

НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
«ДНІПРОВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису*

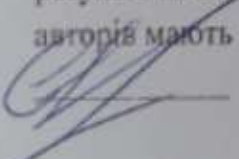
**ХОМІЧ Юрій Григорович**

УДК 351.74:3.078:001.8

**ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ  
ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ:  
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ**

Спеціальність 281 – «Публічне управління та адміністрування»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування». Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей результатів текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

 Ю.Г. Хоміч

Науковий керівник: доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Навчально-наукового інституту державного управління Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» Бештанник Віталій Володимирович

Дніпро - 2022

НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
«ДНІПРОВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису*

**ХОМІЧ Юрій Григорович**

УДК 351.74:3.078:001.8

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ  
ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ: ТЕОРЕТИКО-  
МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

Спеціальність 281– «Публічне управління та адміністрування»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування». Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей результатів текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

\_\_\_\_\_ Ю.Г. Хоміч

Науковий керівник: В.В. Баштанник, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Навчально-наукового інституту державного управління Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

Дніпро – 2022

## АНОТАЦІЇ

Хоміч Ю.Г. Формування та реалізація публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів: теоретико-методологічні засади. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі публічного управління та адміністрування за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування» – Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Дніпро, 2022.

Дисертація 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 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. 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

Обґрунтовано, що 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. У роботі проаналізовано інституціональну основу сучасних правоохоронних органів, розвиток публічноуправлінських 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 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.

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 у контексті сучасних державноуправлінських реформ. Визначені головні особливості механізмів реалізації правоохоронної функції у 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 та 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: адміністрування, принципи діяльності, правоохоронні органи, публічне управління, регіональний рівень, територіальна організація влади, функції держави.

Khomich Y. Formation and implementation of public administration activities in the system of law enforcement agencies: theoretical and methodological principles. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the field of public administration and administration in the specialty 281 – «Public Administration and Administration» – National Technical University «Dnipro Polytechnic», Dnipro, 2022.

The dissertation is devoted to research of formation and realization of public administrative activity in systems 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 proved that the reform of law enforcement agencies is especially relevant in the context of decentralization and digitalization, as new law enforcement agencies were created in the executive branch, whose activities were effective in law enforcement in Ukraine. It is emphasized that the system of law enforcement agencies has the task of reforming the functions, structure and powers of such bodies in order to increase the efficiency and sustainability of their functioning. It is established that in modern conditions of decentralization reform of special importance occurs in the system of public administration of balance in the conditions of modern change of norms and procedures of administrative activity.

It is proved that the innovative model of a sovereign state requires the formation and implementation of a rational model of law enforcement, basic tasks that guarantee individual people strict adherence to constitutional principles, the right to «good order». 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. On this basis, the tasks are identified: 1) characteristics of features and patterns, current trends in the functioning of the law enforcement system; 2) establish the stages of implementation

of regional law enforcement programs; 3) to determine the role of bodies of territorial administration of general purpose in terms of ensuring the functioning of the law enforcement mechanism in terms of financing the relevant regional programs

It is substantiated that the implementation of the functions of a modern law enforcement body 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 service relations. The paper analyzes the institutional basis of modern law enforcement agencies, the development of public administration mechanisms in the systems of specialized law enforcement agencies. It is established that the urgent problem is the inconsistency of law enforcement reform, the extension of structural reforms, 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; principles of interaction between law enforcement agencies and executive authorities to streamline the provision of public services; improving the legal framework for reforming law enforcement agencies.

The notion of «law enforcement function of the state», «functions of law enforcement activities», «functions of law enforcement agencies» is distinguished. The content of the law enforcement function among the functions of a democratic state is established. Research approaches to the main functions of the state in the context of modern state and legal reform are analyzed. The main features of the mechanisms of realization of the law enforcement function in the context of the institutional content of state power are determined. The author's classification of the content of the law enforcement function from the standpoint of the subjectivity of management, the peculiarities of regulation, as well as the subject field of implementation of functions. The author's scientific position on the content of law enforcement, law enforcement and law enforcement is proposed. The content of mechanisms for regulating the activities of law enforcement agencies and bodies involved in the implementation of law enforcement functions is specified. Scientific approaches to the legislative consolidation of the concept of «law enforcement

function» in the context of the concept of «state function» and «public administration function» are systematized. It is proved that the modern legal mechanism of realization of law enforcement functions can be formed on the basis of principles of public administration in the field of state security and protection of public order, based on the exclusive role of the basis of existence of the modern European state. The result of the conceptualization of the concept of «law enforcement function» is the formation of a methodological understanding of such functions as combining state-democratic algorithm to ensure the rights and freedoms of citizens through rational rule-making and activities to ensure law and order, constitutional protection of human rights and legitimate human interests, citizens. organizations and government agencies.

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



## СПИСОК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Хоміча Юрія Григоровича

Статті в наукових закордонних виданнях, проіндексованих у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus

1. Khomich Y. Public administration in the field of state security: development problems and prospects for improvment. *Ad Alta Journal of Interdisciplinary research*. 2021, Volume 11. Issue 2, special XX, P. 89-95. <http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/110220/PDF/110220.pdf>. (WoS).

*Автором визначено сутність правоохоронної компоненти національної безпеки, охарактеризовано проблеми безпеки і шляхи їх вирішення.*

Статті в наукових виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України з присвоєнням категорії «Б»

2. Хоміч Ю. Формування та реалізація публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів: теоретико-методологічні засади. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. №4. С. 45-49. (Index Copernicus).

3. Хоміч Ю. Правоохоронна функція сучасної демократичної держави: публічноуправлінський аспект. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. №. 5. С. 87-94. (Index Copernicus).

4. Хоміч Ю. Особливості функціонального спрямування діяльності правоохоронних органів в системі публічного управління *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. №. 6. С. 74-79. (Index Copernicus).

Статті у наукових виданнях інших держав з напряду, за яким  
підготовлено дисертацію

5. Khomich Y. Transformations of public administration systems in the context of decentralization of state power. *Legia si viata*. 2018. № 10. С. 26-31. (Index Copernicus).

Автором досліджено завдання правоохоронних органів в умовах децентралізації державної влади

Матеріали конференцій

6. Хоміч Ю. Теоретичні основи дослідження розвитку державно-службових відносин в системі правоохоронних органів. Державне управління в Україні: виклики та перспективи: матеріали наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 10-11.трав. 2019 р. – Запоріжжя, Класичний приватний університет, 2019. С. 105-107.

7. Хоміч Ю. Удосконалення механізмів забезпечення прав людини в діяльності правоохоронних органів. *Правові аспекти публічного управління: теорія та практика* : матер. наук.-практ. конф., 12 груд. 2019 р. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. С.114-117.

8. Хоміч Ю. Формування та реалізація публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів у контексті стандартів європейського врядування // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали 16-ї регіон. наук.-практ. конф. (16 трав. 2019 р., м. Дніпро) / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. – С. 146 – 149.

9. Хоміч Ю. Особливості діяльності правоохоронних органів у процесі реалізації національної антикорупційної політики. *Правові аспекти публічного управління: теорія та практика* : матер. наук.-практ. конф., 13 груд. 2018 р. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. С. 308-312.

10. Хоміч Ю. Особливості формування та реалізації публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів. *Публічно-правові реформи та становлення громадянського суспільства в*

*Україні*: матеріали всеукр.наук.-практ.конф., м. Херсон, 5-6 жовтня 2018 р.  
Херсон, Видавничий дім «Гельветика». 2018. С. 93-95.

Навчальні видання

11. Право в публічному управлінні; за заг. ред. В.В. Баштанника. –  
Дніпро : ДРІДУ НАДУ. 2019. 228 с.

*Автором розроблено класифікацію правоохоронних органів в умовах змін  
законодавчого регулювання, визначено актуальні проблеми правоохоронної  
діяльності.*

## ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	4
ВСТУП .....	14
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ	ЗАСАДИ
ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ	
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ .....	23
1.1. Теоретичні засади становлення і розвитку організаційних механізмів публічноуправлінської діяльності .....	23
1.2. Інституціоналізація системи правоохоронних органів в незалежній Україні: історико-теоретичний аналіз .....	47
1.3. Концептуальні засади формування основ публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів: методологічні основи ..	69
Висновки до розділу 1 .....	82
РОЗДІЛ 2	
ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ НА ОСНОВІ ГУМАНІЗАЦІЙНОГО КОНЦЕПТУ: КЛАСИЧНА МОДЕЛЬ .....	84
2.1. Особливості публічноуправлінської діяльності в системі Міністерства внутрішніх справ України .....	84
2.2. Організація публічноуправлінської діяльності органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи України .....	100
2.3. Зовнішній вимір формування публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів в умовах гібридної війни .....	118
Висновки до розділу 2 .....	131

## РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОНИХ ОРГАНІВ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ .....	135
3.1 Зарубіжний досвід формування засад та реалізації публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів .....	135
3.2. Публічноуправлінська діяльність правоохоронних органів в системі забезпечення національної безпеки .....	147
3.3. Теоретико-методологічні засади формування змісту публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів на основі цільової функції .....	170
Висновки до розділу 3 .....	191
ВИСНОВКИ .....	193
ДОДАТКИ .....	
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

- Acquis communautaire – спільний доробок Європейського Союзу
- ЄАП – Європейський адміністративний простір
- ЄС – Європейський Союз
- ІСПУ – інтегровані системи публічного управління
- КМУ – Кабінет Міністрів України
- КД – Конституційний Договір
- МДА – місцеві державні адміністрації
- НАТО (NATO) – Організація Північно-Атлантичного Договору
- ОВС – органи внутрішніх справ
- ОДВ – органи державної влади
- ОМС – органи місцевого самоврядування
- ООН – Організація Об'єднаних Націй
- ПО – (система) правоохоронні органи
- ПУД – публічноуправлінська діяльність
- РЄ – Рада Європи
- ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

## ВСТУП

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 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 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.

Сучасна модель публічноуправлінської 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 публічноуправлінської діяльності виступає унормування діяльності органів влади, які забезпечують правоохоронну функцію держави. По-третє, в основі цілепокладання публічноуправлінської діяльності у

правоохоронній сфері є 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 завдання наукового дослідження правоохоронної функції полягає у системному аналізі як формалізації цієї функції, так і предметного поля її формування.

Теоретичною основою дисертаційної роботи стали наукові праці вчених, які досліджували концептуальні засади реформування сучасного державного управління, а саме: О. Бобровської, Є. Бородіна, К. Ващенко, Р. Войтович, В. Голубь, Н. Гончарук, В. Дрешпака, Н. Драгомирецької, С. Квітки, В. Князева, Т. Крушельницької, М. Кравченко, С. Кравченка, В. Куйбіди, Н. Липовської, А. Міщенко, З. Надюка, Н. Нижник, П. Петровського, Л. Прокопенка, О. Пухкала, Є. Романенка, А. Семенченка, В. Соловійова, С. Сороки, О. Сушинського, В. Тертички, А. Халецької, 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, Л. Колодкін, В. Колпаков, А. Комзюк, Т. Коломоєць, В. Куйбіда, Л. Наливайко, О. Негодченко, С. Петков, В. Плішкін, Т. Тарасенко, В. Тацій, Т. Чубара, Ю. Шемшученко та інші створили наукову парадигму правоохорони як визначальної функції держави, що є первинним масивом формування змісту таких понять як «суверенна держава» та «правова держава».



Разом з тим, малодослідженими залишились власні дослідницькі завдання теоретизації засад публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів, реалізація правореалізаційної складової публічного управління. Це зумовило вибір теми, мету, основні завдання дисертації й підтвердило сучасність і нагальність обраної проблематики.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційну роботу виконано в Дніпропетровському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України у межах науково-дослідної теми «Еволюція інститутів і форм публічного управління: теоретико-методологічні засади» (державний реєстраційний номер 0118U006488). Особистий внесок автора полягає в обґрунтуванні функціональних змін публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів.

Мета й завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в 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.

Для досягнення поставленої мети в дисертаційній роботі були визначені такі завдання:

- дослідити засади, тенденції і особливості, соціальну та правову сутність публічноуправлінської діяльності на національному та регіональному рівні та на цій основі охарактеризувати процес нормативного регулювання діяльності органів державної влади, виокремити властивості національного механізму правоохоронної діяльності;

- систематизувати сучасні теоретичні напрацювання державно-управлінської науки щодо функціонування системи правоохоронних органів в Україні, реалізації концептів правозабезпечення та правореалізації, й на цій

основі розробити авторську теоретичну концепцію модернізації правоохоронної функції як напряму державноуправлінських реформ;

– обґрунтувати періодизацію розвитку суспільних відносин у системі правоохоронних органів в Україні, розкрити базові інституціональні й теоретичні засади адміністративно-правового регулювання публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів;

– уточнити зміст, сутність та правову природу управління суспільним розвитком в системі правоохоронних органів, напрями розвитку багаторівневої моделі публічноуправлінської діяльності і на цій основі теоретично обґрунтувати авторський підхід до функціонування спеціальних механізмів публічного управління у сфері правоохорони;

– розкрити особливості реалізації реформування в системі правоохоронних органів у контексті інституціональної трансформації державної влади;

– теоретично визначити і запропонувати для подальших наукових досліджень організаційні засади формування інтегрованої моделі публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів, огрунтувати комплекс завдань, обумовлених суспільною потребою у режимі правопорядку та громадської безпеки як квінтесенції змісту існування держави, функціонування та розвитку держави, напрацювати нову адаптивну модель публічноуправлінської діяльності у правоохоронній сфері.

Об'єктом дослідження є процес реформування публічноуправлінської діяльності в Україні у контексті ствердження демократичної, правової держави.

Предметом дослідження виступають теоретико-методологічні засади публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження виступає комплекс загальнонаукових і спеціальних методів, що забезпечують системний аналіз проблематики публічноуправлінської

діяльності. Історичний метод використано для розкриття предметної сфери дисертаційного дослідження, а також формалізації етапів розвитку публічного управління, періодизації розвитку системи правоохоронних органів (підрозділів 1.2, 1.3). Метод моделювання застосовано для аналізу особливостей регулювання публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів на центральному та регіональному рівнях (підрозділи 2.3, 3.3). Методологія системного підходу дозволила проаналізувати складники публічноуправлінської діяльності та характеристики взаємовпливу таких складників (підрозділ 3.2), а також формування особливих механізмів діяльності правоохоронних органів в умовах зовнішньої агресії (підрозділ 2.3), визначити тенденції декомпозиції державної влади (підрозділи 3.1, 3.3). Методи аналізу і синтезу використано в процесі визначення, передумов функціонування закритих систем управління, характеристик системи управління правоохоронної діяльності (підрозділ 1.3, 2.3). Методи компаративного аналізу задіяно для дослідження європейських трендів публічноуправлінської діяльності (підрозділи 2.2, 3.3). Тематика дисертації передбачала застосування інституціонального методу для детального аналізу функціонування і взаємодії структур управління в системі органів публічної влади, їх повноважень, формальних правил прийняття рішень і взаємозв'язків з урахуванням національного й світового досвіду.

**Наукова новизна здобутих результатів** дисертації полягає в системному дослідженні актуального наукового завдання щодо розробки теоретико-методологічних засад здійснення публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів.

На основі результатів дослідження сформульовано низку нових наукових положень, узагальнень та висновків, що становлять наукову новизну і розкривають логіку дисертаційного дослідження, та й полягають у тому, що в дисертаційній роботі:

*уперше:*

– здійснено дослідження базових засад правоохоронної діяльності в системі органів державної влади в Україні щодо комплексу функцій Української держави як теоретико-методологічної проблеми науки державного управління, й на цій основі конкретизовано підходи до аналізу реформування системи правоохоронних органів в контексті організаційно-формуючих та структурно-функціональних тенденцій реформування публічного управління;

– розкрито змістовні ознаки, сучасний стан та особливості нормативно-правового забезпечення правоохоронної складової публічноуправлінської діяльності й на цій основі визначено зміст організаційно-правового спрямування модернізації правоохоронної функції держави як напряму державноуправлінських реформ;

*удосконалено:*

– напрями й перспективи впровадження зарубіжного (європейського) й передового національного досвіду інституціоналізації правоохоронної функції в практику публічного управління на регіональному рівні в Україні й на підставі цього встановлено напрями та інституціональні форми функціонування спеціальних механізмів публічного управління у сфері правоохорони;

– методологію дослідження стану забезпечення раціонального змісту правоохоронної діяльності в демократичній державі в умовах системного реформування, що базується на методах, способах, принципах і механізмах прийняття публічно-управлінських рішень щодо діяльності суб'єктів та об'єктів публічного управління у сфері правоохоронної діяльності;

– концептуальні підходи щодо обґрунтування та комплексного вирішення завдань, обумовлених суспільною потребою у режимі правопорядку та громадської безпеки як квінтесенції змісту існування держави, функціонування та розвитку держави, що знайшло свій прояв у напрацюванні нової адаптивної моделі публічноуправлінської діяльності у

правоохоронній сфері

*набули подальшого розвитку:*

- підходи науки державного управління щодо внутрішнього змісту правоохоронної функції, класифікації внутрішньоінституціональних принципів правоохоронної діяльності, визначення етапів формування інститутів в системі правоохоронних органів;

- трактування сутності функцій держави в умовах зовнішніх викликів у контексті конституційних норм державного управління, що знаходить свою реалізацію у концептуалізації загального реформування публічного управління на основі зміни загальної парадигми трансформаційних процесів в Україні;

- напрями та заходи з розбудови ефективної системи складників реалізації правоохоронної функції держави в умовах зовнішніх викликів, які зорієнтовані на імплементацію потреб громадян та інститутів громадянського суспільства до стандартів, регламентів і статутних положень правоохоронних органів, й на цій основі обґрунтовано узагальнений комплекс засобів удосконалення публічноуправлінської діяльності на центральному, регіональному й галузевому рівнях, розвитку специфічних внутрішніх зв'язків в системі правоохоронних органів, при цьому сутність інструментів взаємовливу визначено через обґрунтування імперативного характеру конституційних норм у сфері правоохорони.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у розробці теоретико-методологічних та практично-прикладних положень, оформлених у конкретні пропозиції, які можуть бути реалізованими і становити основу раціоналізації системи державного управління в забезпечення раціонального змісту діяльності правоохоронних органів.

При цьому, результати дисертаційного дослідження спрямовані на закріплення в нормативних документах органів влади таких положень як: формування організаційно-правових засад публічноуправлінської діяльності;

інституціоналізація засад формування алгоритму адаптації зарубіжного досвіду реалізації принципів діяльності правоохоронних органів.

Наукові рекомендації, висновки, пропозиції дисертації були враховані і використані: при розробці пропозицій щодо діяльності органів виконавчої влади та впроваджуються в діяльності Південно-Східного міжрегіонального управління Міністерства юстиції. Запропоновані рекомендації, висновки та результати дослідження були враховані в роботі відділу судової роботи та міжнародної правової допомоги Південно-Східного міжрегіонального управління Міністерства юстиції (довідка про впровадження від 06.10.2021 № 001-08). У практичній діяльності апарату Дніпропетровського окружного адміністративного суду при розробці пропозицій стосовно якісно нових підходів у контексті функціонування правоохоронних органів, зокрема враховані рекомендації, висновки та результати дослідження були враховані при підготовці аналітичних матеріалів з питань удосконалення діяльності апарату Дніпропетровського окружного адміністративного суду у частині удосконалення публічно-службових відносин (довідка про впровадження від 21.09.2021 № 0034); у діяльності Громадської організації ГНО «Фундація публічно-правових ініціатив» у межах науково-методичного забезпечення проєкту «Розвиток громад Дніпропетровської області» в контексті організації правової та методичної допомоги територіальним громадам (довідка про впровадження від 28.08.2021 № 20-21/28-1).

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення дисертації висвітлено в доповідях на науково-практичних конференціях і семінарах, у тому числі: «Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України» (м. Дніпро, 2019, 2020 рр.); «Правові аспекти публічного управління» (м. Дніпро, 2018), «Проблеми розвитку публічного управління в Україні» (м. Львів, 2019), «Напрями вдосконалення механізмів державного управління в умовах сучасних реформаційних процесів» (м. Запоріжжя, 2018).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є завершеною самостійною

науковою працею. Основні положення, розробки в межах дослідження, наукові результати, винесені на захист, ґрунтуються на особистих дослідженнях автора. Ідеї та розробки, що належать співавторам окремих робіт, у дисертації не використовувалися. Внесок автора в публікації, виконані в співавторстві, конкретизовано у списку праць, опублікованих за темою дисертації.

**Публікації.** Основні положення та результати дисертації відображено у публікаціях автора: 5 статтях у наукових виданнях, у тому числі: 1 статті у зарубіжних періодичних виданнях, 3 статей у вітчизняних фахових виданнях, включених до наукометричних баз; 1 статті у виданні, що індексується у наукометричній базі Web of Science, 5 тезах доповідей у збірниках матеріалів наукових комунікативних заходів.

**Структура й обсяг дисертації.** Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. загальний обсяг дисертації становить 223 сторінки, у тому числі 181 сторінка основного тексту. Дисертація містить 16 рисунків, 11 таблиць. Список використаних джерел складається з 241 найменування.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

1.1. Теоретичні засади становлення і розвитку організаційних механізмів публічноуправлінської діяльності

Сучасна система публічного управління являє собою складну адміністративну систему органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, які в умовах перманентної 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. Адже побудова демократичної, правової держави потребує чіткого наукового уявлення про ознаки, особливості, властивості, характерні риси управління, що притаманні всім суспільствам на різних стадіях розвитку. Поряд з цим надзвичайно важливе розуміння характеру державного управління, здійснюваного у конкретних просторових рамках [1].

