується правовим забезпеченням із боку держави. Особливість юридичної відповідальності полягає в тому, що вона настає у разі порушення встановлених норм. У першу чергу слід говорити про конституційно-правову відповідальність відповідно до положень Конституції України та базових законодавчих актів, що встановлюють правила, процедури і регламенти публічно-управлінської діяльності через порушення правових норм, які встановлюються та охороняються державою. Більшість науковців наголошує,

що цей вид відповідальності є найбільш формалізованим, має державно-владну природу [3].

Варто зважити на підхід представників адміністративно-правової школи, що розкриває категорію публічно-управлінської діяльності у чотирьох аспектах:

1) у соціально-економічному – як форму відображення суспільних зв'язків і відносин, утворену під час діяльності публічних службовців;

2) у політичному – як професійну діяльність із реалізації державної політики, досягнення вироблених усіма політичними силами сучасного суспільства цілей і завдань щодо забезпечення сталості і стабільності публічного управління;

3) у правовому – як систему юридичних норм, які забезпечують практичне виконання завдань, функцій держави та обов'язків із метою формування, організації і функціонування державних органів, установ та організацій;

4) професійному аспекті як вид діяльності, що передбачає наявність теоретичних знань, практичного досвіду і трудових навичок у сфері державного управління [4].

Саме тому ми 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 і співвідношення органів загальної, галузевої та спеціальної компетенції у правоохоронній сфері неминуче пов'язані із функціональною структурою всієї правоохоронної сфери. Натомість функції органів загальної та галузевої компетенції у системі органів державної влади включають не лише правоохоронну функцію держави.

Загальноновизнано, що неможливо закріпити реалізацію інституціональних функцій у державі

Таблиця 1

Правозабезпечувальна діяльність держави

Управлінський складник	Правоохоронний складник	Правозабезпечувальний та правореалізаційний складник	Судовий складник
спрямований на встановлення норм, виконання приписів нормативно-правових актів із метою досягнення позитивного результату	спрямований на охорону законності і правопорядку, захист прав і законних інтересів громадян, боротьбу зі злочинами (містить апарат примусу)	спрямований на охорону законності і правопорядку, захист прав і законних інтересів громадян, боротьбу зі злочинами (не містить апарат примусу)	передбачає розгляд і винесення рішень у кримінальних, цивільних та інших справах судами загальної юрисдикції (загальними і спеціалізованими)

Джерело: [2]

тільки за конкретним органом влади. Водночас суттєвий спектр функцій, 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. Водночас 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) [5]. 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 за розвиток конкретних галузей управління. Водночас 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.

На основі методологічного підходу, запропонованого В. Баштанником [5], ми вважаємо за доцільне наголосити, що сучасне дослідження функціонального призначення правоохоронної діяльності у межах загального концепту правоохоронної діяльності базується на поєднанні методологічних підходів до наукового аналізу всієї системи публічного управління. По-перше, йдеться 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 і спеціальної компетенції актуалізують системний підхід до дослідження функціонального спрямування публічно-управлінської діяльності; по-четверте, розвиток трансформаційного процесу

в інституціональній, політичній і правовій сферах у будь-якому випадку призводить 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 у 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.

Водночас особливого значення набули, як видавалося раніше, такі стандартні ознаки правоохоронної діяльності: 1) 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 у суспільстві, охорони прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб; боротьба зі злочинністю; 6) наділення спеціальними повноваженнями із виявлення, попередження, припинення, розслідування злочинів та виконання судових рішень у кримінальних справах; 7) застосування примусових заходів впливу, включаючи кримінально-правові санкції. Зазвичай такі функції правоохоронних органів називають статутними, але фрагментація самої системи державної влади визначила нові вимоги до стандартів правоохоронної діяльності.

Насамперед виникає потреба у нормативному закріпленні компетенції правоохоронного органу, гарантій та відповідальності за результати реалізації публічно-управлінської діяльності [6]. У такому форматі визначальним буде загальна концепція державно-управлінських реформ. Безумовно, важливим напрямом удосконалення правоохоронної діяльності виступає запровадження моніторингу організаційних ризиків такої діяльності, їхнє виявлення та мінімізація. Аналіз нормативної моделі управління у правоохоронній системі свідчить про те, що на першому рівні знаходяться організаційні ризики. Адже правоохоронна діяльність реалізується у складній адміністративній системі, містить багатокомпонентні підсистеми. Наявність кількох центрів управління правоохоронною діяльністю вимагає раціональної взаємодії складників, одноманіт-

ного правового регулювання, компліментарності таких складників, мінімізації дублювання функцій і повноважень.

Висновки. Сучасна трансформація системи публічного управління визначає нові завдання для всіх суб'єктів правоохоронної діяльності. Важливими напрямками подальших наукових досліджень є питання стандартизації публічних послуг, що надаються правоохоронними органами; формування високопрофесійного кадрового складу; створення ефективної системи виконання вимог

до нормативно-правових актів; розвиток державно-приватного партнерства у правоохоронній сфері в умовах зовнішнього впливу та забезпечення потреб національної безпеки.

Перехід до нового формату публічно-управлінської діяльності у правоохоронній сфері відповідно до потреб держави, людини і суспільства вимагатиме і нового вектору функціонального спрямування діяльності правоохоронних органів. Саме такі обставини визначатимуть вектор системних реформ в Україні.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Лошицький М. В. Забезпечення громадського порядку в державі. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2001. № 3. С. 54–60.
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. Чубара Т. Удосконалення взаємодії державних служб охорони порядку з населенням у контексті реалізації правозабезпечувальної функції публічної влади. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. 2011. Вип. 1. С. 78–86.
4. Іншин М. І. Поняття та елементи статусу державного службовця органів внутрішніх справ. *Форум права*. 2006. № 1. С. 45–50.
5. Баштанник В. Трансформація адміністративного управління в контексте сучасних принципів менеджмента. *Modern management review. Quarterly. Research Journal* 23. 2016. Vol. XXI. С. 31–43.
6. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : дис. ... канд. наук із державного управління. Дніпро, 2008. 18 с.