

УДК 351:3.077.1342.4:316.422

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.2.3>

Кучеровський Олександр Олександрович

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

Хоміч Юрій Григорович

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

Баштанник Віталій Володимирович

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри державного управління
і місцевого самоврядування
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

**ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ
В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

**PUBLIC ADMINISTRATION ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES
IN THE SYSTEM OF NATIONAL SECURITY**

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. Наголошено, що в системі правоохоронних органів важливим завданням виступає 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.

Доведено, що 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.

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. Встановлено, що 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.

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

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 ensuring public safety and law and order on the rational course of law enforcement reform has been established. It is emphasized that in the system of law enforcement agencies an important task is to reform the functions, structure and powers of such bodies in order to increase the efficiency and sustainability of their functioning. It is established that in the current conditions of decentralization reform the ability of the public administration system to maintain balance in the conditions of significant change of norms and procedures of administrative activity acquires special significance.

It is proved that the innovative model of a sovereign state requires the formation and implementation of a rational model of law enforcement, the basic task of which is to guarantee everyone strict compliance with constitutional principles, the right to "good governance". The essence of the formation of the institutional and legal concept of territorial management of law

enforcement agencies as the basis of the mechanism of state management of public safety and law and order in the context of decentralization of power in Ukraine is revealed.

It is substantiated that the implementation of the function of a modern law enforcement body in the field of public administration should be provided by effective mechanisms and rational models of organization of management activities based on improving the system of public service relations. It has been established that the urgent problem is the inconsistency of law enforcement reform, the prolongation of structural reforms, and the subjective uncertainty of reform. The dissertation 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, functions of the state.*

Постановка проблеми. Раціональна модель публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів 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.

За таких обставин 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.

Аналіз досліджень і публікацій. Теоретичною основою дослідження є наукові праці вчених, які досліджували концептуальні засади реформування сучасного державного управління, а саме: В. Баштанника, К. Ващенко, Н. Драгомирецької, Н. Липовської, А. Міщенко, З. Надюка, П. Петровського, Є. Романенка, А. Семенченка, В. Соловйова, С. Сороки, О. Сушинського, В. Тертички, І. Хожило, Н. Чалої, І. Чикаренко, О. Федорчак та ін. Правоохоронна функція держави є достатньо

дослідженою темою досліджень вітчизняних науковців-адміністративістів: В. Авер'янов, П. Баранник, В. Баштанник, Р. Ботвінов, В. Доненко, В. Коваленко, Л. Коваль, І. Коліушко, А. Комзюк, Т. Коломоєць, В. Куйбіда, Л. Наливайко, С. Петков, В. Плішкін, Т. Тарасенко, В. Тацій, Т. Чубара та інші створили наукову парадигму правоохорони як визначальної функції держави, що є первинним масивом формування змісту таких понять як «суверенна держава» та «правова держава».

Значний внесок у парадигмальну розробку публічноуправлінської діяльності внесли Т. Чубара та Р. Ботвінов. 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» [1].

Мета статті полягає у розробці напрямів реалізації публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів в Україні шляхом обґрунтування теоретичних положень та практичних

рекомендацій, спрямованих на раціоналізацію публічного управління в сучасних умовах державотворення.

Виклад основного матеріалу. Сучасну систему публічноуправлінської діяльності слід проаналізувати з точки зору різноманітних чинників. Варто погодитись із підходом О. Гацулі, про поліструктурність управління полягає в існуванні галузевої структури управління народним господарством (міністерства, інші органи державної виконавчої влади) та територіальної (місцеві державні адміністрації, управління, відділи, територіальні підрозділи центральних органів державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування). З можливих систем управління в Україні переважає галузеве управління. Це стоїть на перешкоді проведенню глибинних реформ економіки і суспільства, адже в умовах розвитку та поширення різних форм власності галузева система управління, яка розрахована здебільшого на впорядкування стосунків в державному секторі (а його роль, розмір та значення зменшуються), стає неефективною [2; 3].

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

З позицій наукового аналізу вкажемо на інноваційний підхід Т. Чубари щодо змісту правозабезпечення в публічному управлінні. Раціональними засобами регулювання стосунків у сфері громадського порядку є норми права і інші соціальні норми неюридичного характеру (норми моралі, звичаї, правила культури поведінки). За допомогою правових норм встановлюються загальнообов'язкові правила поведінки, вводяться заборони на здійснення певних дій, встановлюється відповідальність за правопорушення, визначаються завдання, функції, повноваження, форми і методи діяльності державних органів, їх посадовців, громадських формувань по охороні громадського порядку. Таким чином, слід визначити, що громадський порядок – це врегульована адміністративними нормами система вольових

суспільних відносин, що складаються і розвиваються головним чином в громадських місцях на основі дотримання норм права і інших соціальних норм, спрямованих на забезпечення умов для нормального функціонування організацій і громадських об'єднань, для праці і відпочинку громадян, поваги до їх честі, людської гідності і громадської моральності [4; 5].

Адміністративно-правове регулювання публічноуправлінської 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 [6].