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 виконавчої влади, основи державної служби визначаються виключно законами України [2]. Процес управління повинен якомога повніше відповідати демократичним принципам, позаяк люди володіють невід'ємним, природним правом на самоврядування. Базова теоретико-методологічна проблема управління зводиться до того, що процеси управління властиві лише складним, динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності даного середовища, до



оптимізації її функціонування. Ґрунтовні дослідження практично будь-якого інституту публічного управління у наукових працях, практично завжди пов'язувалися з одночасним розглядом питань, що стосувалися правових форм публічно-управлінської діяльності. Це пояснюється тим, що публічне управління має універсальний характер, знаходить свій прояв у суспільному житті. 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. Крім того питання форм публічного управління дуже тісно пов'язується з теорією соціальної 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.

Важливо 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 і 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, Т. Стадниченко адміністративно-правове регулювання управлінської діяльності – це політико-юридичний засіб управління поведінкою людей у державне організованому суспільстві. 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 і дисципліну учасників управлінського процесу [3]. Варто доповнити, що адміністративно-правове регулювання управлінської діяльності також завжди є загальною детермінантою правоохоронної функції держави, адже базується на нормативно встановлених правилах і регламентах публічноуправлінської діяльності. Адже, всі основні нормативні акти з питань організації публічного управління загального призначення встановлюють відповідні правила і процедури з позицій закріплення публічноуправлінського змісту складників формування правоохоронної функції держави, зокрема:

- Конституція України;
- Закон України «Про Кабінет Міністрів (стаття 2) [3];
- Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 2) [4];
- Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 2) [5];
- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 4) [6];
- Закон України «Про державну службу» (стаття 4) [7];
- Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (стаття 6,7,9) [8];
- Закон України «Про Національну поліцію» [9];
- Закон України «Про Національну Гвардію» [10]
- Закон України «Про Національне антикорупційне бюро» [11]
- Закон України «Про прокуратуру» [12];

- Закон України «Про Державне бюро розслідувань» [13]
- Закон України «Про Службу безпеки України» [14] тощо.

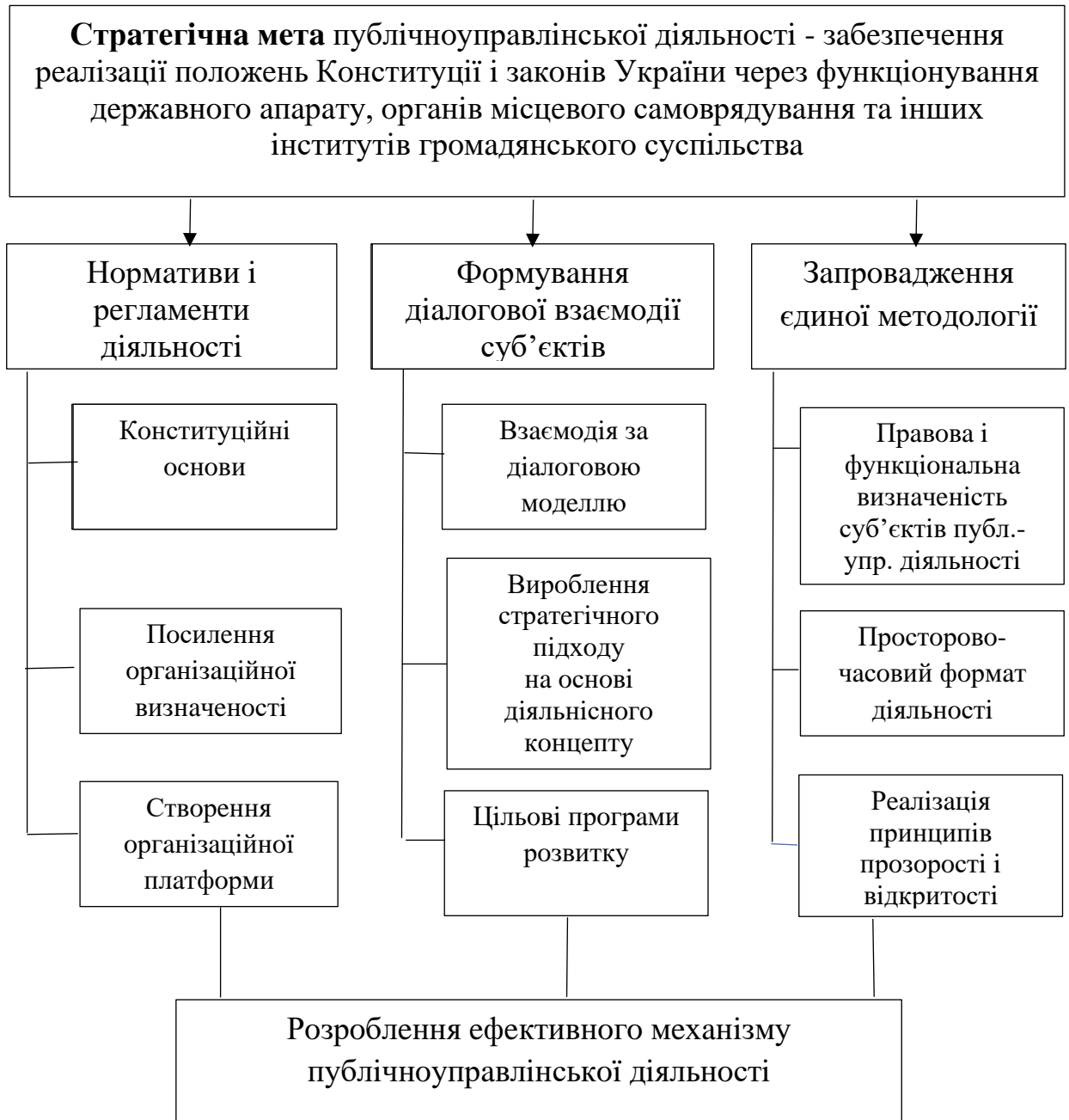


Рис. 1.1. Структуризація конституювання публічноуправлінської діяльності

Джерело: розроблено автором

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) – багатокомпонентна 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 проектів). Таке визначення є певним теоретичним композитом

Спорідненими поняттями виступають:

- публічноуправлінське рішення – підготовка та подальший вибір одного з великої кількості альтернативних проектів публічноуправлінської діяльності;
- 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.

У цьому контексті маємо вказати на особливий термін «публічноуправлінські відносини» – як відносини, що складаються між суб'єктами та об'єктами діяльності в системі публічного управління, у межах певного адміністративного режиму з метою реалізації нормативно (законодавчо) визначеної управлінської функції, на основі принципів адміністрування, й при цьому взаємодія усіх складників відносин здійснюється на засадах, які окремо визначені законодавством.

Важливо наголосити, що організаційний потенціал публічноуправлінської діяльності в системі інститутів управління детермінований через вплив на таку систему: по-перше, як прогнозованих, так і стихійних факторів (регуляторів) внутрішньої та зовнішньої дії на суспільні відносини, що стабілізують політичну систему країни; по-друге, організаційних засобів удосконалення системи управління на рівні національної держави, якщо окремі критерії суспільних реформ наперед невідомі, формуються внаслідок зміни політичного курсу і являють собою елемент раціоналізації публічної влади [15].

Стратегічним напрямом інституціональних змін у системі державного управління в Україні є трансформація наявної моделі публічної влади, запровадження принципів децентралізації та субсидіарності, зміни в системі територіального управління. М. Сачко у дисертаційному дослідженні зазначає, що нова реальність визначила основні завдання реформування системи державного управління. Виникає потреба у формуванні системи державного управління, заснованої на раціональному співвідношенні принципів децентралізації і централізації державної влади, балансі між державними інтересами і інтересами населення регіонів, територіальних громад, визнанні і реалізації взаємних інтересів суспільних груп, розвитку інститутів державного управління та самоврядування, прав та обов'язків територіальних структур управління перед населенням [16].

Важливі аспекти реалізації публічноуправлінської діяльності наведені у працях О. Антонової, В. Бакуменка, О. Бобровської, Є. Бородіна, З. Бурик, Т. Василевської, Н. Гончарук, І. Грицяка, Н. Драгомирецької, В. Князева, А. Колодій, В. Купрійчука, М. Лахижі, Т. Маматової, В. Марущака, М. Орлова, О. Орлова, П. Петровського, І. Письменного, Л. Прокопенка, О. Пухкала, А. Рачинського, С. Серьогіна, С. Сороки, О. Сушинського та інш. Різні аспекти проблеми формування та розвитку впливу зовнішніх процесів на реформування державного управління знайшли своє відображення в новітніх умовах у дисертаціях І. Аршави, І. Кравчук, А. Лавренчука, О. Ляшенка, І. Погорської, О. Пристайко, А. Халецької. Напрями реформування державного управління окремо дослідили В.Бакуменко, В. Баштанник, Л. Гаєвська, Ю. Кальниш, С. Кравченко, С. Майборода, О. Руденко, В. Стрельцов, Ю. Сурмін та ін. Окремо варто виділити науковців, які присвятили свої дослідження галузевим аспектам діяльності органів влади та їх реформуванню – В. Беглиця, П. Ворона, Л. Гаєвська, М. Білинська, Н. Дацій, В. Довгань, Л. Івашова, Н. Кризіна, О. Кронос, Т. Крушельницька, І. Лопушинський, А. Мерзляк та інші.

В умовах децентралізації влади, наближення до європейських принципів державного управління трансформуються цілі і завдання, реалізуються основні функції органів державної влади, детермінуються стратегії розвитку Української держави. Становлення і розвиток системи органів державної влади в умовах реформ потребує теоретико-методологічного обґрунтування напрямів державотворення, нормативного визначення функцій, структури, повноважень органів влади, закріплення алгоритму регулювання діяльності органів влади [17-18].

Аналіз наукових розробок вітчизняних та зарубіжних вчених показує специфічний характер методології дослідження процесу становлення та розвитку публічноуправлінської діяльності, яка формується шляхом інтегративного поєднання політико-правових основ функціонування органів влади, інституціональних особливостей діяльності спеціальних механізмів

управління, організаційних характеристик суб'єктів та об'єктів управління, аналізу публічноадміністративних процедур (рис 1.2).

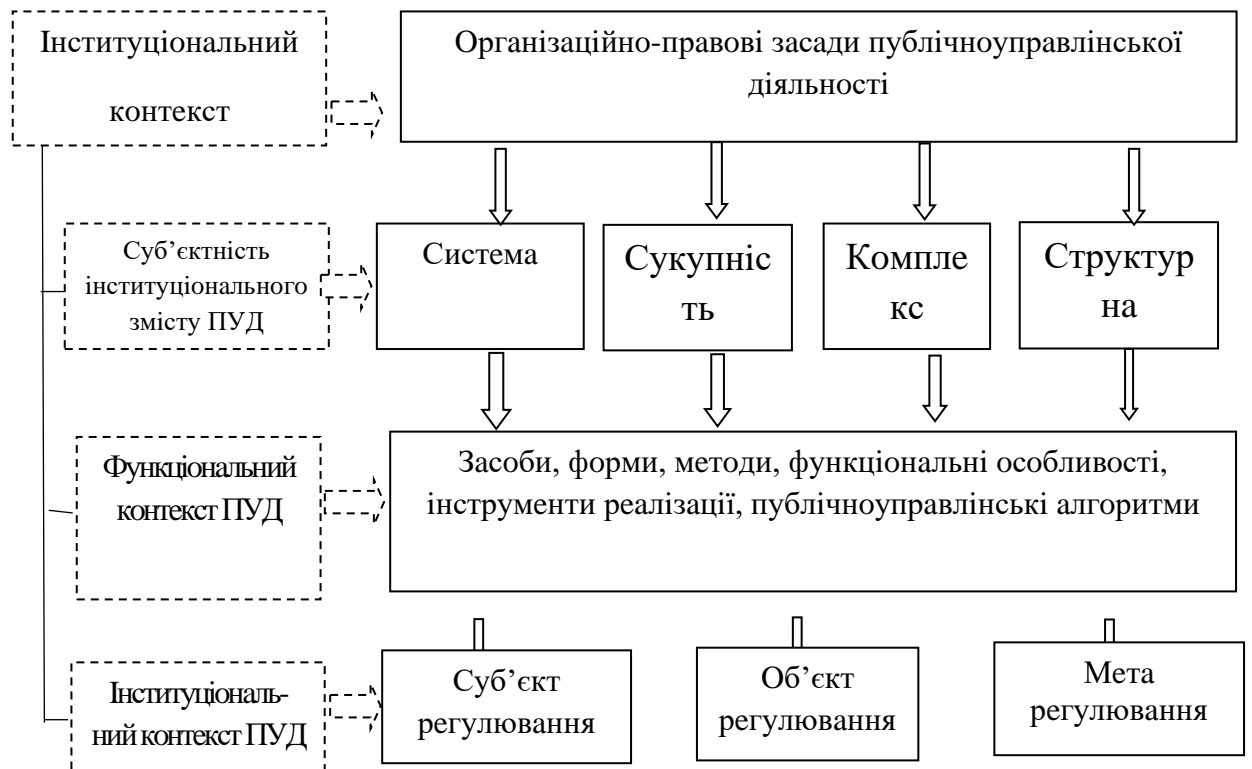


Рис. 1.2. Схематична модель сутності ПУД з позицій методологічного забезпечення

Джерело: А. Баштанник; А.Новак [20;21]; дослідження автора].

Сучасна методологія дослідження публічноуправлінської діяльності передбачає актуалізацію компаративного аналізу в Україні та зарубіжних країнах.

Важливо уточнити, що децентралізація державної влади визначила необхідність формування принципово нових форм і засобів регулювання діяльності органів державної влади [22]. Актуальність дослідження функціонування органів державної влади пов'язана з тим, що в сучасних умовах державотворення важливо сформулювати раціонально побудовану модель державної влади, здатну реалізовувати державно-управлінські функції та забезпечувати надання управлінських послуг. Необхідність удосконалення

алгоритму функціонування обумовлена одночасним проведенням політичної, конституційної, адміністративної та судової реформ в Україні, особливими умовами сучасного державотворення, запровадженням таких управлінських феноменів як «діджиталізація», «перезавантаження влади», поглиблення децентралізації тощо. Самостійного теоретико-методологічного змісту набула функціональна сфера, трансформація суспільних відносин з позицій зміни функцій суб'єкта управління, застосування принципово нових методів управління складними системами.

Проблематику державного управління у контексті розвитку владного механізму дослідили вітчизняні та зарубіжні вчені. Зокрема, характерні ознаки теоретико-методологічних засад функціонування органів влади досліджено у працях В. Бакуменка, М. Білинської, В. Богдановича, О. Валевського, К. Ващенка, Л. Гаєвської, В. Голубь, І. Грицяка, Ю. Кальниша, В. Копійки, В. Куйбиди, М. Корецького, Н. Липовської, С. Майбороди, В. Мартиненка, О. Мордвінова, Н. Нижник, Я. Радиша, В. Ребкала, В. Рижих, С. Серьогіна, Г. Ситника, В. Ткаченка, В. Тертички, А. Халецької, І. Хожило, В. Шаповала. Напрями особливостей реформування органів влади розглянуто в дослідженнях Ю. Друка, М. Клименка, В. Князева, О. Конотопцева, О. Коротич, С. Кравченка, В. Лугового, Р. Мінченко, М. Ониськіва, І. Радзієвського, А. Пойченка, Л. Приходченко, С. Романюк, В. Тимцуника, Л. Усаченко, І. Яковюк.

В. Баштанником виокремлено системне дослідження базових засад функціонування системи державної влади в Україні в умовах розвитку інтеграційних процесів в Європі як самостійний напрям у науці державного управління, визначено та обгрунтовано об'єкт, предмет, принципи і методологічну базу такого дослідження, розроблено сучасну методологію аналізу організаційної складової державного управління, в основу якої покладено компаративно-адаптаційну модель реформування та принцип гуманізації державного управління, а також доведено доцільність застосування методології системного підходу до процесу реформування



системи державного управління за окремим науковим напрямом. Також В. Баштанником запропоновано концепцію реформування державного управління, що містить науково обгрунтовані підходи до аналізу взаємовпливу національних та міждержавних структур управління, детерміновані на засадах наднаціоналізму, міжурядовості, федералізму та субсидіарності; виявлено і описано організаційно-правові засади інституціоналізації наддержавного управління на прикладі європейських інтеграційних процесів, визначено сутність, правову природу та принципи регулювання процесів управління, іманентних їм критеріїв класифікації, що детерміновані критеріями членства в Європейському Союзі; обгрунтовано узагальнений комплекс засобів удосконалення державного управління на наддержавному, центральному, регіональному й галузевому рівнях через поєднання технологій соціально-економічного розвитку й організаційно-управлінських механізмів, а також досліджено їх специфічні зв'язки; при цьому сутність інструментів наддержавного управління визначено через встановлення їх імперативного характеру та можливості застосування механізмів такого управління за межами інтеграційних утворень [23-24]. Втім, втім варто наголосити, що сучасний прискорений розвиток процесів реформування суттєво вплинув на систему державного управління, змінилася як сама система органів державної влади, так і власне, парадигма державної влади – у напрямі формування нової моделі публічного управління.

І. Бородін пропонує аналізувати ПУД з позицій поняття функцій публічного управління, та наголошує, що «у публічному управлінні функції відображають його зміст. Зміст публічного управління – це сукупність його процесів, відносин, зв'язків. Їх чисельність та різноманітність свідчить наскільки складним є публічне управління. Функції носять самостійний, об'єктивний та універсальний характер і використовуються в різних сферах публічного управління. Вони є взаємопов'язаними і взаємозалежними та тісно інтегровані в процес публічного управління і становлять єдине ціле з ним. Уся

їх сукупність розкриває управлінський процес. Таким чином, функції публічного управління – це самостійні та якісно однорідні складові діяльності суб'єктів публічного управління, об'єднані між собою єдиною метою, особливостями реалізації. Функції публічного управління здійснюються через форми і методи публічного управління, які показують шляхи і засоби процесу публічного управління. Форми публічного управління – це зовнішнє вираження практичного функціонування органів публічного управління. Методи публічного управління – це способи впливу суб'єктів управління на об'єкти управління. Зміст, форми та методи публічного управління знаходяться під регулятивним впливом норм адміністративного права і таким чином вони є адміністративно-правовими» [25].

Загалом, систему органів влади, незалежно від конституційно-правових особливостей формування системи державної влади в сучасних умовах слід представити як інструмент забезпечення існування держави, досягнення цілей суспільного розвитку, гарантування і дотримання прав і свобод людини. Адже державна влада впливає на суспільні процеси, забезпечує потреби суспільства і громадян, регулює поведінку груп населення через діяльність органів і установ як складових частин механізму функціонування державної влади [26, с. 11]. Одним з головних пріоритетів сучасного розвитку України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство. У межах такого суспільства має бути забезпечена можливість створювати та накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними тощо. собою складний динамічний процес, що відбувається під впливом численних факторів: внутрішніх і зовнішніх, планомірних і стихійних, позитивних і негативних [27]. Отже функціонування системи органів державної влади має бути спрямована на реалізацію завдання формування демократичної, правової, соціальної держави. Це потребує супроводження системних соціально-економічних й політико-адміністративних перетворень заходами, спрямованими на нейтралізацію негативних суспільних явищ і процесів [284].

Як наголошує М. Сачко, на даному етапі державотворення у контексті функціонування органів влади децентралізація розглядається в державно-правовому аспекті як модель організації публічної влади на національному, регіональному та локальному рівнях, і саме у конституційному вимірі об'єктивована через реалізацію принципу суверенітету. Власне, суверенний характер існування держави завжди має у своїй основі управлінську дихотомію «децентралізація – централізація» [28].

З позицій функціонального підходу зазначимо, що у свій час Т. Гоббс вказував на той факт, функції держави є певним продовженням сутності держави, адже якщо держава не функціонує, то вона й не існує як інститут, оскільки втрачає зміст свого буття – певну наслідкову причину, що виступила підґрунтям її виникнення. На противагу цьому, всі інші функції держави, про які писав Т. Гоббс, можуть бути описані як «внутрішні» у тому сенсі, що вони спрямовуються на гарантування внутрішньої безпеки і добробуту громадян, адже, як наголошував мислитель, держава може бути зруйнована як під впливом зовнішніх, так і внаслідок внутрішніх ударів [цитов. за [29]].

Не коментуючи думку великого вченого, зазначимо, що правоохоронна функція завжди була притаманна державі, така функція є домінуючою серед інших функцій, її можна навіть умовно визначити як державоформуючою. Сає цим пояснюється глибинний зміст реформ у суспільстві і державі саме тоді, коли відбувалося реформування інституційного змісту правоохорони. Небезпечним наслідком функціонування такої системи органів державної влади може стати загроза дезінтеграції держави [30]..

В умовах реформування українського суспільства особливого значення набуває удосконалення, раціоналізація та формування чіткого механізму правового регулювання публічноуправлінських відносин [31, с. 24]. Органи влади у державі виконують як функції керівництва, управління та координації вольових дій людей, так і впливають на формування таких суспільних відносин, в яких владні структури виступають вищим авторитетом,

добровільно чи вимушено визнаним усіма членами суспільства, що проживають на території країни. Цілеспрямований вплив держави на суспільні відносини та раціоналізація взаємодії владних структур і суспільних груп складають нині основний зміст державного управління в Україні.

Загалом, як визначено провідними науковими школами права, політології, державного управління, що влада – комплексна категорія, що уособлює: по-перше, відносини між людьми; по-друге, здатність досягати поставленої мети; по-третє, спроможність соціально-політичної системи забезпечувати виконання прийнятих нею рішень; по-четверте, можливість та здатність проводити свою волю; по-п'яте, спосіб самоорганізації людської спільноти, заснованої на розподілі функцій управління виконання. Саме в інтегративному розумінні владних функцій формується система, що складається із суб'єктів влади, об'єктів влади, правових умов та засобів взаємодії суб'єктів та об'єктів влади. Актуалізуючи політичний аспект влади, доцільно визначити державну владу як реальну спроможність суспільного суб'єкта проводити свою волю у державній політиці на основі правових норм, відповідно до потреб суспільства, наголошуючи на інтегративній ролі держави у суспільстві та визначальній ролі державних структур у процесі становлення громадянського суспільства. Через процес взаємодії суб'єктів та об'єктів влади формуються владні відносини, зміст та реальності владного впливу разом із суспільно-політичною адаптацією та інтеграцією влади у системі «людина – суспільство – держава», предметно реалізується процес функціонування органів державної влади [32-40].

Складні системи управління (у тому числі, публічного) в суспільстві мають бути наділені здатністю у процесі свого розвитку переходити від одного якісного стану до іншого, підтримувати динамічну рівновагу з оточенням, забезпечувати сучасне й ефективне приведення суспільства у відповідність з притаманними йому об'єктивними закономірностями і тенденціями поступального розвитку. Таким чином, немає суспільства як складної самокерованої системи без управління, як немає соціального управління без

волі, влади, авторитету. Влада в даному разі виступає як функціональна властивість, іманентна якість соціальної організації, що реалізується через соціальне управління. Це означає, що управління у царині суспільних відносин має здійснюватися на основі підпорядкованості та єдності волі учасників спільної діяльності [41].

Такі визначення дають підстави розглядати публічноуправлінську діяльність і відповідні відносини у широкому аспекті, як діяльність усіх складових публічної влади по врегулюванню соціального, політичного, економічного життя, і у вузькому – як організацію і функціонування виконавчих органів. При цьому слід зазначити, що існують дві групи основних публічноуправлінських відносин: організаційно-структурні та організаційно-функціональні, які виникають у процесі управління і мають обов'язковим суб'єктом орган виконавчої влади, через що вони є переважно відносинами влади – підпорядкування.

Більшість науковців єдині щодо модернізаційного підходу в формуванні публічноуправлінських відносин. Так, професор Н. Липовська вказує, що аналіз концептуальних і теоретичних підходів до вивчення процесів інституціоналізації: функціонального, діяльнісного, нефункціонального, структуралістського, синергетичного, історичного, а також концепцій економічного та нового інституціоналізму, розширеного порядку, з одного боку, свідчить про багатомірність, багатогранність, комплексність, складність та динамічну еволюційність методологічної бази дослідження інституціонального розвитку, а з другого – про наявність фундаментальних теоретико-прикладних засад інституціоналізації як основи державного управління [42].

Професором О. Руденко досліджено закономірності ієрархічної послідовності та рівневої взаємодії (суспільна система являє собою чіткий порядок взаємопов'язаних підсистем), суспільної стабільності (суспільна система є стабільною тільки відносно стану нестабільності), інноваційності (будь-які зміни приводять до виникнення нового). Запропоновано принцип

інноваційності (обумовлений спрямованістю аналітичної редукції в методології інноваційних фільтрів на отримання якісно нових результатів), критеріально-типологічний підхід у поєднанні з принципом виокремлення (відображає особливості об'єкта аналізу та оцінювання і передбачає кількісну деталізацію показників з подальшим вичленовуванням найбільш суттєвих з них); методи транзитивного (передбачає розробку імітаційних моделей поведінки реальних систем шляхом установлення особливостей перехідних станів системи) та інноваційного (передбачає розробку ймовірнісних динамічних моделей стабільного розвитку системи) моделювання, інноваційної редукції (зведення структури суспільних інновацій до складових елементів процесу їх утворення за допомогою інноваційних фільтрів) та стабілізаційного аналізу (спосіб розв'язання проблеми розвитку складних систем із застосуванням стабілізаційних моделей); інноваційну матрицю загроз і небезпек; транзитивний механізм, який дає змогу забезпечувати збереження, функціонування та розвиток політичної системи, створювати умови для контролю змін [43-44].

Важливий підхід, запропонований О. Руденко, полягає у тому, що практична зорієнтованість державного управління передбачає коригування теоретичних парадигм відповідно до конкретної управлінської ситуації та специфіки суспільних відносин. Об'єктивність наукового підходу при цьому передбачає комплексність та системність дослідження, що на теоретико-методологічному рівні зумовлює пріоритетність системного підходу, який відображає єдність концептуального бачення проблем соціальної стабільності. У цьому контексті парадигма державного управління має орієнтуватися на теоретико-методологічне обґрунтування здатності системи в цілому та кожної із суспільних підсистем зокрема до саморозвитку та сталого еволюціонування, забезпечуючи адекватність стану системи зовнішнім викликам [45-46].

Значний внесок у парадигмальну розробку публічноуправлінської діяльності внесли такі науковці ДРІДУ НАДУ, як Т. Чубара та Р. Ботвінов. З позицій наукового аналізу вкажемо на інноваційний підхід Т. Чубари щодо

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 [46].

Т. Чубара запропонував розуміти правове забезпечення управління в системі органів внутрішніх справ як забезпечення необхідними і вичерпними правовими нормами відповідно до потреб правоохоронної діяльності. Адже механізм управління формується на засадах того, що органи внутрішніх справ здійснюють діяльність виключно у правовому полі, керуються нормами права й реалізують їх при вирішенні покладених на них завдань. Водночас, важливим елементом механізму управління в системі органів внутрішніх справ виступають методи управління, за допомогою яких, за наявності відповідних норм здійснюється організаційний вплив на об'єкти управління. Соціальні системи управління склалися з найдавніших часів і завжди спиралися на дотичні правові норми, змінювався лише внутрішній зміст управління – від автократії до демократії [47].

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 [48].

Р. Ботвінов у своїй праці синтезував сучасні наукові підходи до правоохоронної функції публічного управління. Зокрема, науковець визначає зони особливої компетенції публічної служби – виконання правоохоронної та правозастосовної функцій держави, що полягає в охороні і захисті територіальної цілісності та безпеки держави, законності та правопорядку, захисті прав, життя і здоров'я громадян, та обґрунтовує необхідність введення поняття «публічна служба особливого призначення» замість усталеного «спеціалізована державна служба», пояснюючи це тим, що новий Закон України «Про державну службу», який набув чинності 1 травня 2016 р., істотно зменшує перелік підсистем державної служби, які можна віднести до спеціалізованих, у результаті чого деякі види службової діяльності опинились поза межами системи [49-51]. 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 [52]. Ми підтримуємо певну системність, проте, на нашу думку частину органів варто виключити, а частину додати, й при цьому Р. Ботвінову для класифікації служби спеціального (а не особливого) призначення варто було класифікувати зміст правоохоронного органу: або як визначеного законодавством, або як наділеного певними функціями. Вважаємо за доцільне додати, що будь-яка служба не може бути визначена як особлива, оскільки ми оперуємо поняттями функціонального призначення. Дослідник застосував наявну в адміністративному праві класифікацію складників: загальної, спеціальної та особливої частини. Проте для поняття «державна служба» така класифікація, на наш погляд, є не завершеною.

Важливим внеском до наукового доробку науки державного управління виступає підхід Р. Ботвінова до оцінки ролі правоохоронних органів.

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» [53].

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 [54].

На думку Р. Ботвінова, ознаки служби в правоохоронних органах можна поділити на три групи. У першу можуть бути віднесені ознаки, які, безумовно, для служби в правоохоронних органах характерні, але не демонструють її специфіку порівняно з іншими видами державної служби. Це, наприклад, такі ознаки, як: здійснення служби в правоохоронних органах на професійній основі; визначення змісту діяльності службовців правоохоронних органів займаною посадою і под., оскільки вони характеризують не тільки правоохоронну, а й державну і військову службу. Другу і третю групу утворюють ознаки служби в правоохоронних органах, які складають її сутнісні відмінності від інших видів публічної служби. Однак і вони теж різняться. Так, другу групу складають сутнісні ознаки, які характеризують саму сутність служби в правоохоронних органах. До них, наприклад, належать: специфіка виконуваних управлінських функцій; особливі умови служби, нерідко пов'язані з підвищеним ризиком; специфічні службові обов'язки та ін. Відсутність цих ознак не дозволяє віднести службу на конкретних посадах до правоохоронної, оскільки зникає сама її специфіка. Третю групу ознак можна вважати, хоча і специфічними, але додатковими (субсидіарними), що встановлюються законодавцем у зв'язку з наявністю ознак сутнісних. До таких, зокрема, належать: особливий порядок притягнення до видів правової відповідальності; спеціальне забезпечення та ін. За всієї важливості

субсидіарних ознак вони сутність служби в правоохоронних органах, на думку автора, не визначають. Розгляд правоохоронної діяльності в системі державної діяльності дозволяє автору запропонувати її визначення на основі виділення загального об'єкта охорони – правопорядку. Унаслідок виділеного загального об'єкта, правоохоронна діяльність складається із цілеспрямованих дій: 1) виявлення загроз існуючому правовому порядку, 2) попередження порушень правопорядку, 3) припинення порушень правопорядку, 4) відновлення правового порядку; 5) застосування заходів юридичної відповідальності до порушників правопорядку [55].

На думку В. Баштанника, разом з тим, 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 обгрунтовані організаційні 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 [56]. 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 [57]. 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) [58]. 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. Зміст функції управління відображає дві сторони управлінської діяльності. По-перше, функція визначає необхідні дії (що необхідно робити) і, по-друге, розкриває конкретний зміст цих дій (як це робити) [ 59].



Рис.1.3. Публічноправовий зміст управлінської діяльності

Джерело: [ 59-60]; власні дослідження автора.

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. 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 [60, Міщенко Д. Публічне управління та митне адміністрування, № 1 (16), 2017. 56].

Водночас теоретико-методологічний аналіз сутності, особливостей та перспектив функціонування органів державної влади до цього часу не був предметом спеціального наукового дослідження. В умовах становлення нової парадигми суспільних відносин система державного управління змінюється, так само як і завдання управління, і потреба формування уніфікованого алгоритму функціонування органів державної влади обумовлена необхідністю вирішення внутрішньоорганізаційних проблем системи державного управління, а мета і завдання постійно коригуються залежно від визначення пріоритетів процесу перезавантаження влади.

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.

## 1.2. Інституціоналізація системи правоохоронних органів в незалежній Україні: історико-теоретичний аналіз

Сучасну систему публічноуправлінської діяльності на регіональному рівні можна проаналізувати з точки зору різноманітних чинників. 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 (цитовано за В. Баштанником, [60]).

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 [61]. 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. Зміст функції управління відображає дві сторони управлінської діяльності. По-перше, функція визначає необхідні дії (що необхідно робити) і, по-друге, розкриває конкретний зміст цих дій (як це робити) [61].



Рис. 1.4. Публічноправовий зміст управлінської діяльності

Джерело: [62-63], доповнене і доопрацьовано автором

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. Водночас теоретико-методологічний аналіз сутності, особливостей та перспектив функціонування органів державної влади до цього часу не був предметом спеціального наукового дослідження [64]. В умовах становлення нової парадигми суспільних відносин система державного управління змінюється, так само як і завдання управління, і потреба формування уніфікованого алгоритму функціонування органів державної влади обумовлена необхідністю вирішення внутрішньоорганізаційних проблем системи державного управління, а мета і завдання постійно коригуються залежно від визначення пріоритетів процесу перезавантаження влади.

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 [65]. І. Марочкін та Н. Сібільова розглядають правоохоронну функцію у вигляді складового 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 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 [66, с. 63]

Загалом, більшість науковців спирається модель правоохоронної функції держави, що спирається на комплексі принципів та засад діяльності правоохоронних органів, переш за все через режим законності та поняття правопорядку як специфічного стану суспільних відносин. Підтримуючи таку позицію, вважаємо, що важливо доповнити загальновизнану модель формалізації правоохоронної функції методологічним підходом, що базується на таких засадах: по-перше, встановлення правових та неправових форм публічноуправлінської діяльності, у межах яких реалізується правоохоронна функція; по-друге, визначенні 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 обумовлена сутністю інституту держави, що базується принципу поділу державної влади, а також проблемності функціонального спрямування діяльності органів державної влади, особливо

у частині можливого застосування механізму державного примусу як основи забезпечення правопорядку.

Як наголошує В. Баштанник, 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 обгрунтовані організаційні 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. Право впливає на управління та його ефективність самим фактом свого існування. У нормах права, що регулюють публічно-управлінську діяльність дістають відображення ступінь демократизму суспільства і управління, принципи соціальної справедливості, функціонально-структурна характеристика управлінських ланок., вимоги до кадрів управління, методів, стилю і культури їхньої роботи, рівня професіоналізму і дисципліни, моральних якостей, етики поведінки та ін. [67]. У такому розумінні зміст правоохоронної функції може бути визначений виключно 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 та окремих громадян у сфері правоохорони та забезпечення правопорядку у суспільстві [67].

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

Варто вказати і на таку характеристику публічноуправлінської діяльності як якість, що передбачає чітко визначені, науково обгрунтовані мету і завдання правоохоронної діяльності, об'єктивну визначеність функціонально-структурної побудови управлінських органів, сучасні форми і методи діяльності; демократизм; технічна 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 та ін.). 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 прогресивного розвитку суспільства, що полягає у забезпеченні максимальної раціональності в організації і діяльності апарату управління державою. При цьому 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.

Адже в умовах правової держави цільової установкою правоохоронної функції є забезпечення існування людини як вищої цінності суспільства. Саме таке ставлення держави до людини надає вирішальний вплив на зміст правоохоронної функції держави. При цьому правоохоронна функція, як ми вже зазначали, має комплексний характер, оскільки здійснюється у всіх сферах життя суспільства і має визначальне змістовне навантаження саме у публічному управлінні. При цьому 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. Одночасно, раціональний зміст правоохоронної функції дозволяє вести мову про системність державноуправлінських реформ.

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.

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 змістове 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 ідеологеми правової держави.

До розробки теми правоохоронної функції держави й системи її належного забезпечення значний науковий внесок здійснили такі провідні вчені як В. Б. Авер'янов, М. І. Ануфрієв, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородін, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, В. О. Євдокимов, Р. А. Калюжний, В. В. Коваленко, Л. В. Коваль, І. Б. Коліушко, Л. М. Колодкін, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, М. В. Корнієнко, В. С. Куйбіда, Л. Р. Наливайко, О. В. Негодченко, С. В. Петков, В. М. Плішкін, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко, В. К. Шкарупа та інші.

Крім того, за результатами конституційної реформи щодо правосуддя (2016 рік) до Конституцію України було внесено зміни, якими закріплено новий термін, що позначає групу органів державної влади, які реалізують

правоохоронні функції – «орган правопорядку». При цьому, правовий статус цих органів державної влади не знайшов свого подальшого розвитку у вітчизняному законодавстві.

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 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.

Слід підтримати концепцію поділу правоохоронних органів залежно від їх конституційно-правового статусу на: правоохоронні органи, статус та порядок утворення яких, безпосередньо визначено Конституцією України

(Служба безпеки України, прокуратура України); правоохоронні органи, статус та порядок утворення яких опосередковано визначено законами України як органів центральної виконавчої влади (Державне бюро розслідувань, Національна поліція, Бюро економічної безпеки, Національне антикорупційне бюро України); правоохоронні органи, статус та порядок утворення яких визначено законодавством України через суб'єктність у межах інших центральних органів виконавчої влади (ДСНС, Державна міграційна служба, Державна прикордонна служба України тощо) [69].

Закон України 1993 року «Про демократичний контроль...» «відносив до правоохоронних органів правоохоронні органи – державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Закон «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» 1993 р. (із змінами) визначив систему правоохоронних органів як систему до якої належать органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, Бюро економічної безпеки України, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [70].

М. Руденко, О. Шайтуро відносять до системи правоохоронних органів чотири складові: 1) правоохоронні органи загального призначення (Національна поліція України, Державне бюро розслідувань, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна міграційна служба України); 2) правоохоронні органи спеціального призначення (Державна прикордонна служба України, Національне антикорупційне бюро України, Державна кримінально-виконавча служба України); 3) державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями (Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Національна гвардія

України); 4) інші правоохоронні органи (Державна лісова охорона, органи фінансового контролю, рибоохорони тощо) [71].

З позицій семантики вкажемо, що на даний час визначено такі складники системи правоохоронних органів

- правоохоронним (державним правоохоронним) органом законами України визначено ДПСУ України ; Державне бюро розслідувань (ДБР); до 2020 року – НАБУ;

- органом влади з правоохоронними функціями – Служба безпеки України. Управління державної охорони України, Національне антикорупційне бюро України, правоохоронний орган відповідно мети діяльності – забезпечення прав і свобод – органи прокуратури; Бюро економічної безпеки;

- військовим формуванням з правоохоронними функціями – Національну гвардію у складі МВС, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України (далі – Служба правопорядку) – спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних Сил України,

- органом влади, що забезпечує формування державної політики у сфері правоохорони, координує діяльність інших правоохоронних органів – Міністерство внутрішніх справ України.

Також варто вказати на Службу судової охорони – державний орган у системі правосуддя для забезпечення охорони та підтримання громадського порядку в судах, Державну податкову службу та Державну митну службу.

Спеціальні функції в системі правоохорони має Міністерство юстиції, діяльність якого спрямована на забезпечення правоохорони в установах Державної кримінально-виконавчої служби та загальне керівництво Національної стратегії забезпечення прав і свобод людини (таб. 1.1).



Таблиця 1.1

## Класифікаційні ознаки поняття «правоохоронний орган»

№	Критерій класифікації	Сутність класифікації
1.	об'єктний	поняття, які характеризують правоохорону як функцію захисту інтересів особистості, суспільства і держави
2.	змістовний	поняття, які розкривають правоохорону через комплекс прав і обов'язків;
3.	системний	поняття, в яких правоохорона є властивістю системи публічноуправлінської діяльності
4.	інституціональний	поняття, що характеризують правоохорону як специфічну діяльність (функцію) держави та її органів
5.	соціальний	поняття, що позначають правоохорону як потребу соціальної системи

Сучасні класичні підходи в правовій науці, де правоохоронна функція є предметом дослідження, надають достатньо розширені термінологічні визначення цьому поняттю (табл. 1.2).

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 [72].

Таблиця 1.2.

Визначення правоохоронного органу  
у теоретичних розробках галузі права

№	Автор	Визначення правоохоронного органу
1	2	3
1.	В.В. Молдован	правоохоронні органи – важлива ланка в системі органів Української держави, мета, завдання та функції якої – забезпечення законності та правопорядку в усіх сферах життєдіяльності нашої країни [73]
2	Н. Клименко,	правоохоронними є такі органи, діяльність яких (або основна її частина) спрямована на реалізацію правоохоронної функції держави [74, с. 193-194]
3.	О. Захаров, В. Ковальський	правоохоронним органом є державна установа (або державна юридична особа), яка виконує на основі закону особливі державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольно-перевірочні, охоронні), що реалізуються в різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності Української держави [75, с. 10].
4.	К. Гуценко, . Ковальов	виділяють правоохоронні органи, виходячи з основних напрямів (функцій) правоохоронної діяльності, тобто для виконання основних функцій (напрямів) правоохоронної діяльності існують конкретні органи, які відповідно і називаються «правоохоронними» [76, с. 10].
5.	О. Бандурка	правоохоронними органами варто вважати функціонуючі у суспільстві та державі установи й організації, основним завданням яких є забезпечення законності, боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями. А тому відносить до таких органів в Україні: органи прокуратури. Міністерство юстиції, МВС, Службу безпеки, адвокатуру [77, 6-8].

1	2	3
	Юридична енциклопедія	правоохоронні органи – це державні органи, основною функцією яких є охорона законності та правопорядку, захист прав та свобод людини, боротьба зі злочинністю, правоохоронні органи – система державних та уповноважених державою громадських формувань, основною функцією яких є боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями [78, с. 759]
	Ю. Шемшученко	правоохоронні органи – це органи, які наділені державою компетенцією щодо охорони громадських відносин, урегульованих правом [79, с. 513].
	С. Россоха	Правоохоронним органом державний орган, що Конституцією та законами України наділений певним обсягом прав і обов'язків щодо здійснення захисту прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства і держави, шляхом вчинення специфічних дій примусового характеру, які проводяться в певній процесуальній формі [80].
	О. Соколенко	Основними ознаками правоохоронного органу є: орган державної влади (державно-владний характер діяльності; можливість застосування під час правоохоронної діяльності державного примусу тощо); виконання на професійній основі спеціальних правоохоронних повноважень із реалізації правоохоронної функції держави як мета і основний напрямок діяльності; відповідність організації та діяльності принципу верховенства права і конституційної законності, чинному матеріальному та процесуальному законодавству; необхідність спеціального матеріально-технічного та кадрового забезпечення діяльності (зброя, спецзасоби, криміналістична техніка тощо; спеціальні вимоги та обмеження щодо кадрового складу, особливий порядок добору і проходження служби, відповідальність, додаткові гарантії діяльності) [81].

Законодавство України визначає поняття правоохоронного органу через низку нормативно-правових актів у сфері державної безпеки і охорони громадського порядку таким чином (таб.1.3).

Таблиця 1.3

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

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 [6]. 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» [82]. Одним із основних законів, які визначали поняття правоохоронного органу є Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-ІУ, який у шостому абзаці ч. 1 ст.1 закріплює, що правоохоронні органи – органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій» [83]. При цьому перелік, які ж органи варто розуміти під правоохоронними, їх перелік – відсутній.

Ще одним законом, який закріплював поняття правоохоронного органу є Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». У ч. 4 ст. 1 Закону серед визначення термінів міститься дефініція поняття правоохоронного органу, а саме – це державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [84].