Слід підтримати позицію Р. Ботвінова щодо включення до системи правоохоронних органів, таких органів влади як Міністерство внутрішніх справ України, Державну міграційну службу України, Національну поліцію України, Службу безпеки України, Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Міністерство юстиції України, Державну кримінально-виконавчу службу України, Службу судових розпорядників Службу судових розпорядників, Державну прикордонну службу України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій, Національну Гвардію України, органи прокуратури, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи рибоохорони, державної лісової охорони.

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. Тож національна безпека передбачає захищеність життєво важливих інтересів громадян, суспільства, а також національних цінностей і способу життя від широкого спектра зовнішніх і внутрішніх загроз, різних за своєю природою (політичних, економічних, військових, екологічних тощо) [7]. За таких обставин мова йде про просторовий простір публічноуправлінської

діяльності, яка обумовлена не лише певним переліком функцій і завдань, визначених законодавчими актами, а сукупністю управлінських дій, створених для вирішення конкретних виробничих і соціальних завдань, досягнення цілей організації. Функції управління можна також визначити як види управлінської діяльності, необхідні організації для реалізації цілеспрямованої діяльності з досягнення бажаного результату.

Разом з тим, функціональне визначення правоохорони є квінтесенцією публічноуправлінського змісту діяльності спеціалізованих органів по реалізації правоохоронної функції. Зазвичай, науковці наводять загальне визначення «правоохоронні органи», включають до переліку таких органів систему як власне правоохоронних органів, так і органів влади, що реалізують правоохоронну функцію (відповідно до встановленого у нормативно-правовому акті з питань регулювання діяльності – законі, положенні, в окремих випадках у дисциплінарному статуті). Разом з тим, 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 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, у тому числі правоохоронних); д) нормотворча (з правом прийняття актів міжвідомчого характеру); е) координаційна; допоміжні [8].

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 неякісне оновлення правового забезпечення діяльності правоохоронних органів, превалювання підзаконних актів та їх суперечність. Це потребує вжиття таких заходів як поси-

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

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.

Отже, метою наукового аналізу публічноуправлінської діяльності 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 серед функцій органу публічної влади правоохоронної функції;
- 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.

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.

Висновки. Публічноуправлінська діяльність в системі правоохоронних органів характеризується рядом суттєвих ознак:

- здійснюється не за звичайним алгоритмом діяльності органів влади (закони України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про державну службу» тощо), а лише за допомогою застосування юридичних заходів впливу (державного примусу та стягнення, регламентовані законом), спеціальних проваджень, та на основі дисциплінарних та інших статутів правоохоронних органів, що затверджені законами (МВС, ЗСУ, цивільно захисту, НПУ);

- застосовувані під час здійснення публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів ПУД ПО юридичні заходи впливу мають суворо відповідати нормам законодавства;

- реалізується у встановленому законом порядку, тобто з дотриманням певних процедур і реалізація такої діяльності покладається на спеціально уповноважені державні органи.

Отже, публічноуправлінська діяльність в системі правоохоронних органів – 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 діяльності 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.

Завдання діяльності правоохоронних органів визначаються містом правовідносин, що складаються у сфері: формування мети, принципів та завдань правоохоронної діяльності, реалізації державної політики у сфері охорони прав і свобод людини, інтересів держави і суспільства; визначення ступеня втручання держави у забезпечення конституційних прав і свобод громадян шляхом прийняття державних програм, стратегій, концепцій; визначення суб'єктів правоохоронної діяльності, їх компетенції, встановлення і розмежування повноважень органів влади центрального, регіонального та місцевого рівня; формування і реалізація програм розвитку правоохоронної діяльності та визначенні пріоритетів правової політики; забезпечення законності, пропорційності та реалізації дискреційних повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування; виконання резолюцій, рішень та рекомендацій міжнародних та міжурядових організацій у сфері правоохоронної діяльності.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Ботвінов Р. Здійснення правоохоронної діяльності органами державної влади: сутність та ознаки. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. праць. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 4(31). С. 44–50.
2. Гацуля О. М. Державноуправлінські реформи і конституційний процес в Україні. *Молодий вчений*. 2020. № 3(79). С. 34–39.
3. Гацуля О. М., Рагімов Ф. В. Удосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління на регіональному та галузевому рівнях у контексті процесів децентралізації. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. праць. 2015. Вип. 3(26). С. 17–24.

4. Чубара Т. Удосконалення взаємодії державних служб охорони порядку з населенням у контексті реалізації правозабезпечувальної функції публічної влади. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. праць. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. Вип. 1. С. 78–86.
5. Чубара Т. Загальноєвропейські тенденції формування служб охорони порядку в системі публічної влади. *Публічне адміністрування: теорія та практика* : електр. зб. наук. праць. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. Вип. 2. 12 с. URL: <http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2010-02/10ctsspv.pdf> (дата звернення: 20.09.2021).
6. 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).
7. 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.
8. Дяченко В. І. Система правоохоронних органів : навч. посібник. Київ : КНЕУ, 2003. 320 с.