21 червня 2018 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про національну безпеку України» [85], яким були скасовані вищевказані Закони «Про основи національної безпеки України» та «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Однак, новоприйнятий Закон не вирішив питання як поняття правоохоронного органу, так і переліку які органи державної влади варто відносити до такої групи.

Натомість введено нові поняття, які ще більш заплутують ситуацію із визначенням статусу правоохоронних органів. Зокрема у ч. 1 ст. 1 Закону «Про національну безпеку України» закріплено такі поняття: 1) сектор безпеки і

оборони – система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України (п. 16); 2) 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 (п. 17); 3) 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 (п. 18).

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

У загальному вигляді правоохоронні органи необхідно розуміти як систему спеціалізованих державних органів, які, відповідно до Конституції та

законів України, здійснюють правоохоронну діяльність, спрямовану на забезпечення захисту конституційного ладу, законності і правопорядку, прав та інтересів громадян (соціальних груп), запобігання й припинення правопорушень, що виявляється в застосуванні державного примусу та громадського впливу до осіб, дії яких порушують норми чинного законодавства.

З огляду на трансформаційні зміни, що відбулися в Україні за роки незалежності (зміну моделі суспільних відносин, спрямування на демократичні принципи функціонування влади, відкритість суспільства, зміну конституційне закріплення людини найбільшою соціальною цінністю, його права і свободи тощо) [86] виникла необхідність більш глибокого дослідження проблем правоохорони.

З'ясування природи правового статусу правоохоронних органів пов'язане із необхідністю дослідження сукупності питань як теоретичного, так і практичного характеру. Варто зауважити, що правоохоронна сфера є однією із найбільш суперечливих тем в науковій доктрині, зважаючи на ряд факторів, які ми спробуємо дослідити і представити їх належну оцінку. Однією із визначальних проблем розуміння правоохоронної діяльності та функціонування відповідних органів є суперечливе нормативно-правове регулювання вказаної сфери. Також очевидним є обмеженість регулювання зі сторони конституційних норм, що породжує невизначеність, яка позначається на всій системі відносин, пов'язаних із діяльністю правоохоронних органів .

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. Саме у такому форматі держава у межах сучасного правоохоронного концепту має забезпечити суверенітет держави (рис. 1.5.).

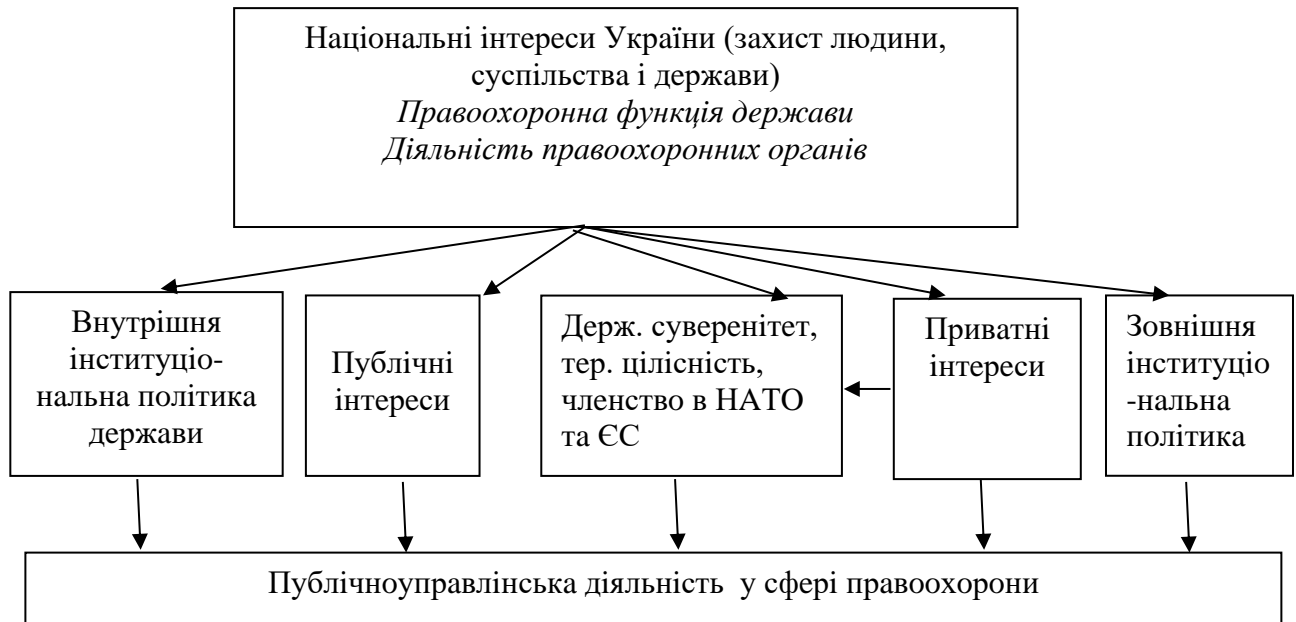


Рис. 1.5. Схематичне зображення складових правоохорони в системі публічноуправлінської діяльності

Джерело: розробка автора

Мета діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення законних прав та інтересів громадян України, держави та суспільства може бути досягнута шляхом вирішення таких завдань:

- виявлення, попередження й усунення загроз реалізації громадянами і соціальними групами в Україні своїх прав;
- захист громадян, соціальних груп і держави від протиправних посягань;
- забезпечення представництва інтересів громадян.

У межах загальної концепції правоохоронної діяльності в рамках системного підходу щодо функцій держави варто розглядати дві системи х позицій діяльнісного підходу: 1) система правоохоронної діяльності



(функціональна система); система забезпечення публічноуправлінської діяльності правоохоронних органів (організаційна система).

Велика кількість дефініцій поняття «правоохорона» у вітчизняній літературі об'єднує прагнення передати цей стан через аналіз конкретних ознак: 1) поточного стану об'єкта, коли для нього відсутня загроза порушення прав; 2) стан, що підтримує здатність суб'єкта самостійно протидіяти порушенню прав; 3) реальні можливості бути незалежним від ймовірного порушення прав; 4) стан відносин з іншими суб'єктами, що не допускають створення загрози порушенню прав в будь-якому вигляді [87].

Втім важливо наголосити, що правоохоронна функція є складовою більш глобальної функціональної площини забезпечення національної безпеки держави. На думку багатьох дослідників, за таких обставин вона виражається «ефективністю системи запобігання дестабілізуючих, деструктивних процесів у суспільстві, у тому числі в екстремальних ситуаціях». Найважливішими показниками ефективності за таких умов є стабільність розвитку нових форм діяльності, а також здатність швидко реагувати на виклики для функціонування системи.

Підхід України на даному трансформаційному етапі до забезпечення правоохоронної функції спрямований на вирішення питань, що стосуються як збереження внутрішньої безпеки, так і підтримки стабільного розвитку держави, оскільки основними напрямками забезпечення ефективності правоохоронної функції є вирішення наступних завдань:

- вживання заходів для виходу України з кризи довіри до правоохоронних органів;
- зниження рівня соціальних конфліктів;
- забезпечення захисту громадського порядку;
- досягнення суспільної злагоди, здорового соціально-психологічного і морального клімату в суспільстві;
- надійний захист життя, здоров'я і майна населення [88].

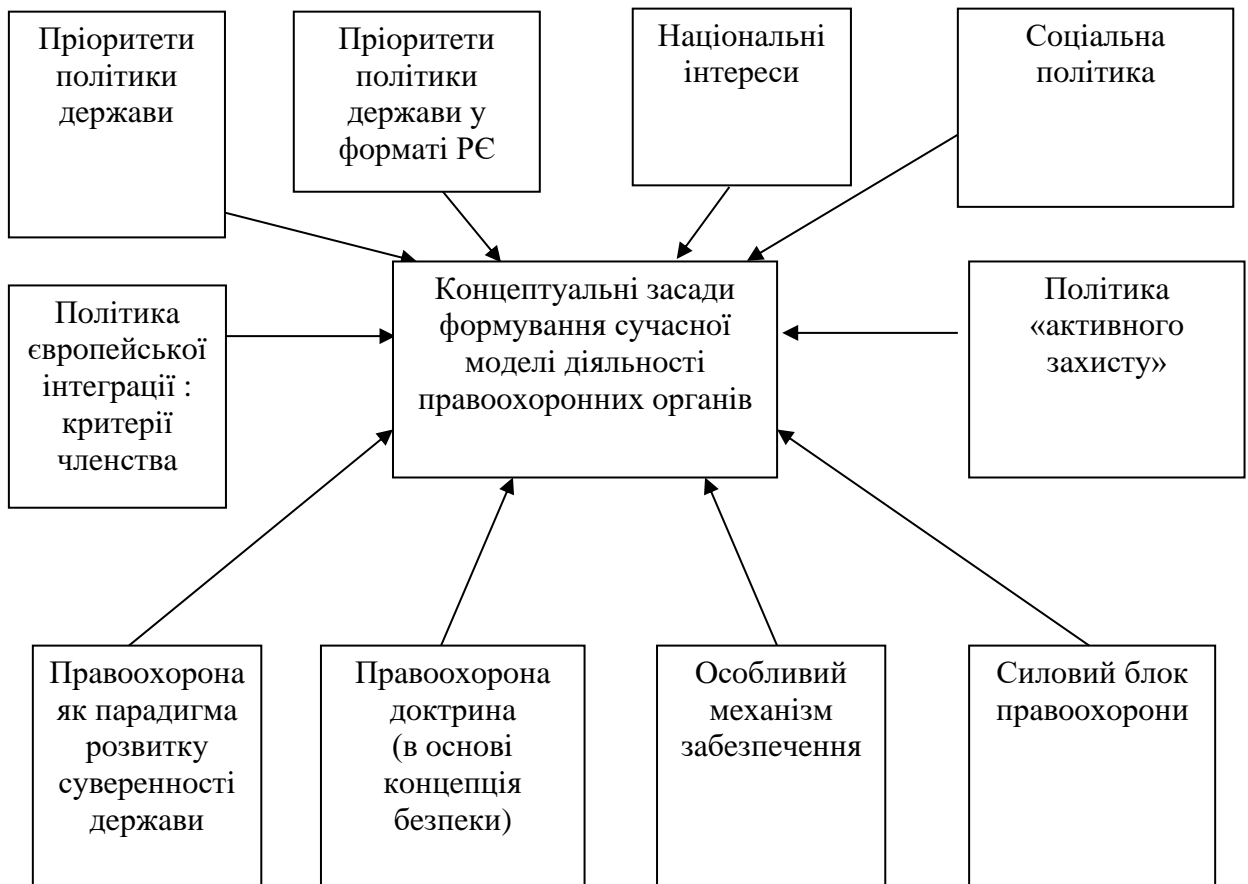


Рис. 1.6 . Концептуалізація політики національної держави у сфері правоохорони

Джерело: розробка автора

Більшість представників західної наукової школи, що досліджують правоохоронну функцію, характеризують чотири важливі функції у частині організації правоохоронної діяльності, що є загальними і для інших систем – планування, організацію, керівництво і контроль. Проте саме правоохоронні органи, як одні з перших в адмініструванні (разом із воєнною організацією держави) сформували, регламентували і запровадили принципи і функції управління в організації. Відповідно до сучасного трактування, планування в системі правоохоронних органів – прийняття рішень про організаційні цілі, розподіл та використання ресурсів для їх досягнення; організація –

встановлення правил та відносин підпорядкованості, що дозволяють працівникам домагатися організаційних здобутків; керівництво полягає у заохоченні та координуванні діяльності людей та їх груп; контроль полягає в оцінці того, наскільки добре організація досягає цілей, вживання заходів для підтримки та покращення показників діяльності або коригуючих заходів [89]. Те саме стосується діяльнісної мотивації як певного психологічного стану людини, що визначають спрямованість її поведінки в організації, ступінь зусиль і рівень наполегливості при зустрічі з перешкодами [90].

Варто наголосити: правоохоронна функція забезпечує основний блок сучасного публічного управління: організацію взаємодії – одну з основних функцій управлінської діяльності, без якої досягнення мети, контроль, мотивування чи стимулювання неможливі, адже це організація персоналу задля досягнення спільної мети. Під управлінською діяльністю у такому підході розуміється модель взаємодії, яка визначається основною метою та завданнями з опорою на принцип ієрархії. Саме така концептуальна побудова характерна для правоохоронних органів.

### 1.3. Концептуальні засади формування основ публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів: методологічні основи

Правоохоронна функція держави є достатньо дослідженою темою наукових праць 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, що є первинним масивом формування змісту таких понять як «суверенна держава» та «правова держава». Варто зважити на загальнонауковий концепт публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів з позиції теорії управління, й відповідно –

запровадити принципово нові критерії якості функціонального забезпечення. За таких умов з позицій функціональності система публічноуправлінської правоохорони має поєднувати: 1) кадри правоохоронної системи, у сенсі внутрішньої «технології» правоохоронної діяльності; 2) принципи, функції, методи, форми правоохоронної сфери; 3) організація судочинства та інших правоохоронних процедур, за допомогою яких забезпечується відносини держави та громадян щодо відновлення порушених прав та покарання за протиправну діяльність. Цим забезпечується функціональне наповнення правоохоронної діяльності [91].

Становлення суверенної, демократичної України у 1991-2021 роках відбувається в складній внутрішньополітичній і міжнародній обстановці. Суперечливі тенденції в реформуванні нашої держави, неоднозначний вплив на цей процес різних зовнішніх і внутрішніх факторів тощо, – усе це істотно ускладнює проблему її самоідентифікації в мінливому світі. З точки зору основних ціннісних орієнтирів, Україна зробила свій усвідомлений важливий вибір: громадянське суспільство, соціальна та правова держава, ринкова економіка, система безпеки, інтеграція в європейський простір тощо. Це зумовлює необхідність переосмислення проблем безпечного і сталого соціально – економічного розвитку України, наукового аналізу складних явищ і процесів в суспільстві відповідно до його потреб й умов сучасного етапу її державотворення. З огляду на це вважаємо, що важливим є здійснення комплексного дослідження наукових засад інституціоналізації державного управління у сфері національної безпеки.

Цікаве визначення подано у роботах А. Баштанник, де авторка визначає сутність публічного управління як нової моделі управлінської діяльності сучасної держави та доводить, що публічне управління передбачає формування інтегрованих систем, зміст яких визначається взаємодією різноманітних інститутів публічної політики (держави, громадськості, груп інтересів), і саме стратегії акторів визначають архітектуру кінцевого рішення, яке втілюється державними органами при підтримці або спільно з

недержавними інституціями [92]. О. Акімов обґрунтовує системогенез сучасного управління, його сутнісну парадигму, інституціональний зміст. Цей же автор обґрунтовує тезу, що процес публічного управління є поєднанням діяльності та взаємодії владно-ієрархічної спільноти людей, цілеспрямованого функціонування управлінської системи органів державної влади, громадянського суспільства та циклу прийняття і реалізації рішень, які впорядковують й раціоналізують управління [93]

Власного вирішення потребують такі завдання як : з'ясування сутності 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 та методи реалізації правоохоронної функції за умов сучасного державотворення.

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 безпосередньо впливає «подвійний» характер функціонування самої держави. З одного боку, держава має соціально-політичну природу, а 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 та насамперед – правоохоронних органів. На цій основі формується організаційна складова правоохоронної функції держави. Так само можемо вести мову про функціональну визначеність/невизначеність публічноуправлінської діяльності

в системі правоохоронних органів з позицій змісту такої діяльності в умовах системних реформ [94].

Як наголошує Т. Чубара, функціональний зміст правоохоронної функції варто показати через загальний концепт правозабезпечення (див.таб.1.4).

Таблиця.1.4

### Правозабезпечувальна діяльність держави

Управлінська складова суверенної держави	Правоохоронна складова	Право-забезпечувальна та правореалізаційна 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)

Джерело: [95]

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. 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. Більшість науковців наголошує, що даний вид відповідальності найбільш формалізований, має державно-владну природу [96].

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 [97].

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 віл 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) [98]. 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 [99]. 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 [100], 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. 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 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 [101]. 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 [102]. 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 ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

Концептуальна схема дослідження публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів представлена на рис.1.7.



Рис. 1.7. Концептуальна схема дослідження функціонування МРДОДВ [Джерело: [103-105]; дослідження автора].

В. Баштанник вважає, що публічне управління на рівні демократичної держави передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів, переведення їхніх зв'язків та стосунків у конкретні правовідносини [106]. 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.

Концептуальні засади управлінської діяльності в системі публічного управління визначально детерміновані через взаємозв'язок суспільної потреби та функціонального призначення діяльності органів влади. Тому нормативне закріплення удосконалення діяльності органів влади доцільно визначити як систему правових норм, які регулюють суспільні відносини що формуються в процесі адміністративного реформування і спрямовані на забезпечення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування визначених Конституції і законами України засад реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також у процесі державного і самоврядного управління у сферах соціально-економічного і суспільно-політичного розвитку, охорони громадського порядку. При цьому предметом регулювання є суспільні відносини, що регулюються нормами відповідної галузі права. Слід наголосити, що перебіг державотворчих процесів і відповідно – отриманий результат реформи системи правоохорони був визначений не лише внесенням системних змін до національного законодавства, змінами до Конституції України, прийняттям нормативних актів. Перед системою публічної влади нині постало завдання вирішення проблеми концептуалізації, формування нової парадигми публічного управління у частині реалізації правоохоронної функції.

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. Ключовим інституціональним чинником розвитку публічного управління в Україні виступає системна децентралізація державної влади, посилення інститутів громадянського суспільства перш за все, місцевого самоврядування на основі принципу

субсидіарності, який забезпечить передачу на відповідний рівень публічного управління тих повноважень і функцій, які сприятимуть розвитку громадянського суспільства. Реалізація принципу субсидіарності, взаємодія державної влади і місцевих громад повинна включати: зміну наявного механізму нормотворення, законодавче закріплення та чіткий розподіл функцій і повноважень між усіма суб'єктами публічноуправлінських взаємовідносин.

Метою діяльності правоохоронних органів (мова йде про службу діяльність, яка апріорі 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. Тому і завдання правоохоронної системи є можливість визначити як: підвищення рівня безпеки населення; відновлення(збереження) порядку та усунення проявів антисоціальної поведінки; знищення міжнародної та організованої злочинності, боротьба з тероризмом; зниження рівня злочинності шляхом виявлення причин та їх вивчення; зниження рівня небезпечності злочинів, які вчиняються; зменшення нещасних випадків та сприяння безпеці на дорогах; надання допомоги жертвам злочинів та свідкам.

Сучасна концепція демократичної, правової держави виходить із положення про державу-гаранта, особливість якої полягає в тому, що вона не тільки декларує загальнолюдські цінності, права і свободи особистості, але й проводить системні заходи щодо їх реального втілення в життя. Правоохоронна система виступає одним із найважливіших інструментів (засобів) держави у забезпеченні таких гарантій. Унікальність діяльності правоохоронних органів полягає в тому, що такі органи, як частина державного механізму реалізації державних інтересів і державної політики, виступає найбільш містким за обсягом здійснюваних правоохоронних функцій інститутом забезпечення гарантій, прав і свобод громадян.

Сучасні наукові погляди на публічноуправлінську діяльність в системі правоохоронних органів на основі наявних класифікацій, запропонованих А.Новаком [108-109], 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» [109].

Вважаємо за доцільне наголосити, що правоохоронна функція не є прерогативою держави, а іманентно властива й місцевому самоврядуванню на всіх етапах його розвитку. Необхідність ефективної реалізації місцевим самоврядуванням внутріщньосистемної правоохоронної функції закономірно зумовлює потребу формування у його системі спеціальних підрозділів – муніципальної поліції – для забезпечення правопорядку, охорони прав і свобод громадян на території муніципалітету та примусового здійснення рішень органів муніципальної влади.

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 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 [110]. Фактично, мова йде про особистісний вимір правоохоронної діяльності, але такий вимір, на нашу думку, формує стандарти публічноуправлінської діяльності у правоохоронній сфері.

У свою чергу, наявний плюралізм думок серед науковців різних галузей права, які висловлюють подекуди протилежні погляди на розуміння природи правоохорони [111]. І якщо в деяких питаннях різноманітність думок лише свідчить про активний розвиток науки, то в цьому випадку не вирішення ключових концептуальних питань діяльності правоохоронних органів та здійснення правоохоронної функції державою, вказує радше про доктринальну невизначеність вказаної проблематики та актуальну потребу її наукової розробки та вирішення.

До певної міри такий стан розроблення питання правоохоронних органів обумовлений історично. політичних документах колишнього СРСР такого роду органи називалися адміністративними. Тому не випадково проблематика правоохоронних органів традиційно відноситься головним чином до предмета адміністративного права. Таким чином, у результаті широкого тлумачення правоохоронної функції до правоохоронних органів включаються майже всі органи виконавчої влади, які тією чи іншою мірою займаються виконанням

правоохоронних функцій, тобто так чи інакше правоохоронною діяльністю. Так, сьогодні в українському адміністративному праві налічується від 17 до 80-ти правоохоронних органів залежно від змісту, який вкладається в розуміння «правоохоронної функції» і заснованих на ній критеріїв класифікації [112, с. 4].

Отже, реформування публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів, по-перше, має здійснюватися згідно із основними напрямками, визначеними концептуальними документами з проблем загальнодержавного реформування, та покликано забезпечити комплексний і поетапний підхід до розвитку органів внутрішніх справ України на найближчу та віддалену перспективи; по-друге, реальні досягнення у формуванні напрямів оптимізації управлінської діяльності в системі правоохоронних органів на регіональному рівні можуть бути отримані через структурну реорганізацію механізму управління, зміни функцій, компетенцій і методів діяльності структурних підрозділів органів внутрішніх справ, вдосконалення організаційних основ функціонування механізму органів внутрішніх справ, ефективної діяльності громадських інститутів у системі правоохоронних органів.

## Висновки до розділу 1

1. Діяльність держави в напрямі формування дієвого механізму забезпечення суспільної безпеки та правопорядку є складним і багатовимірним процесом, що базується на оновленні, удосконаленні та адаптації національного законодавства щодо організації, засобів, інструментів та механізмів діяльності правоохоронних органів. Водночас актуалізується завдання реформування функцій, структури та повноважень таких органів з метою підвищення ефективності та сталості їх функціонування.



2. Питання про функції держави на будь-якому етапі її розвитку є одним з найважливіших у загальній теорії держави і права, в публічному управлінні та адмініструванні, оскільки саме в них проявляється сутність та соціальне призначення держави. Проголошення України у 1990 році правовою державою у 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 змінюється обсяг та зміст, а отже, змінюється і сама значимість функції. Адже в таких умовах змінюється співвідношення функцій у єдиній системі публічного управління, що вони утворюють. Дослідження правоохоронної функції держави дозволяє визначити місце та роль держави у питаннях забезпечення державної безпеки та 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 системоутворюючу функцію сучасної держави.

3. Конституційне гарантування прав і свобод людини і громадянина як основні цінності держави зумовлює їх верховенство стосовно цінностей публічно-правового характеру держави, визначає зміст публічного управління. Відповідно, це призводить 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 сформулювати гносеологічно завершену модель правової держави.

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

5. Діяльність держави в напрямі формування дієвого механізму забезпечення суспільної безпеки та правопорядку є складним і багатовимірним процесом, що базується на оновленні, удосконаленні та адаптації національного законодавства щодо організації, засобів, інструментів та механізмів діяльності правоохоронних органів. Водночас актуалізується завдання реформування функцій, структури та повноважень таких органів з метою підвищення ефективності та сталості їх функціонування. У сучасних умовах адміністративної реформи особливого значення набуває проблема удосконалення системи правового регулювання управління всіма державними органами, у тому числі, й правоохоронними органами.

Основні результати дослідження, що надані у цьому розділі, були опубліковані у фахових наукових виданнях зі спеціальності «Державне управління» і включені до списку використаних джерел [114-115].

## РОЗДІЛ 2

### ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ НА ОСНОВІ ГУМАНІЗАЦІЙНОГО КОНЦЕПТУ: КЛАСИЧНА МОДЕЛЬ

#### 2.1. Особливості публічноуправлінської діяльності в системі Міністерства внутрішніх справ України

Сучасна правоохоронна діяльність, як багаторівнева система публічного управління, є одним з елементів більш широкої системи – інтегрованої системи публічного управління [116]. Це, у свою чергу, збільшує значення власне класичних елементів правоохоронної діяльності. Нами доведено, що правоохорона не містить інших ознак, аніж публічноуправлінська діяльність, саме тому фундаментальна потреба суспільства в безпеці та захисті прав і свобод людини зовнішнього і внутрішнього походження була безпосередньо причиною виникнення системи органів, які здійснюють функції забезпечення правоохорони.

Так, державні органи, що забезпечують реалізацію правоохоронної функції, повинні бути виділені в особливу, базову систему органів державної влади, яка, в свою чергу, становить основний елемент механізму державного управління у сфері основи такого управління – забезпечення безпекового сегменту суспільних потреб. Це призводить до необхідності виділити з системи органів державного управління власне окремого правоохоронного блоку, зусилля інститутів безпосередньо:

- 1) включають систему оперативних підрозділів і посадових осіб, спеціально створених для охорони прав і свобод громадян, як таких, що порушені, так і тих прав, які держава встановлює і гарантує для громадян з метою забезпечення спеціальних прав;

2) забезпечують стабільність управління території, суверенітету і конституційного ладу держави, а також реалізацію громадських конституційних прав;

3) діють на підставі й у суворій відповідності нормам закону [117].

Сучасна концепція демократичної, правової держави виходить із положення про державу-гаранта, сутність такого концепту полягає в тому, що держава не тільки декларує загальнолюдські цінності, права і свободи особистості, але й проводить системні заходи щодо їх реального втілення в життя. Міністерство внутрішніх справ у цьому форматі виступає одним із найважливіших інструментів (засобів) правоохоронної функції держави у забезпеченні таких гарантій. Унікальність діяльності МВС України полягає в тому, що міністерство, як частина державного механізму реалізації державних інтересів і державної політики, виступає найбільш містким за обсягом здійснюваних правоохоронних функцій інститутом забезпечення гарантій, прав і свобод громадян [118].

Варто визначити умови ефективної діяльності МВС України щодо гарантування внутрішньої безпеки держави. До них, зокрема, належить:

- по-перше, наявність відповідної правової бази, яка визначає місце МВС у системі гарантування національної безпеки;

- по-друге, якісне управління з боку органів державного управління, вищої регіональної та національної адміністрації. Без цього робота поліції втрачає сенс, оскільки основне її призначення – захист населення від правопорушень – об'єктивно не може здійснюватися без загального керівництва та безконтрольності інстанцій, які виражають волевиявлення населення і виступають від його імені. В іншому випадку поліцейська система перетвориться на неконтрольовану машину, яка замкне все на собі і не буде враховувати інтереси народу, а значить, не потрібна йому;

- по-третє, соціальна довіра;

- по-четверте, укомплектованість особовим складом, що володіє здібностями, адекватними до завдань, які розв'язуються у сфері гарантування

безпеки держави. Безперечно, що оперативна протидія злочинності, гарантування безпеки громадян вимагає професійної компетентності співробітників МВС.

-по-п'яте, матеріально-технічне забезпечення. Без виділення поліції необхідних асигнувань, вона втрачає здатність ефективно гарантувати національну безпеку, насамперед тому, що її співробітники залишаються незадоволеними своїм матеріальним становищем і неминучим зниженням соціального статусу [119].

Такі умови є необхідними, універсальними та рівнозначними, тобто їх наявність обов'язкова в будь-якій державі. Крім того, необхідно врахувати національну специфіку при функціонуванні МВС. Більшістю законів про поліцію (орган внутрішніх справ) такий інститут визначався як «орган» – «виконавчий орган державної влади» (Естонія, Литва), «озброєний правоохоронний орган державної влади» (Молдова), «державний озброєний орган виконавчої влади» (Україна), «державний озброєний правоохоронний орган» (Беларусь, Туркменістан). Меншістю законодавчих актів – як «організація» – «державна правоохоронна озброєна організація» (СРСР), «державна озброєна воєнізована організація» (Латвія) [121]. Аналіз показує, що новітнє законодавство пішло шляхом визнання організаційної сутності міліції, яка затушовувалася до цього часу, як самостійної державної структури, і як така вона вже характеризується в адміністративно-правовій літературі останнього часу.

Навряд чи правильно характеризувати поліцію як «орган». Якщо бути точним, то органом є не вся поліція, а суб'єкт, що приймає рішення і діє від її імені, тобто конкретний орган, наприклад, міський відділ, відділення. Національна поліція України – центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічного порядку та громадської безпеки. Діяльність Національної поліції спрямовується та координується

Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ згідно із законом.

У науковій літературі домінуючою і, на нашу думку, справедливо, є думка, відповідно до якої завдання державного органу становлять цілі, досягнення яких він повинен добиватися усією своєю діяльністю [122]. Характер завдань органу обумовлюється його соціальним призначенням. Що стосується функцій органу державного управління, то цей термін більш багатозначний і нерідко вживається в значенні соціального призначення, цілей, завдань, повноважень чи компетенції органу управління. Не маючи можливості вдаватися в дискусію і приводити на додаток до наявних ще якісь аргументи, підкреслюю, що найбільш правильно видається поширена точка зору, відповідно до якої під функціями органу державного управління розуміються узяті із суспільного арсеналу види діяльності, необхідні для виконання його соціального призначення. Завдання органу державного управління мають визначальний характер щодо його функцій. Функція – є практична реалізація завдання [123, с. 176-185]. Разом з тим слід відзначити дуже умовний характер розходжень між завданнями і функціями державного органу.

Для реалізації поставлених завдань визначають функції ОВС, під якими слід розуміти основні напрями діяльності ОВС у процесі вирішення поставлених перед ними завдань, тобто функції ОВС охоплюють сукупність методів, способів, прийомів та дій, за допомогою яких виконуються завдання і досягаються цілі, що ставляться перед ОВС. Кожна з функцій ОВС конкретизується у функціях його структурних підрозділів, а функції структурних підрозділів поділяються у формі функціональних обов'язків кожного окремого працівника підрозділу. Отже, функції ОВС проявляються і реалізуються в повсякденній діяльності органу в цілому, окремих його підрозділів і працівників при виконанні поставлених перед ними завдань. Сукупність функцій усіх підрозділів апарату управління ОВС становить їх функціональну структуру [123]. Функції ОВС за значенням завдань, для

виконання яких вони здійснюються, можна поділити на три групи: основні, забезпечувальні та функції загального керівництва.

До основних функцій (напрямів діяльності) ОВС належать:

- гарантування особистої безпеки особи, захист її прав, свобод і законних інтересів, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань;
- організація та забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки;
- організація і забезпечення безпеки дорожнього руху в містах та інших населених пунктах, а також на магістральних шляхах;
- здійснення оперативно-розшукової діяльності;
- проведення дізнання та попереднього слідства у кримінальних справах, що належать до їх компетенції;
- профілактика правопорушень;
- дозвільно-ліцензійна діяльність;
- нагляд за особами з антисоціальною поведінкою, які перебувають на обліку;
- нагляд і контроль за дотриманням правил перевезень екологічно небезпечних вантажів;- захист власності від злочинних посягань [124].

На органи внутрішніх справ також покладається обов'язок надання соціальної та адміністративно-правової допомоги населенню та сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них завдань. Для виконання цих завдань та функцій у сфері внутрішніх справ державою створено відповідний орган – Міністерство внутрішніх справ України, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Міністерство внутрішніх справ України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів

суспільства і держави від порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху та пожежної безпеки, охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів (ст. 1 Положення про МВС України) [125].

Варто вказати, що на даний час сутність публічноуправлінської діяльності МВС інституціонально змінилася. На даний час МВС як центральний орган виконавчої влади, формує державну політику в правоохоронній сфері, але інші види публічноуправлінської діяльності здійснює система органів виконавчої влади та військових формувань в системі МВС. Власне, на даний час з позицій управління міністерство здійснює координаційні функції.

Втім є низка базових суперечностей такого підходу.

Так, у 2002 році було прийнято Закон України «Про структуру та штатну чисельність МВС України» (чинний на сьогодні). Основні складники:

- 1) Міністерство внутрішніх справ України – центральний орган управління;
- 2) головні управління, управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі;
- 3) міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти;
- 4) підрозділи судової міліції;
- 5) підрозділи місцевої міліції [126].

Численні реформи суттєво змінили інституціональну сутність правоохоронної функції в системі МВС України. Так, запроваджено Службу судової охорони і виведено зі складу МВС відповідні підрозділи, створено Бюро економічної безпеки і МВС позбавилася функції протидії економічній злочинності (колишня ДСБЕЗ у складі МВС); створено ДБР і частково зменшилися функції МВС у цій сфері. У 2006 році в законі України «Про міліцію» виключили поняття місцевої міліції. Від 2015 року в Україні ліквідовані територіальні органи – головні управління, управління



Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі; міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти [127].

Таке бачення надзвичайно звужує дійсну роль органів правопорядку, призначення яких полягає не стільки в тому, щоб придушувати та припиняти правопорушення, скільки в тому, щоб запобігти правопорушенням, забезпечувати правопорядок, захищати права та свободи суспільства. Саме це і визначено законодавчо в Конституції України. Оцінюючи зміни, які відбуваються як у державно-політичних структурах українського суспільства, так і в його правоохоронних органах, слід зазначити, що переосмислення пріоритетів у їх діяльності ще не відповідає запитам і масштабам демократизації країни. До цього часу органи правопорядку часто розглядаються як інститути держави, складові виконавчі вертикалі, інструмент силового впливу на певні групи суспільства, що порушують закон. В органах правопорядку найчастіше вбачають лише силу, що протистоїть злочинності. Таке бачення надзвичайно звужує дійсну роль органів правопорядку, призначення яких полягає не стільки в тому, щоб придушувати та припиняти правопорушення, скільки в тому, щоб запобігти правопорушенням, забезпечувати правопорядок, захищати права та свободи суспільства. Саме це і визначено законодавчо в Конституції України [129].

Процес реформування органів правопорядку міг отримати свій розвиток за такими альтернативними напрямками:

1) поступове збільшення в структурі держави кількості відокремлених правоохоронних органів, які б створювали систему за одночасного формування муніципальних органів охорони громадського порядку;

2) створення на базі МВС багатопрофільної міліції, національної гвардії і муніципальної міліції;

3) збереження діючої системи органів внутрішніх справ із одночасною оптимізацією її організаційної структури. На користь цього варіанта свідчив досвід багатолітнього функціонування даного органу правопорядку у

вітчизняних умовах та його позитивна роль щодо гарантування правоохоронної безпеки країни [130].

Натомість, у процесі реформи правоохоронної сфери з 2015 року сформовано багатоелементну систему МВС України у складі: Національної поліції, Національної гвардії, Державної прикордонної служби, Державної міграційної служби, Державної служби з надзвичайних ситуацій. Звичайно, обов'язковою умовою нормального функціонування будь-якої державної структури, тим більше поліції, є чітке встановлення в нормативно-правовому порядку її призначення і мети діяльності. Причина в тому, що мета діяльності поліції багато в чому збігається з призначенням інших правоохоронних інститутів держави, наприклад, прокуратури. Крім того, світова історія свідчить, що перед поліцією ставилося безліч різних цілей, і всі спроби розкрити сутність поліції за допомогою одного лише виявлення її призначення в остаточному підсумку, з чисто теоретичної точки зору, нічого не варте.

Міністерство внутрішніх справ України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху та пожежної безпеки, охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів (ст. 1 Положення про МВС України) [131].

Саме так слід розуміти завдання перетворення МВС у систему масового обслуговування населення. Такі зміни сучасного статусу МВС у поєднанні з чітким законодавчим закріпленням їх повноважень орієнтуватиме працівників у процесі публічноуправлінської діяльності:

- на потребу оперативної реакції на вчинення правопорушення ;
- на потребу оперативного розгляду порушених кримінальних справ;
- по-третє, на уважне, об'єктивне та доброзичливе ставлення до громадян.

Механізми публічноуправлінської діяльності МВС, які забезпечують управлінські рішення щодо гарантування внутрішньої безпеки країни, мають сприяти реалізації МВС таких принципів, як:

- дотримання свобод і прав громадянина;
- законність;
- позапартійність і деполітизація;
- захищеність демократичних цінностей суспільства;
- колегіальність й єдиноначальність під час опрацювання та прийняття рішень;
- першочерговість функцій запобігання і профілактики правопорушень;
- взаємозв'язок з органами державного управління, місцевими органами самоврядування та військовими об'єднаннями;
- відкритість до громадського контролю;
- співпраця з населенням, громадськими об'єднаннями та неурядовими організаціями [132].

Вирішення цієї проблеми не можливе без здійснення конструктивних заходів організаційного характеру, зокрема: без послідовного, енергійного впорядкування, часткового реформування і структурного вдосконалення всієї системи МВС України, що актуалізує процес реформування структури міністерства. На нашу думку, процес формування мети і пріоритетів її розвитку має будуватися з дотриманням ряду теоретико-методологічних принципів.

По-перше, процес формування мети і пріоритетів має базуватися на фундаменті узагальненого досвіду (як позитивного, так і негативного) функціонування системи ОВС України. Не можна «почати» вдосконалення ОВС з певної дати чи за вказівкою зверху. Шляхи виникнення, становлення і розвитку ОВС – це безперервний процес удосконалення її діяльності. По-друге, діяльність ОВС нерозривно пов'язана з життєдіяльністю суспільства і держави. Тому формування мети і пріоритетів розвитку та вдосконалення

функціонування системи ОВС має базуватися і відповідати загальному процесу розвитку української державності, перетворенню України у зріле громадянське суспільство. По-третє, головним завданням цього процесу має бути забезпечення ефективності діяльності ОВС, показником якої є їх здатність забезпечувати порядок, безпеку і надійність суспільних відносин, захист яких віднесений законодавством до компетенції ОВС [133] .

Показовою у цьому плані є розробка концептуального вектора дії так званої системи масового обслуговування. Система масового обслуговування – це, насамперед, організаційний і моральний принцип функціонування ОВС, в основі якого закладено дві основні ідеї: по-перше, загальні ідеї кібернетичної теорії масового обслуговування, яка оперує такими поняттями, як «заява», «відмова», «позачерговість обслуговування», «здатність системи виконувати заяви» тощо; по-друге, ідея взаємовідносин у системі «органи внутрішніх справ – населення», при якій ОВС мають належати до кожного, хто потрапив добровільно або з необхідності у сферу її юрисдикції, як до клієнта, якому потрібно придбати увагу і зробити це чесно, культурно, доброзичливо та кваліфіковано.

Саме так слід розуміти завдання перетворення ОВС у систему масового обслуговування населення. Такі зміни соціального «обличчя» ОВС у поєднання з чітким законодавчим закріпленням їх повноважень орієнтуватиме працівників:

- по-перше, на потребу оперативно реагувати на надходження заяв та повідомлень про правопорушення з тим, щоб не втратити пізніше доказ про існуючий юридичний факт;

- по-друге, на потребу оперативного розгляду та вирішення справ і матеріалів, щоб не накопичувати їх та не створювати досить тривалу «чергу на обслуговування», яка нерідко паралізує нормальну роботу оперативних і слідчих апаратів;

- по-третє, на уважне, об'єктивне та доброзичливе ставлення до громадян; незалежно від того, чому вони стали «клієнтами» ОВС – прийшли

отримати паспорт, потерпілі, свідки, підозрювані.

У нашій країні одним із найважливіших завдань реформування ОВС України є налагодження і підтримання стосунків між міліцією і населенням на принципах довіри, взаєморозуміння і доброзичливості [134]. У Концепції розвитку системи МВС України зазначено про необхідність налагодження взаємодії з населенням, громадськими організаціями, підприємствами і закладами всіх форм власності, ЗМІ. У цьому плані в нагоді стає новий вид діяльності ОВС – «паблік рілейшнз».

У діяльності ОВС «паблік рілейшнз» покликана допомагати вирішувати такі питання: 1) передбачення, аналіз та інтерпретація громадської думки, відносин і спірних питань, що можуть якимось чином вплинути на діяльність та плани ОВС, тобто контроль думок і поведінки громадськості; 2) консультування та вироблення рекомендацій і пропозицій для керівництва ОВС із питань прийняття рішень, визначення напрямів дій та зв'язків з населенням через ЗМІ; 3) оцінка суспільних наслідків діяльності ОВС за тими чи іншими планами, програмами, участі у комплексних заходах, здійснюваних органами влади, місцевого самоврядування, інших правоохоронних органів, тобто реагування на громадськості тощо [135].

Разом з тим, важливо наголосити, що механізми управлінської діяльності МВС, які забезпечують управлінські рішення щодо гарантування внутрішньої безпеки країни, мають сприяти реалізації МВС таких принципів, як: дотримання свобод і прав громадянина; законність; позапартійність і деполітизація; захищеність демократичних цінностей суспільства; колегіальність й єдиноначальність під час опрацювання та прийняття рішень; першочерговість функцій запобігання і профілактики правопорушень; взаємозв'язок з органами державного управління, місцевими органами самоврядування та військовими об'єднаннями; відкритість до громадського контролю; співпраця з населенням, громадськими об'єднаннями та неурядовими організаціями.

Разом з тим, на сьогодні, стан публічноуправлінської діяльності в органах внутрішніх справ України як соціального інституту характеризується значною низкою невирішених проблем і протиріч, зумовлених становленням і розвитком держави України і розвитком нової державності. Серед них слід зазначити:

– недосконале правове регулювання відносин у системі державної служби в органах внутрішніх справ України. Правове регулювання трудових відносин в міліції, змінюючись протягом історії від стану повної воєнізації до напівмілітаризованої праці, потребує суттєвого доопрацювання. На сьогодні відкритим залишається питання про те, що фактично перебуваючи на державній службі, працівники ОВС позбавлені права користуватися правами, обов'язками і пільгами відповідно до Закону України «Про державну службу», оскільки чинне законодавство про міліцію не має чіткої вказівки на галузеву приналежність норм, які регламентують діяльність МВС. Одночасне регулювання діяльності ОВС загальними нормами трудового права і нормами відомчих нормативно-правових актів призводить до дублювання і створення «подвійного трудового права», що закономірно сприяє формуванню у працівників правового нігілізму і впевненості у тому, що лише відомчі накази та інструкції є основою їх діяльності. Основними проблемами виступають:

– неефективність кадрової політики в органах внутрішніх справ України, про що свідчить висока плінність кадрів, авторитарні форми і методи підбору і розстановки кадрів, часті скорочення і реорганізаційні процеси, що сприяють розмиванню професійного середовища;

– недостатній рівень компетентності та професіоналізму працівників органів внутрішніх справ, неналежна система підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації особливо в сфері теоретичних і правозастосовних умінь і навичок;

– недосконала система оплати праці працівників органів внутрішніх справ України;

– непрозорість, закритість служби в органах внутрішніх справ України;

– високий рівень корумпованості працівників органів внутрішніх справ України, відсутність конкретних показників, за якими її можна було б реально оцінити;

– адміністративна культура, яка заснована на централізації, непрозорості і відсутності чітких регламентів прийняття рішень, що призводить до росту іноді не виправданих видатків, збільшення апарату управління, ускладнення суспільних відносин. Саме розрив між сучасними вимогами суспільства і діяльністю ОВС України є ризиком втрати довіри суспільства до влади [136-139].

Одним із найважливіших напрямів реформування системи державної служби в органах внутрішніх справ України в сучасних умовах є формування системи правоохоронних органів як цілісного державно-правового інституту. Дані соціологічних досліджень дають можливість охарактеризувати й рівень самоідентифікації та рівень оцінки власної роботи працівниками органів внутрішніх справ України (див. табл. 2.1).

Очевидно, що при такій оцінці завдань та їхнього сприйняття постає питання щодо якості та ефективності діяльності та застосування правоохоронцями норм права у повсякденній діяльності. Вважаємо, що таке відношення до закону при виконанні посадових обов'язків, свідчить про глибинний правовий нігілізм значної кількості працівників ОВС України, який є підґрунтям більшості вчинених деліктів, а подеколи і злочинів. Очевидно, що при такій оцінці завдань та їхнього сприйняття постає питання щодо якості та ефективності діяльності та застосування правоохоронцями норм права у повсякденній діяльності.

Таблиця 2.1.

Рівень самоідентифікації та рівень оцінки власної роботи працівниками  
органів внутрішніх справ

№ з/п	Завдання	Досить важливо	Неприйнятне	Вагають дати відповідь
1.	Захист прав і свобод людини і громадянина	96, 6%	0,7%	2,7%
2.	Попередження та захист від насилля, спрямованого на осіб, речі та об'єкти	97,3%	0, 1%	2,6%
3.	Превенція вчинення шкоди або її усунення у громадській сфері	89,8%	0,4%	9,8%
4.	Стимулювання правомірної поведінки у потенційних конфліктних групах	61, 7%	11,2%	27,1%
5.	Спостереження за потенційними правопорушниками	54, 7%	10,9%	34,4%
6.	Захист безперешкодного протікання всіх конституційних процесів	50,0%	5, 6%	44,4%
7.	Здобуття інформації з метою полегшення діяльності органів внутрішніх справ України	24, 2%	27, 7%	48,1%
8.	Документальний супровід діяльності органів внутрішніх справ України	20,7%	20,7%	58,6%



Отже, основними шляхами підвищення ефективності організаційно-правового регулювання публічноуправлінської діяльності в системі МВС України виступають:

1) вдосконалення правотворчості в процесі якої в нормах права, які регламентують проходження державної служби в органах внутрішніх справ України, найбільш повно виражалися суспільні інтереси і ті закономірності, в межах яких вони будуть діяти. З метою вдосконалення нормативної регламентації проходження державної служби в органах внутрішніх справ України хотілося б звернути увагу на наступні уточнюючі моменти. *По-перше*, алгоритм реальних кроків, щодо вдосконалення проходження державної служби в органах внутрішніх справ України, має починатись з політичного рішення, що акумулює у собі сформовану і сконцентровану суспільну потребу стосовно кардинальних змін організації та функціонування МВС України і безпосередніх втілювачів його функцій – працівників органів внутрішніх справ України. *По-друге*, необхідно розробити законодавчий акт на кшталт «Про основи законодавства України щодо проходження публічної служби в органах внутрішніх справ України», норми якого мають закріпити не тільки засади державної служби в МВС України – термінологічні визначення, основні принципи, статус, права і обов'язки тощо, а й основи моделі державної служби в органах внутрішніх справ України, головні процедурні канони її здійснення, відповідно до загальноновизнаних європейських та світових стандартів ідеології державної служби в міліції (поліції). *По-третє*, після набуття чинності Закону України «Про основи законодавства України щодо проходження державної служби в органах внутрішніх справ України», на його базі має бути прийнятий Адміністративно-процедурний кодекс ОВС України та спеціалізовані законодавчі акти, що регламентують організацію проходження державної служби в ОВС України. *По-четверте*, наступним кроком є прийняття та систематизація відповідних нормативних актів, що визначають адміністративну, дисциплінарну та інші види правової відповідальності працівників ОВС України. Таким чином, заходи систематизації законодавства

про проходження державної служби в органах внутрішніх справ України, повинні здійснюватися за вищенаведеною послідовністю і в контексті реформування інституту проходження державної служби в органах внутрішніх справ України й зумовлені об'єктивними потребами суспільства з урахуванням позитивного досвіду демократичних країн і відповідних стандартів Європейського Союзу [140].

2) необхідністю проведення моніторингу чинного законодавства, що врегульовує питання проходження державної служби в органах внутрішніх справ України, що унеможливить прийняття неякісних законодавчих актів, що не відповідають загальним положенням системи національного законодавства. В ідеалі, на нашу думку, системний аналіз має охоплювати всі сфери законотворчої та законодавчої діяльності. Для системи національного законодавства, що регулює порядок проходження державної служби в органах внутрішніх справ України мають стати наступні характерні виміри:

- здатність розпізнання у новому законодавчому, нормативно-правовому акті недоліків з подальшим прогнозуванням, яким чином вони впливатимуть на діяльність ОВС України;

- акумулювання суб'єктами законодавчої ініціативи та МВС України, зокрема, недоліків та правових колізій з подальшим усуненням їх законодавчим шляхом;

- еволюція, необхідність кардинальних змін у законодавчих та нормативно-правових актах має бути пов'язана з адаптацією до загальноєвропейських та світових тенденцій розвитку законодавства про державну службу [141].

## 2.2. Організація публічноуправлінської діяльності органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи України

У системі правоохоронних органів, що здійснюють публічноуправлінську діяльність, органи прокуратури функціонують на основі комплексу юридичних (конституційних, законодавчо закріплених, нормативних) ознак: 1) органи прокуратури виступають як система державних органів, що, яка здійснює покладені на неї функції автономно і має особливий конституційний механізм призначення керівника цієї системи – Генерального прокурора України; 2) її повноваження, організація і порядок діяльності визначаються окремим законом; 3) одним із принципів організації та діяльності прокуратури є її незалежність від будь-яких органів державної влади; 4) незалежність та єдність забезпечуються жорсткою централізацією і внутрішньою побудовою органів прокуратури, заснованою на принципі суворого підпорядкування; 5) прокурорський нагляд – це виключний вид державної діяльності, який жодний інший орган держави, крім прокуратури, не здійснює [141].

Комплексне удосконалення діяльності органів прокуратури та її становлення як незалежного державного органу потребують переосмислення та глибокого аналізу засад її організації та діяльності, одним з найважливіших аспектів яких є управління. В Україні проблеми управління в органах прокуратури, побудови і функціонування прокуратури в їх системному, організаційному зв'язку ще не дістали належного осмислення. Утім, тільки цілісне дослідження управління в органах прокуратури, його теоретичних та правових аспектів дає змогу з'ясувати суть інституту прокуратури, зміст процесів та відносин управління в прокурорській системі. Дані обставини лише підкреслюють актуальність проведення досліджень у галузі управління в органах прокуратури України, пов'язаних передусім з пошуками шляхів реформування і удосконалення організації та діяльності прокуратури України.

При цьому у складі державного апарату органи прокуратури виступають як елемент керуючої системи, а окремий орган прокуратури є первинною

клітиною системи органів прокуратури як підсистеми державного управління в широкому значенні даного поняття. Будь-який орган прокуратури, як і її систему, розглядають як певну систему, яка піддається змінам і водночас сама здійснює вплив: 1) управлінський – на ієрархічно підпорядковані їй об'єкти внутрішньоорганізаційного управління та 2) владновідповідальний – на об'єкти зовнішнього середовища. Особливістю управління в системі органів прокуратури є те, що управлінський вплив не виходить за межі прокурорської системи. Отже, управління в системі органів прокуратури – це вплив на дану систему або на конкретні її ланки з метою впорядкування цієї системи (її ланок), забезпечення її оптимального функціонування та розвитку для ефективного вирішення завдань, що стоять перед нею. Такий вплив можна розглядати як особливий вид діяльності апаратів органів прокуратури і спеціально призначених посадових осіб, що утворюють керуючу підсистему (для всієї системи органів прокуратури і для кожного з них окремо)[142].

У системі органів прокуратури об'єктами управління виступають нижчестоящі органи прокуратури щодо вищестоящих, підрозділи органу прокуратури щодо керівництва даного органу, посадові особи – прокурорсько-слідчі кадри і всі інші працівники прокуратури щодо суб'єкта управління (керівництва органу), тобто всі, на кого поширюється владний вплив суб'єкта в межах прокурорської системи, окрім Генерального прокурора України, який очолює та здійснює загальне керівництво прокурорською системою, але є таким же прокурором і державним службовцем, як і інші. Обґрунтуванням даного положення є те, що порядок призначення, звільнення та притягнення до відповідальності Генерального прокурора України – правовідносини, що регулюються не адміністративним, а конституційним правом [143]

У структурі правого статусу прокуратури як суб'єкта публічного права можна виділити такі компоненти: статичний компонент статусу (назва, атрибути), функціональний (предмети відання та повноваження, акти

реагування); юрисдикційний, який характеризує підконтрольність, підзвітність та відповідальність суб'єкта права.

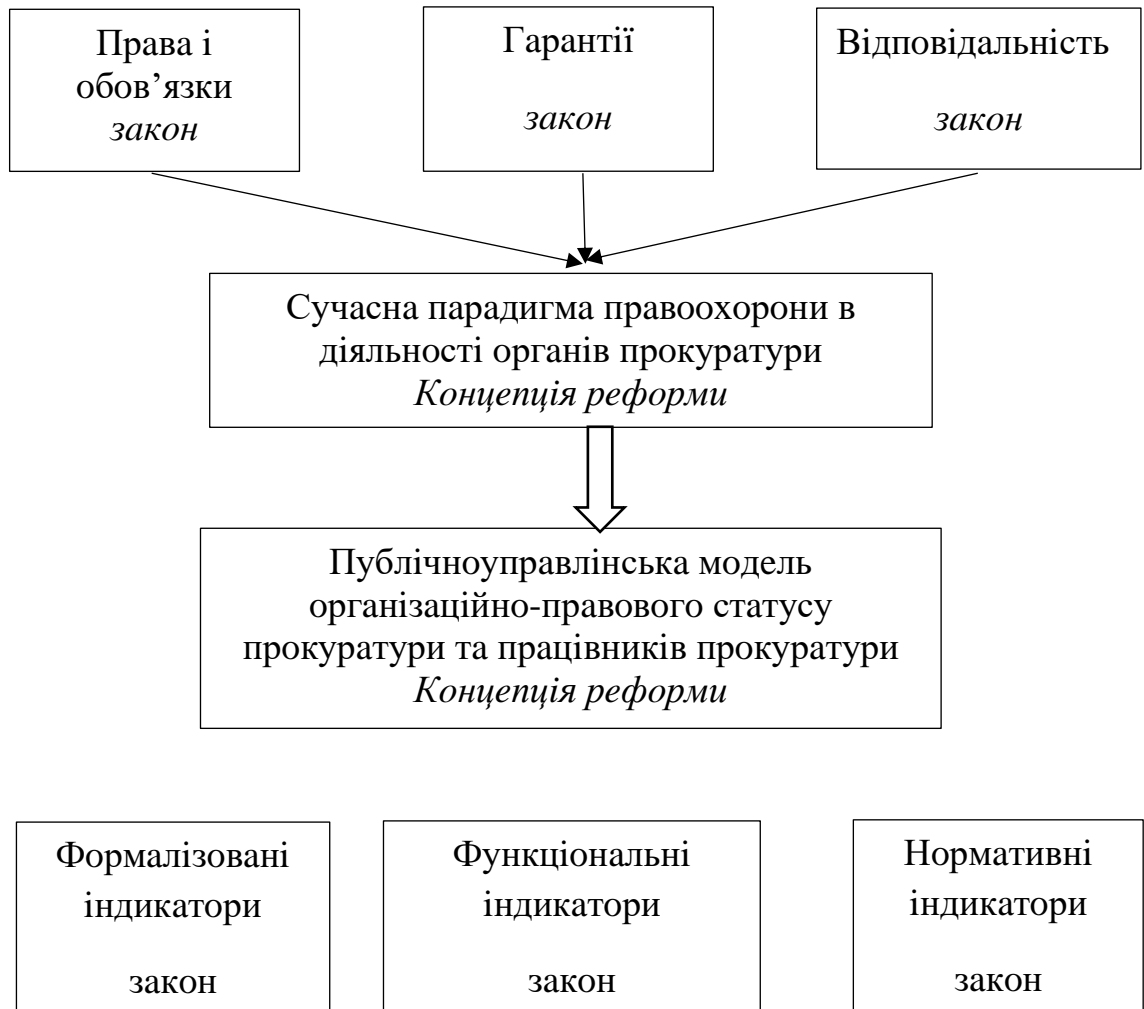


Рис. 2.1. Формалізація поняття «організаційно-правовий статус» щодо діяльності посадових осіб органів прокуратури

Джерело: розроблено автором

Публічноправове реформування статусу органів прокуратури зумовлює зміну визначення її статусу, оскільки конституційно-правовий статус прокуратури є не державно-правовою, а публічно-правовою категорією. Поняття та ознаки прокуратури не можуть називатися елементами конституційно-правового статусу прокуратури, оскільки ознаки, як правило, формуються на основі аналізу завдань, функцій, компетенції даного органу публічної влади, а дефініція визначається з урахуванням ознак. Також

потребують уточнення принципи, що утворюють конституційно-правовий статус прокуратури.

Таблиця 2.2.

Порівняльний аналіз редакцій Закону України «Про прокуратуру»  
1991 р. та 2015 р. [144-145]

№	Закон України «Про прокуратуру» 1991 р.	Закон України «Про прокуратуру» 2015 р.
1	2	3
	<p>Стаття 6. Принципи організації і діяльності прокуратури</p> <p>Органи прокуратури України:</p> <p>1) становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим;</p>	<p><b>Стаття 1.</b> Прокуратура</p> <p>1. Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.</p>
2	<p>Стаття 1. Прокурорський нагляд за додержанням законів в Україні</p> <p>Прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів КМУ, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів АРК, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами.</p>	<p>Положення відсутнє.</p> <p>Наведено лише поняття нагляду через функції прокуратури (ст. 2)</p> <p>1. На прокуратуру покладаються такі функції:</p> <p>3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;</p> <p>4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.</p>
3.		<p><b>Стаття 2.</b> Функції прокуратури</p> <p>1) підтримання державного обвинувачення в суді;</p> <p>2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом;</p> <p>3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;</p>

№	Закон України «Про прокуратуру» 1991 р.	Закон України «Про прокуратуру» 2015 р.
3.	<p><b>Стаття 3.</b> Засади діяльності прокуратури</p> <p>1. Діяльність прокуратури ґрунтується на засадах:</p> <p>1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю;</p> <p>2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності;</p> <p>3) територіальності;</p> <p>4) презумпції невинуватості;</p> <p>5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків;</p> <p>6) політичної нейтральності прокуратури;</p> <p>7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади;</p> <p>8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом;</p> <p>9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання;</p> <p>10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.</p>	<p>Стаття 6. Принципи організації і діяльності прокуратури</p> <p>Органи прокуратури України:</p> <p>1) становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим;</p> <p>2) здійснюють свої повноваження на підставі додержання Конституції України ( 254к/96-ВР ) та чинних на території республіки законів, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів;</p> <p>3) захищають у межах своєї компетенції права і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак;</p> <p>4) вживають заходів до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення;</p> <p>5) діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення, оприлюднюють та надають інформацію за запитами відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» ( 2939-17 ). )</p> <p>Працівники прокуратури не можуть належати до будь-яких політичних партій чи рухів</p>
4.	<p>Стаття 19. Предмет нагляду за додержанням і застосуванням законів</p> <p>Предметом нагляду за додержанням і застосуванням законів є: 1) відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України;</p>	Поняття відсутнє

№	Закон України «Про прокуратуру» 1991 р.	Закон України «Про прокуратуру» 2015 р.
	<p>2) додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав;</p> <p>3) додержання законів, що стосуються економічних, міжнародних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності.</p> <p>Перевірка виконання законів проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів – також з власної ініціативи прокурора. Прокуратура не підміняє органи відомчого управління та контролю і не втручається у господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству.</p>	
5.	<p>Стаття 34. Завдання прокурора в судовому процесі</p> <p>Прокурор, який бере участь в розгляді справ у судах, додержуючи принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, сприяє виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та постановленню судових рішень, що ґрунтуються на законі.</p>	Поняття відсутнє
6.	<p>Стаття 36-1. Представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді</p> <p>Представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом.</p>	<p>Стаття 23. Представництво інтересів громадянина або держави в суді</p> <p>1. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом.</p>

Публічноуправлінська діяльність в органах прокуратури – це явище, яке є предметом наук соціального і державного управління, що вивчають цілеспрямовану, організаційну діяльність людей у суспільстві. Предметом ж



управління в органах прокуратури є внутрішня взаємодія складових елементів даної системи – органів і посадових осіб.

Завдання та пріоритети функціонування системи органів прокуратури постійно змінюються. Проте, мета управління залишається незмінною: підтримання прокурорської системи у стані, який дає змогу вирішувати дедалі нові завдання, гнучко і оперативно реагувати на зміни в стані законності. Для досягнення даних цілей система повинна, по-перше, мати достатньо стабільну і водночас гнучку організаційну структуру («по вертикалі» і «по горизонталі»), здатну, за необхідності, швидко перебудовувати зв'язки, що склалися, і створювати нові; по-друге, здійснювати ефективний контроль, який би своєчасно визначав відповідність результатів прийнятим планам і цілям.

Основні наукові погляди та положення у доктрині конституційного права визначають особливий статус прокуратури як суб'єкта конституційних правовідносин та суміжний до судової влади інститут. Саме тому основні наукові теоретичні підходи до визначення прокуратури як суміжного до судової влади інституту зумовлюють нові погляди на конституційно-правовий статус прокуратури. Конституційне право визначає роль і місце прокуратури у системі органів держави, визначає взаємозв'язки з ними та конституційні засади організації та діяльності прокуратури. Отже, статус прокуратури України – це визначене нормами конституційного права становище, що включає елементи, які визначають функції, компетенцію та місце прокуратури в системі органів публічної влади України. Вивчення наукової літератури показало, що прокуратура є конституційним органом спеціальної компетенції, який виконує владні повноваження у сфері правосуддя [146]. Конституційно-правова реформа 2016 р. зумовила зміну конституційно-правового статусу прокуратури відповідно до європейських стандартів. Крім того, проведення судово-правової реформи є важливою передумовою євроінтеграційної стратегії України.

Якщо порівняти принципи діяльності облдержадміністрацій та органів прокуратури, то формалізація засад діяльності явно а стороні органів прокуратури (див. табл. 2.3).

Таблиця 2.3.

Порівняння принципів діяльності  
місцевих державних адміністрацій та органів прокуратури [147-148]

Засади діяльності місцевих державних адміністрацій (ст.3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»)	Основні засади діяльності прокуратури (ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» 2014 р.
Гласності	прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації..;
Поєднання державних і місцевих інтересів	поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом;
Відповідальності перед людиною і перед державою	неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків;
Верховенство права	верховенства права;
Законності	законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності;
Пріоритетності прав людини	визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю
	недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади;
	політичної нейтральності прокуратури;
	презумпції невинуватості;
	територіальності;

Якщо звернутися до науково-практичних коментарів КАСУ з метою опрацювання підходів учених щодо тлумачення змісту терміну «публічна служба», то можна зазначити відсутність єдиної думки та єдиного підходу із цього приводу. У науково-практичному коментарі до КАСУ, підготовленому у 2007 р. за загальною редакцією Р.О. Куйбіди, надається законодавче визначення кожної із складових публічної служби, визначеної нормою п. 15 ч. 1 ст. 3 КАСУ. Зазначається про концепцію, за якою до публічної служби відносять і працівників бюджетних установ, державних та комунальних підприємств, нотаріусів тощо. Вказується на існування більш вузької концепції, за якою до публічної служби відносять тільки державних службовців та службовців в органах місцевого самоврядування. Наводиться досвід законодавчого врегулювання публічної служби в інших країнах. Зокрема, до цього поняття включають не лише чиновників в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування, але й тих, що працюють у державних установах та на підприємствах (пошта, залізниця тощо). Публічною може вважатись і діяльність приватних осіб, здійснювана в публічних інтересах, на замовлення чи за дорученням адміністративних органів [150, с. 65-69].

Якщо звернутися до доктринальних положень, то в науці сформульовано характеристики мілітаризованої служби: здійснення охоронної функції, що полягає в охороні й захисті правопорядку, територіальної цілісності та безпеки держави, захисті життя і здоров'я громадян; можливість застосування примусу; наявність системи субординації, суворої ієрархії особового складу, обов'язковості наказів. Крім того, при прийнятті на мілітаризовану службу, як правило, визначено більш жорсткі вимоги щодо віку, стану здоров'я, фізичної підготовки тощо. Службовці мілітаризованої служби мають також спеціальні зовнішні атрибути (форму одягу, зовнішні відзнаки), їм присвоюють спеціальні звання [151;152, с. 19]. Вченими пропонується службу в органах прокуратури відносити до спеціалізованої служби, яка покликана забезпечувати діяльність держави в окремих, вузьких сферах. До підстав

віднесення прокуратури до спеціалізованої служби відносять також обмежені можливості горизонтального переміщення з органів прокуратури до органів виконавчої влади, а також те, що організаційно-правовий статус прокурорів, заступників та помічників прокурорів, слідчих прокуратури встановлено Законом України «Про прокуратуру». Водночас правовий статус службовців, які працюють в апараті органів прокуратури, визначається відповідно Законом України «Про державну службу» [153, с. 20].

У цілому не заперечуючи проти такої точки зору, однак, її можна вважати такою, що потребує поглиблення, оскільки в ній поза увагою залишилася належність спеціалізованої служби в органах прокуратури до державної чи до публічної. Спираючись на точку зору вчених про державне призначення цієї служби, а також на позицію Вищого адміністративного суду України, доцільно запропонувати віднесення служби в органах прокуратури, яка спрямована на реалізацію державних інтересів та повноважень, визначених Конституцією України, до спеціалізованої державної служби. Службу ж в апаратах органів прокуратури, яка спрямована на «обслуговування» виконання прокурорами функцій, покладених Конституцією та Законом України «Про прокуратуру», іншими актами законодавства, доцільно віднести до цивільної служби.

Публічноуправлінська діяльність посадових осіб щодо проходження служби в органах прокуратури являє собою специфічний вид суспільно корисної діяльності, під час якої службовці органів прокуратури (прокурори, слідчі прокуратури) вступають у відносини, зміст яких визначається конституційним призначенням цієї служби відповідно до ст. 121 Основного Закону та прийнятими на її виконання Закону України «Про прокуратуру», інших законодавчих та підзаконних актів. Проходження служби в органах прокуратури являє собою сукупність взаємопов'язаних процедур прийняття на службу, реалізації службової кар'єри та припинення служби. Сутність зазначених процедур є публічною, оскільки за їх допомогою реалізується призначення прокуратури щодо виконання функцій держави. Саме тому

доцільно вказати на те, що ці процедури є адміністративними [154]. Що стосується питань організації робочого часу і часу відпочинку, оплати праці, стимулювання (заохочення), відповідні відносини врегульовані, здебільшого, нормами трудового, фінансового та інших галузей права.

Слід узагальнити підходи щодо місця прокуратури в механізмі органів публічної влади: 1) прокуратура як інститут виконавчої влади; 2) прокуратура як інститут законодавчої влади; 3) прокуратура як самостійна, контрольно-наглядова гілка влади; 4) прокуратура як самостійний інститут в системі судової влади.

Таблиця 2.4

## Визначення місця і ролі прокуратури в системі органів публічної влади

№	Місце прокуратури в механізмі органів публічної влади	Зміст діяльності
1.	В системі виконавчої влади	Формування і підконтрольність вищому органу в системі виконавчої влади
2.	В системі законодавчої влади	Підконтрольність парламенту
3.	Прокуратура як самостійна, контрольно-наглядова гілка влади	Підконтрольність главі держави
4.	Прокуратура як самостійний інститут в системі правосуддя	Віднесення до конституційної системи «Правосуддя»
5.	Прокуратура у сфері антикорупційної політики	Спеціалізована функція Спеціалізована антикорупційна прокуратура
6.	Прокуратура в системі євроінтеграційного процесу	Взаємодія в системі міжнародного співробітництва
7.	Прокуратура в умовах зовнішньої агресії	Місце і функціональне призначення

Отже, прокуратура повинна стати незалежним органом, суміжним до судової влади інституту, що незалежно та неупереджено забезпечуватиме обвинувальну функцію.

Прокуратура взаємодіє з усіма гілками державної влади та з органами місцевого самоврядування.

На прокуратуру України як єдину систему згідно з частинами 1-4 ст. 121 Конституції України покладаються: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

При визначенні поняття і змісту функцій прокуратури потрібно виходити з поставлених перед нею державних цілей, що визначають сутність і роль прокурорської діяльності, місце прокуратури в державному механізмі. Важливо враховувати, що прокуратура в межах своєї компетенції бере участь у реалізації функцій держави і передусім функції забезпечення законності та правопорядку, охорони прав і інтересів громадян. Функції прокуратури похідні від зазначених державних функцій, взаємопов'язані з ними.

Складність детермінації статусу прокуратури обумовлено також віднесенням даного інституту публічноуправлінської як в систему правоохоронних органів, так і систему кримінальної юстиції, що вплинуло на зміст ПУД, тим більше в умовах конституційної реформи в Україні 2014-2016 рр. Але, на думку більшості фахівців, «на сучасному етапі є можливість констатувати відповідність правового статусу прокуратури європейським рекомендаціям щодо ролі цієї інституції в державі». Це дозволяє, на засадах теоретичного аналізу сформулювати місце і роль прокуратури України в системі державної влади:

- по-перше, не може бути виділення прокуратури в окремий складник

влади, поза межами концепту поділу державної влади за Конституцією України;

- по-друге, система і органи прокуратури мають конституційно-правовий статус елементу системи правосуддя, інституціонально-правовий статус – правоохоронного органу, адміністративно-правовий статус – орган кримінальної юстиції;

- по-третє, система прокуратури має ієрархічну галузеву визначеність (загальна, антикорупційна, екологічна, у військовій та оборонній сфері);

- функціонально-судова                                 складова                                 спрямованість публічноуправлінської діяльності прокуратури.

Прокуратура – це орган державної влади, що здійснює нагляд за точним виконанням законів, підтримує законність й забезпечує притягнення до юридичної відповідальності осіб, які вчинили правопорушення. Адже контрольна функція визначає діяльність прокуратури, характеризує еталонність забезпечення контрольної функції влади [155, с. 312].

Сьогодні, відповідно до чинного Закону України «Про прокуратуру», єдність системи прокуратури України забезпечується: 1) єдиними засадами організації та діяльності прокуратури; 2) єдиним статусом прокурорів; 3) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів; 4) фінансуванням прокуратури виключно з Державного бюджету України; 5) вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування [156].

Тобто, єдність системи органів прокуратури забезпечується не тільки особливістю її побудови, а й засадами діяльності безпосередньо кожного прокурора, його статусу в системі та компетенцій, якими він має володіти. Очевидними позитивними моментами в організації прокуратури є відносне відокремлення військових прокуратур та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Як наголошують науковці, функція прокуратури отримали відповідне інституційне забезпечення, і характеризуються відповідною законодавчо

визначеною інституцією (прокуратуру, орган прокуратури, службових (посадових) осіб цих органів тощо), чим закріплює її (їх) соціальну роль (призначення). Така ознака, на думку науковців, закріплює надзвичайно важливий принцип: «не може бути функції, яка інституційно не забезпечена». В іншому випадку доволі складно та, відверто кажучи, й не можливо говорити про її ефективну реалізацію, у зв'язку з чим постає питання про доцільність її існування взагалі [157].

Відповідно до конституційних змін, внесених Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401- VIII прокуратуру України наділено повноваженнями щодо представництва інтересів держави у виключних випадках і в порядку, що визначені законом (на відміну від попередньої редакції Конституції України, яка наділяла прокуратуру ще й повноваженнями щодо представництва інтересів громадянина у визначених законом випадках) [158].

Реалізація покладених на прокуратуру функцій відбувається через відповідну діяльність прокуратури, яка за допомогою притаманного їй механізму переводить відповідну функцію зі статичного стану до стану динаміки. Діяльність – це не функція окремого індивідуума (людини), а, ймовірніше, функція суспільства. Адже її соціальна цінність набувається лише тому, що цей вид діяльності є цінним для суспільства, а конкретна людина (індивід), вступивши шляхом соціальної активності у певні суспільні відносини, стає вже конкретним виконавцем такої діяльності. Саме викладена парадигма найбільш точна, оскільки вона якнайповніше визначає сутність єдиного поняття «діяльність», що може бути методологічною основою для подальшої екстраполяції на усі інші видові поняття суспільної діяльності. Одним із найбільш важливих різновидів суспільної діяльності є юридична діяльність [159;160 ]. Фактично, на основі аналізу функціонування органів прокуратури ми спостерігаємо реалізацію діяльнісного концепту в системі правоохоронних органів, що складає зміст правоохоронної діяльності в системі органів прокуратури.



Варто підтримати думку більшості науковців щодо того факту, що юридична діяльність прокурора має виключний характер – здійснюється виключно суб'єктом, який наділений відповідною компетенцією на таке здійснення. Ця ознака тісно пов'язана із попередньою, однак суттєво її деталізує, особливо стосовно діяльності прокуратури. Так, згідно з ч. 1 ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» (2014) функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами, а їх делегування іншим органам, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається. Безумовно, така ознака юридичної діяльності встановлює певну суб'єктну визначеність і виключність [161]. Ми вважаємо, що така методологія має бути застосована до концептуалізації всієї системи правоохоронних органів України, адже виключність суб'єктів діяльності посилює їх суб'єктність.

На думку більшості дослідників-правників, для гарантування незалежності прокурорів, Рада Європи розробила критерії призначення прокурорів, строки служби, просування та звільнення. Вони базуються, з одного боку, на судовій практиці Європейського Суду, з іншого – на порівнянні ефективності різних конституційних та правових систем країн європейського співтовариства. Усвідомлення необхідності належного та ефективного функціонування прокуратури з виконання покладених на неї завдань у контексті розбудови сучасних держав через призму захисту прав людини та панування ідеї верховенства права, сприяло інтенсивному виробленню та розвитку міжнародного законодавства у сфері. Отже, слід звернути увагу на правові акти загального характеру, що стосуються засад функціонування прокуратури як правоохоронного органу. Серед них доцільно звернути увагу на Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судові переслідування, що було прийнято в 1990 р. Як зазначено у тексті цього документа, «керівні принципи, які були розроблені для надання допомоги державам-членам у вирішенні завдань забезпечення і підвищення ефективності, незалежності та справедливості осіб, які здійснюють судові

переслідування, при проведенні кримінального розгляду повинні дотримуватися і братися до уваги урядами в рамках їх національного законодавства і практики і мають бути доведеними до відома прокурорів...». Незалежність у Керівних принципах охоплює різноманітні сфери, зокрема, передбачається, що держави повинні забезпечувати [162]:

- 1) незалежність при призначенні;
- 2) незалежність при здійсненні професійних обов'язків;
- 3) незалежність при просуванні по службі;
- 4) свобода думки та асоціацій;
- 5) захист від необгрунтованого накладення стягнень [163 ].

На основі аналізу нормативні джерела ПАРЄ, ООН, Комітету Міністрів та інших міжнародних організацій можна виокремити низку положень, які виступають міжнародними стандартами участі прокурора у кримінальному провадженні, в тому числі й судовому (таблиця 2.5).

Таблиця 2.5

Міжнародні стандарти участі прокурорів у кримінальному провадженні

№	Зміст стандарту службової діяльності	Інституційне визначення
1.	Відокремленість органів державного обвинувачення від поліції	Інститути правоохоронної системи держави – видання спільних наказів, законодавче розмежування, регламентація дискреційних повноважень, відокремленість органів державного обвинувачення від поліції
2.	Обмеження кримінально-процесуальної діяльності прокурора сферою кримінальної юстиції;	здійснення прокурором не лише функції обвинувачення, а й ухвалення рішень щодо заходів, альтернативних обвинуваченню
3.	Активна форма реалізації прокурором наглядових повноважень	спеціалізація прокурорів незалежність прокурорів

Джерело: [164].



Рис.2.2. Алгоритм формування (реформування) правового статусу органів прокуратури

Джерело: розроблено автором

У науці державного управління, зазвичай, розкривають конституційно-правовий статус прокуратури України через поняття «інститут» шляхом його характеристик: як органу державної влади; як конституційних функцій прокуратури; як суміжного до судової влади інституту; місце прокуратури в системі органів державної влади. При цьому частина дослідників чітко

розрізняє конституційно-правовий статус органу державної влади та конституційно-правовий інститут. найбільш поширеним нормативним структурним утворенням (підрозділом) є конституційно-правовий статус органів державної влади та їх посадових осіб.

Оптимальне визначення функцій прокуратури України є важливою умовою як забезпечення правоохоронної сутності в житті суспільства, так і публічноуправлінської діяльності органів прокуратури, адже саме функція є одним із головних понять, через яке визначається роль, значення і місце органів влади в публічному механізмі, а також її система та структура.

Сьогодні, в умовах триваючої агресії РФ проти України, такі поняття, як дотримання законності і правопорядку, особливо у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, набувають особливого значення. Тільки завдяки нашим спільним зусиллям кожен військовослужбовець буде впевненим, що органи прокуратури та інші правоохоронні органи завжди справедливо захистять невинуватого, а правопорушника чекає невідворотне покарання за скоєний злочин [166].

Саме тому в умовах збройної агресії проти України з боку Російської Федерації виняткового значення набуває створення і функціонування системи військової юстиції, відповідальної за забезпечення законності і правопорядку, захисту прав людини у військовій та оборонній сфері. До системи військової юстиції, серед інших входить і військова поліція, яка б здійснювала оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове розслідування військових злочинів, у тому числі щодо незаконного поводження зі зброєю. І питання законодавчого врегулювання її функціонування в Україні потребує належного вивчення.

### 2.3. Зовнішній вимір формування публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів в умовах гібридної війни

На сучасному етапі розвитку людства ефективність функціонування системи гарантування внутрішньої безпеки будь-якої країни передбачає співробітництво її правоохоронних органів з міжнародними та регіональними системами безпеки, що пов'язано з процесом взаємозалежності, інтеграції та глобалізації політичних та економічних процесів. Одним із способів досягнення зазначеної мети є публічноуправлінська діяльність суб'єктів системи правоохоронних органів

Британське словосполучення «hybrid warfare» українською перекладається як «гібридна війна». Але в англійській мові війна як соціально-політичне явище – це «war». «Warfare» означає механізм, метод, спосіб ведення збройного конфлікту проти ворога, залежний від характеру війни. Отже, маємо не зовсім вірний переклад даного терміну. З одного боку, це дає нові горизонти осмислення мілітарних подій, явищ, процесів, з іншого – вносить додаткові розбіжності в англо- та україномовні тексти, які в умовах посилення євроатлантичних інтеграційних процесів мають вважатися тотожними. Маємо вказати на існування ряду визначень гібридної війни, жодне з яких при цьому не претендує на вичерпне пояснення її складових елементів та форматів практичного здійснення [167, с. 14-23]. Так, автори «Політологічного енциклопедичного словника» (Харків, 2015) «гібридну» війну визначають як форму воєнних дій із залученням до конфлікту різнорідних за складом, засобами, рівнем і характером підготовки озброєних сил. Їй властиві наступні сутнісні риси [168, с. 98]:

1) «гібридна» війна поєднує в собі конвенційні та неконвенційні бойові дії та відповідних учасників цієї війни (так, поряд зі збройними силами її дієвими учасниками стають терористи, найманці, партизани, ополченці, бандформування, спецпідрозділи інших держав тощо);

2) початок «гібридної» війни пов'язаний із використанням неконвенційних методів ведення бойових дій, що здійснюється незаконними збройними формуваннями;

3) упродовж всієї «гібридної» війни особливе значення приділяється боротьбі за розум і душу людини (інформаційній боротьбі), де основними дієвими суб'єктами виступають не військовики, а ЗМІ, телебачення, Інтернет, соціальні мережі, інші засоби масової комунікації [169].

Науковці Національного інституту стратегічних досліджень гібридну війну у загальному вигляді розуміють «як воєнні дії, що здійснюються шляхом поєднання мілітарних, квазімілітарних, дипломатичних, інформаційних, економічних та інших засобів з метою досягнення стратегічних політичних цілей. Специфіка такого поєднання полягає в тому, що кожний із військових і невійськових способів ведення гібридного конфлікту застосовується у воєнних цілях і використовується як зброя... У прямому сенсі у ролі зброї, яка завдає ураження різного рівня системам противника, застосовуються всі інші невійськові засоби ведення гібридної війни» [170, с. 19].

Загальна мета застосування сучасних технологій реалізації публічноуправлінських технологій у системі правоохоронних органів полягає в оптимізації виконання різними суб'єктами суспільно-політичної управлінської діяльності у межах відповідних завдань і обов'язків щодо забезпечення національної безпеки. Відповідно до національних інтересів, дії цих суб'єктів-реалізаторів технологій можуть бути спрямовані на досягнення таких цілей: стабілізацію становища в державі, подолання соціальних кризових явищ, підвищення рівня й якості життя, оперативне інформаційне забезпечення прийняття рішень, узгодження інтересів різних соціальних груп при виробленні державних програм забезпечення безпеки в тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності тощо.

Складний і суперечливий перебіг державотворення відповідає загальним тенденціям формування демократичної держави і конституційного процесу в Україні. Відповідь на політичні та соціально-економічні виклики

пов'язана не лише з удосконаленням центрального рівня державної влади, але значною мірою залежить від формування системи місцевих органів державної виконавчої влади, яка відповідала б європейським стандартам, володіла б значним мобілізаційним потенціалом, оскільки саме вона забезпечує дотримання прав та інтересів громадян, реалізацію урядової політики на територіальному рівні, надання якісних адміністративних послуг. Це диктує необхідність їх реформування, що має бути націлене насамперед на демократизацію та гуманізацію владних відносин. Ефективність впровадження запланованих змін визначається рівнем розробки теоретичного базису реформування, визначення організаційної моделі, правових основ перетворень. З'ясування можливих шляхів досягнення цілей реформи залежить також і від аналізу наукового дискурсу з метою його раціонального використання.

Орієнтація курсу держави на глибокі системні реформи, які дадуть змогу вивести Україну на шлях сталого соціально-економічного розвитку, ставить перед державним управлінням важливе завдання щодо побудови сучасного, стійкого, відкритого і конкурентоспроможного суспільства, формування професійної та ефективної системи державного управління [171, с. 207-209]. Важливість цього зумовлюється наявністю ознак загальної духовної кризи та певним соціально-економічним відставанням держави від розвинених країн світу. У контексті сучасних системних реформ, які охоплюють усі сфери суспільно-політичного та соціально-економічного життя країни, стратегічною метою суспільного розвитку та державного управління ним стає суспільна стабільність.

Разом з тим, професор О. Руденко науково обґрунтувала основні типи стабільності підсистем суспільства та розробила специфічний категоріальний апарат предметної сфери суспільної стабільності в державному управлінні, згідно з яким: «стабільність свідомісної підсистеми розглядається в контексті ціннісно-ідеологічних установок і може бути визначена як базова орієнтуюча та спрямовуюча складова суспільної стабільності, в якій виокремлюються

соціально значимі пріоритети суспільного розвитку; стабільність політичної підсистеми являє собою управлінську складову суспільної стабільності і, відповідно, один із найважливіших механізмів відтворення всіх складових суспільної стабільності, що реалізується на рівні державної влади; стабільність економічної підсистеми детермінована конкретним типом суспільних (виробничих) відносин і є складовою стабільності сталого розвитку; стабільність соціальної підсистеми являє собою структурно-орієнтуючу складову суспільної стабільності, яка формує загальні та індивідуальні пріоритети суспільного розвитку; стабільність культурної підсистеми визначається як ціннісно-орієнтуюча та ціннісно-формуюча складова суспільної стабільності» [172]. На нашу думку, такий підхід є вірним не лише з позицій аксіологічного підходу, а й з позицій розуміння сучасної парадигми реформ.

Важливо навести також позицію професора О. Руденко щодо найважливіших механізмів забезпечення відтворення усіх складових суспільної стабільності, що реалізується на рівні державної влади шляхом регулювання впливу чинників політичної системи на процеси стабілізації суспільства, якими дослідниця визначає систему державного управління. Враховуючи це, процес забезпечення суспільної стабільності у зв'язку з формами взаємодії держави та громадянського суспільства, на думку О. Руденко, може бути представлений у багатофакторних та варіативних моделях взаємодії, таких як ідеальна модель, модель конфлікту цінностей, модель домінування держави, модель корпоративної держави, модель домінування громадянського суспільства, модель інноваційного суспільства, модель інертного протистояння, модель держави системної кризи [173]. Виокремлення професором О. Руденко інноваційного кластера реформ започаткувало окремий напрям науки державного управління [13]. Важливим результатом для науки виступає дослідницький концепт суспільної стабільності, запропонований О. Руденко [174, с. 364-367].



За таких умов публічноуправлінська діяльність в системі правоохоронних органів інституціонально визначається тими завданнями, які формалізовані викликами і загрозами для системи національної безпеки. Зокрема, концептуальний підхід несе така нова категорія для публічного управління, як «національний спротив» [175]. Фактично, мова йде про особливі умови державотворення з 2014 року дотепер.

Політика національної безпеки, котра здійснюється незалежною Україною починаючи з 1991 року, ставить на меті утворення на загальновизнаних принципах і нормах міжнародного права дієвої системи захисту національних інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз. З цією метою Україна як член ООН і ОБСЄ приєдналася до усіх міжнародно-правових документів з питань міжнародної безпеки системи ООН та ОБСЄ. Розвиває євроатлантичне співробітництво в галузі безпеки в рамках Хартії про особливе партнерство Україна – НАТО (1997), «Про ратифікацію Угоди між Урядом України та Організацією Північноатлантичного договору про статус Представництва НАТО в Україні» (2016), Програми «Партнерство заради миру» (1994). В рамках вказаних законодавчих актів Україна підтримує різносторонні відносини з державами світу у питаннях нерозповсюдження зброї масового ураження, контролю за розповсюдженням звичайних озброєнь, боротьби з тероризмом, наркобізнесом тощо.

Також, наша держава бере активну участь у миротворчій діяльності міжнародних структур безпеки. Окрім цього, створено та послідовно розвивається законодавча база забезпечення національної і державної безпеки, основу якої становлять чинна Конституція України (1996), Закони «Про національну безпеку України» (2018), «Про засади зовнішньої та внутрішньої політики», «Про Раду національної безпеки і оборони України» (1998), «Про оборону України» (1993), «Про Службу безпеки України» (1992), «Про розвідку» (2020), «Про контррозвідувальну діяльність» (2002) та інші акти національного законодавства (понад 120).

Разом тим, сучасний процес державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних із здійсненням діяльності органів публічної влади щодо національної безпеки як основи суверенітету Української держави. Особливої гостроти набула проблема забезпечення національної безпеки в умовах зовнішньої агресії з 2014 року, що створює серйозну загрозу становленню України як незалежної, суверенної, демократичної, правової держави. При цьому низка конституційних змін та подання численних законопроектів у 2015-2019 рр. змінили сутність державної влади, при цьому суб'єктність управління настільки трансформувалася, що мова вже йде про конституційну трансформацію моделі публічної влади [176]. Про це свідчать внесення конституційних змін у концепт «правосуддя» – адже поєднання інституту судової влади, органів прокуратури, і адвокатури в одному розділі Конституції України, заміна Генеральної прокуратури на офіс Генерального прокурора тощо є достатньо дискусійними з позиції сучасного управління. Дійсно, складні системи публічного управління в суспільстві мають бути наділені здатністю у процесі свого розвитку переходити від одного якісного стану до іншого, підтримувати динамічну рівновагу з оточенням, забезпечувати сучасне й ефективне приведення суспільних відносин у відповідність з притаманними йому об'єктивними закономірностями і тенденціями поступального розвитку [16]. Але такі зміни мають бути обумовлені і потребами суспільства, а не лише інтересами держави.

Важливо наголосити, що комплекс заходів щодо виконання Мінських угод, прийнятий і підписаний в Мінську 12 лютого 2015 року і Мінський меморандум від 19 вересня 2014 року. Комплекс заходів щодо виконання Мінських угод. Такі угоди передбачали:

1. Негайне і всеосяжне припинення вогню в окремих районах Донецької та Луганської областей України і його суворе виконання починаючи з 00 год. 00 хв (київський час) 15 лютого 2015 року.

2. Відведення всього важкого озброєння обома сторонами на рівні відстані з метою створення зони безпеки шириною мінімум 50 км один від одного для артилерійських систем калібром 100 мм і більше, зони безпеки шириною 70 км для РСЗВ і шириною 140 км для РСЗВ «Торнадо-С», «Ураган», «Смерч» і тактичних ракетних систем «Точка» («Точка У»):

1) для українських військ: від фактичної лінії зіткнення;

2) для збройних формувань окремих районів Донецької та Луганської областей України: від лінії зіткнення згідно з Мінським меморандумом від 19 вересня 2014 року. Відведення вищепереліченого важкого озброєння має розпочатися не пізніше другого дня після припинення вогню і завершитися протягом 14 днів. Цьому процесу сприятиме ОБСЄ за підтримки Тристоронньої контактної групи.

3) забезпечити ефективний моніторинг і верифікацію режиму припинення вогню та відведення важкого озброєння з боку ОБСЄ з першого дня відводу, із застосуванням всіх необхідних технічних засобів, включаючи супутники, БПЛА, радіолокаційні системи та ін.

4) у перший день після відводу почати діалог про модальності проведення місцевих виборів відповідно до українського законодавства і Закону України «Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», а також про майбутній режим цих районів на підставі зазначеного закону. Негайно, не пізніше 30 днів з дати підписання даного документа, прийняти постанову Верховної Ради України із зазначенням території, на яку поширюється особливий режим відповідно до Закону України «Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» на основі лінії, встановленої в Мінському меморандумі від 19 вересня 2014 року [178].

5. Забезпечити помилування і амністію шляхом введення в силу закону, що забороняє переслідування і покарання осіб у зв'язку з подіями, що мали місце в окремих районах Донецької та Луганської областей України.

6. Забезпечити звільнення і обмін всіх заручників і незаконно утримуваних осіб на основі принципу «всіх на всіх». Цей процес має бути завершений найпізніше на п'ятий день після відводу.

7. Забезпечити безпечний доступ, доставку, зберігання і розподіл гуманітарної допомоги нужденним на основі міжнародного механізму.

8. Визначення модальностей повного відновлення соціально-економічних зв'язків, включаючи соціальні перекази, такі як виплата пенсій та інші виплати (надходження і доходи, своєчасна оплата всіх комунальних рахунків, відновлення оподаткування в рамках правового поля України). У цих цілях Україна відновить управління сегментом своєї банківської системи в районах, де є конфлікт, і, можливо, буде створений міжнародний механізм для полегшення таких переказів.

9. Відновлення повного контролю над державним кордоном з боку уряду України у всій зоні конфлікту, яке має розпочатися в перший день після місцевих виборів і завершитися після всеосяжного політичного врегулювання (місцеві вибори в окремих районах Донецької та Луганської областей на підставі Закону України та конституційна реформа) до кінця 2015 року за умови виконання пункту 11 – в консультаціях і за погодженням з представниками окремих районів Донецької та Луганської областей в рамках Тристоронньої контактної групи.

10. Виведення всіх іноземних збройних формувань, військової техніки, а також найманців з території України під спостереженням ОБСЄ. Роззброєння всіх незаконних груп.

11. Проведення конституційної реформи в Україні з набуттям чинності до кінця 2015 року нової Конституції, яка передбачає ключовим елементом децентралізацію (з урахуванням особливостей окремих районів Донецької та Луганської областей, узгоджених з представниками цих районів), а також прийняття постійного законодавства про особливий статус окремих районів Донецької та Луганської областей відповідно до заходів, зазначених в примітці, до кінця 2015 року. (Див. примітку)

12. На підставі Закону України «Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» питання, що стосуються місцевих виборів, будуть обговорюватися і узгоджуватися з представниками окремих районів Донецької та Луганської областей в рамках Тристоронньої контактної групи. Вибори будуть проведені з дотриманням відповідних стандартів ОБСЄ при моніторингу з боку БДПЛ ОБСЄ.

13. Інтенсифікувати діяльність Тристоронньої контактної групи, у тому числі шляхом створення робочих груп щодо виконання відповідних аспектів Мінських угод. Вони будуть відображати склад Тристоронньої контактної групив[179].

У процесі формалізації «Мінських угод» такі заходи відповідно до Закону «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» включають наступне:

- звільнення від покарання, переслідування і дискримінації осіб, пов'язаних з подіями, що мали місце в окремих районах Донецької та Луганської областей;
- право на мовне самовизначення;
- участь органів місцевого самоврядування у призначенні голів органів прокуратури та судів в окремих районах Донецької та Луганської областей;
- можливість для центральних органів виконавчої влади укладати з відповідними органами місцевого самоврядування угоди щодо економічного, соціального та культурного розвитку окремих районів Донецької та Луганської областей;
- держава надає підтримку соціально-економічного розвитку окремим районам Донецької та Луганської областей;
- сприяння з боку центральних органів влади транскордонного співробітництва в окремих районах Донецької та Луганської областей з регіонами Російської Федерації;

- створення загонів народної міліції за рішенням місцевих рад з метою підтримання громадського порядку в окремих районах Донецької та Луганської областей; – Повноваження депутатів місцевих рад та посадових осіб, обраних на дострокових виборах, призначених Верховною Радою України цим законом, не можуть бути достроково припинені [180].

У період 2015-2021 рр. було прийнято закони України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» та «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», частина території України визнана тимчасово окупованою, а відповідне законодавство оперує саме терміном «тимчасово окуповані території» (далі – ТОТ). Але на даний час є пропозиції щодо вжиття терміну «тимчасово непідконтрольних територій», яке очевидно має спільний предмет правового регулювання.

Загалом, варто окремо розробити правові, економічні та організаційні засади здійснення безконфліктної реінтеграції тимчасово непідконтрольних територій України, державної політики перехідних періодів з метою подолання негативних наслідків збройних конфліктів на окремих територіях України, відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно визнаного державного кордону й забезпечення державного суверенітету України, відновлення порушених конституційних прав та свобод громадян України та встановлення сталого миру виходячи з норм міжнародного права, Резолюцій Ради Безпеки ООН й інших міжнародних зобов'язань України, та національного законодавства України. Перш за все, така постановка проблеми вимагатиме формування системи правоохоронних органів.

Разом з тим, важливо наголосити на ролі військово-цивільних адміністрацій як складників системи правоохоронних органів. Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» так визначає їх статус: «Військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру

при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції України та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, *правопорядку*, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції» [181].

Фактично, мова йде про наділення таких адміністрацій спеціальними повноваженнями тимчасово, проте час таких повноважень обумовлено настанням певних подій.

Закон уточнює, що військово-цивільні адміністрації району, області – це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені цим Законом. Військово-цивільні адміністрації (ВЦА) населених пунктів – це тимчасові державні органи, що здійснюють на територіях відповідних територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України, повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, сільських, селищних, міських голів та інші повноваження, визначені цим Законом [182].

Варто наголосити, що першочергове завдання ВЦА – здійснення керівництва у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки, тобто мова йде про правоохоронну сутність цих адміністрацій. Адже будь-яка гостра суспільна проблема, яка потребує врегулювання у сучасних умовах, має як політичний, так і юридичний аспекти. Законодавство визначає сферу

повноважень як СБУ, так і АТЦ як спеціалізованих органів по захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці [183].

При цьому, відповідно до закону, військово-цивільні адміністрації населених пунктів формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали з Антитерористичним центром при Службі безпеки України (у разі утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або з Об'єднаним оперативним штабом Збройних Сил України (у разі утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) трудовий договір.

Працівники військово-цивільних адміністрацій населених пунктів (крім військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах без виключення зі списків особового складу), які здійснюють посадові обов'язки, безпосередньо пов'язані з виконанням цими військово-цивільними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, є посадовими особами



місцевого самоврядування, на яких поширюється дія Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [184].

Важливо наголосити, що за Конституцією України в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (стаття 7), яке є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України (частина перша статті 140). Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради (частина друга статті 141). Натомість Основним Законом України не передбачено можливості здійснення повноважень місцевого самоврядування «тимчасовими державним органами», зокрема військово-цивільними адміністраціями. У цьому є квінтесенція правоохорони як функції держави, а не лише функції публічного управління.

Варто вказати, що у сенсі діяльності ВЦА як складника правоохоронної системи публічноуправлінська діяльність визначена досить повно, й серед іншого важливо вказати на такі функції, як (стаття 4 закону): сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, адвокатури, Національного антикорупційного бюро України і Державної кримінально-виконавчої служби України; заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території []. Отже, фактично, мова йде про поєднання повноважень органів загальної та спеціальної компетенції. Але у будь-якому разі ВЦА виступає вже як спеціально утворений орган державної влади із правоохоронними функціями.

Загалом, процес реформування правоохоронної діяльності в Україні розпочався відразу ж після набуття нею державної незалежності 1991 року і триває дотепер. Проте на першому етапі він зводився до створення власної

системи правозастосування в молодій суверенній державі, адаптації правоохоронних органів до функціонування за умов принципово іншої соціально-економічної формації, ринкової економіки, необхідності протистояти новим кримінальним викликам та загрозам, що виникли в цих умовах – організованій злочинності, тероризму, поширенню нелегального обігу наркотиків і психотропних речовин, появі принципово нових видів протиправної діяльності, таких як нелегальна міграція, злочини, пов'язані з торгівлею людьми, тощо. Другий етап цього процесу передбачав оптимізацію організаційної структури правоохоронної системи в цілому і правоохоронних органів зокрема. Їх було звільнено від низки невластивих непрофільних функцій. Відбулися певні зміни в організаційній структурі. Здійснено пов'язаний з цим перерозподіл повноважень у сфері організації оперативно-службової діяльності, унаслідок якого зросла роль територіальних управлінь у сферах кадрового, матеріально-технічного та ресурсного забезпечення.

На часі – формування нової парадигми публічноуправлінської діяльності, яка відповідатиме викликам і загрозам національної безпеки.

## Висновки до розділу 2

1. Установлено комплекс пріоритетів процесу реформування публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів. Серед цих пріоритетів – системний розвиток, гуманізація публічного управління, формування підсистем управління правоохоронними органами на центральному і регіональному рівнях, розвиток нових форм публічного управління у правоохоронній сфері, створення умов соціального партнерства у сфері правоохорони, стратегічне реформування правоохоронною діяльністю, інтеграція України до європейських економічних, політичних структур та європейського простору правопорядку. У такому підході публічне управління правоохоронною сферою синтезує потреби соціальних груп, формалізує регулюючий вплив правоохоронного сегменту для створення

національного безпекового простору для сталого розвитку держави.

2. Аналіз конституційно-правового наповнення публічноуправлінської діяльності в підсистемах правоохорони традиційного типу (органи внутрішніх справ, органів прокуратури, органів влади у безпековій сфері) в умовах гібридної війни засвідчив, що окрім зовнішніх викликів і загроз, існують внутрішньосистемні проблеми – невизначеність статусу, дублювання функцій, питання закріплення статусу правоохоронного органу в законодавчих положеннях. Саме тому питання реалізації реформ – це питання організації такого типу публічноуправлінської діяльності, який забезпечує виконання юридично закріплених принципів публічноуправлінської діяльності.

3. Діяльність держави в напрямі формування дієвого механізму забезпечення суспільної безпеки та правопорядку є складним і багатовимірним процесом, що базується на оновленні, удосконаленні та адаптації національного законодавства щодо організації, засобів, інструментів та механізмів діяльності правоохоронних органів. Водночас актуалізується завдання реформування функцій, структури та повноважень таких органів з метою підвищення ефективності та сталості їх функціонування. Інтегрованість завдання раціоналізації управлінської діяльності органів внутрішніх справ в такому контексті обумовлена намаганням і потребою адаптувати більш консервативну за змістом правотворчу та правозастосовчу діяльність до процесів становлення і розвитку інститутів громадянського суспільства, формування базових складових правової держави, спрямування на забезпечення прав і свобод громадянина, суспільства і держави від будь-яких протиправних посягань.

4. Сучасна практика діяльності органів внутрішніх справ свідчить, що вирішальною умовою забезпечення нею належного громадського порядку та громадської безпеки на певній території є, в першу чергу, врахування місцевих особливостей, чітка організація та управління силами і засобами, можливість отримання своєчасної та достовірної інформації про вчинені правопорушення і оперативного реагування на неї. З початком демократизації суспільства, з

деполітизацією системи МВС, з наданням більших прав місцевим органам державної влади і самоврядування в ряді регіонів України з'явилися підрозділи міліції, які утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Поява таких формувань свідчить про реальне забезпечення права територіальних громад на самоврядування, їх можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення. Це стосується також можливостей вживати всіх необхідних заходів до підтримання належного громадського порядку на своїй території.

5. Багатогранність функцій органів внутрішніх справ, їх пов'язаність з усією правоохоронною і правовою системами держави потребують комплексного підходу до підвищення ефективності їх оперативно-службової діяльності. Саме проблеми подальшого вдосконалення системи та структури правоохоронних органів, підвищення ефективності їх діяльності, утвердження і забезпечення прав і свобод людини, зміцнення законності і правопорядку вирішуватимуться в процесі їх реформування.

6. Реформування статусу прокуратури зумовлює зміну визначення її статусу, і на цій основі обґрунтовано, що правовий статус прокуратури є не державно-правовою, а публічно-правовою категорією. Сформульовано поняття правового статусу прокуратури України як визначене нормами національного права інституційне середовище, що включає елементи, які визначають функції, компетенцію та місце прокуратури в системі органів публічної влади України. Поглиблено уявлення про функції та компетенцію як центральний елемент статусу прокуратури України. Визначено, що функції прокуратури – це визначені нормами права основні функціональні напрями діяльності, що виражають її сутність і призначення, передбачають особливі форми, методи та тактику здійснення. Встановлено, що закріплення статусу прокуратури та визначення її функцій залежить від місця і ролі прокуратури в системі органів державної влади, а також від міри усталеності демократичних цінностей у державі й суспільстві. При цьому констатується, що на законодавчому рівні механізм взаємодії органів прокуратури з іншими

органами державної влади відсутній.

7. Формування у нових умовах державотворення принципово нового формату органу влади – військово-цивільних адміністрацій – в умовах гібридної війни актуалізувало проблему існування принципово нового типу органів влади, що здійснюють публічноуправлінську діяльність у системі правоохоронних органів. Функціонально їх призначення є спеціальним, тому і механізми управління спеціальні. Разом з тим, важливо за таких умов закріпити законодавчо повноваження і основних правоохоронних органів держави більш детально, з метою формалізації їх публічноуправлінської діяльності, прийняти закон України «Про засади правоохоронної діяльності».

Основні результати дослідження, що надані у цьому розділі, були опубліковані у фахових наукових виданнях зі спеціальності «Державне управління» і включені до списку використаних джерел [ 185;186].

### РОЗДІЛ 3

## УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОНИХ ОРГАНІВ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

3.1. Зарубіжний досвід формування засад та реалізації публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів

Сучасне демократичне суспільство не прагне запровадити соціальну систему чи модель, сконструйовану апріорі, а розвивається у пошуках найкращих варіантів соціального прогресу з метою запобігти виникненню тоталітаризму. Отже, на думку І. Лозицької, важливе значення має оптимальна взаємодія різних типів соціальних механізмів, особливо застосування демократичних технологій виборів, переговорів, договорів, референдумів, вивчення громадської думки тощо, реалізація принципів соціального партнерства і солідарної відповідальності. За цих умов трансформаційна роль публічного управління полягає у забезпеченні стабільності суспільних відносин, без чого неможливо домогтися впорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати його в такому стані. Саме у цьому полягає головний зміст управлінської діяльності держави. Це завдання особливо важливе для України, адже стабілізація суспільства виступає і як форма, і як необхідна умова його подальшого розвитку [187].

Власне, сам по собі досвід організації публічноуправлінської діяльності та системи управління правоохоронними органами у країнах Європи, Сполучених Штатах Америки, інших країн дозволяє встановити особливості організації правоохоронних систем, зокрема: розгалуженість і різноманітність правоохоронних систем, наявність правоохоронних органів у різних міністерствах і відомствах, незалежність їх між собою; наявність правових норм як національних, так і нормативних актів, прийнятих Європейським Союзом; розподіл правоохоронних систем за джерелами фінансування на

державні (федеральні), муніципальні (місцевого самоврядування), приватні (поліція приватних) в умовах тісної співпраці між ними.

Встановлено соціальну спрямованість публічноуправлінської діяльності в правоохоронній сфері, яка захищає, насамперед, права і свободи громадянина, утримується за рахунок податків населення; функції органів правоохорони полягають у тому, що вони виконують роль своєрідної невідкладної допомоги громадянину. Адже, публічноуправлінська діяльність в правоохоронних органах – високопрофесійна служба (навчання протягом всієї служби, позапартійність у роботі, служіння народу, державі, а не партіям; активна діяльність громадських добровільних об'єднань, спрямована на підтримку і допомогу правоохоронним органам; постійна апеляція до громадської думки при вирішенні складних ситуацій, що виникають у правоохоронній практиці [187].

Як наголошують численні дослідники, у процесі службової підготовки правоохоронних органів США, ФРН, Франції, Італії вивчається спеціальний курс «Робота з населенням». При цьому в переважній більшості європейських країн, у США і Японії у межах правоохоронних органів 1 рівня – інтегрованої системи МВС як міністерства, керівництво яким здійснює колегіальний орган – національний уряд– зосереджено і поліцейські служби, і служби державної безпеки, й інші функції, що забезпечує тісну взаємодію між ними й економить державні кошти; так само як і розподіл компетенції органів контррозвідки, яка входить, як правило, до системи МВС (за винятком США, де ФБР входить до Міністерства юстиції), і зовнішньої розвідки.

Якщо говорити про концептуалізацію правоохорони у межах загальної системи національної безпеки, то варто навести досвід Польщі. Правове забезпечення публічноуправлінської діяльності у сфері безпеки Республіки Польща відзначається такими етапами становлення та розвитку:

- 1) висхідним, за якого діяли нормативно-правові акти, прийняті до вступу Республіки Польща до європейської й євроатлантичної структур;
- 2) проміжним, у межах якого відбувалася реалізація нормативно-

правових актів, що були підставою для втілення відповідних планів країни на шляху вступу до ЄС і НАТО, тобто включення польської системи безпеки до більш глобальної з поступовим її переходом у систему нової якості;

3) низхідним, що передбачає впровадження нормативно-правових актів, адаптованих до норм НАТО й ЄС [188].

До першого етапу слід віднести такі: Конституція Республіки Польща (1997 р.); Закон про загальний обов'язок захисту Республіки Польща (1967 р.); Закон про поліцію (1990 р.); Концепція зовнішньої політики Польщі (1990 р.); Основи польської політики безпеки та Політика безпеки й стратегія оборони Польщі (1992 р.); Програма дій щодо адаптації економіки та правової системи до вимог Угоди про асоційоване членство (1993 р.); Національна стратегія інтеграції (1997 р.); Національна програма підготовки Польщі до вступу в Європейський Союз (1998 р.); Програма інтеграції з Організацією Північноатлантичного договору та модернізації Збройних Сил Республіки Польща на 1998-2012 роки (1998 р.) тощо [189].

Тобто, власне склад системи правоохоронних органів, її розгалуженість і багатоелементність не виступає прямим свідченням ефективності публічноуправлінської діяльності. На нашу думку, «гібридність» зовнішньої загрози, про що йшлося у 2 розділі, яка лежить в основі сучасних публічноуправлінських визначень, слід розуміти як цілеспрямоване ситуативно-доречне використання елементів, які в звичайних (мирних) умовах існують незалежно один від одного – від військових супертехнологій до примітивних методів боротьби з використанням холодної зброї, від фінансово-економічного тиску до стимулювання соціальних негараздів, від руйнування національних ідентичностей до висміювання поточних здобутків, нарешті від створення територіальних проблем супротивній стороні до активної боротьби за розуми, ідентичності і цінності населення, яке потрібно підкорити (зробити залежним).



За таких умов, і модель публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів має функціонувати у певному ква-гібридному, радше, інтегративному режимі. Це передбачає створення відповідного механізму координації діяльності всіх складників правоохорони.

При цьому майже в усіх зарубіжних правоохоронних системах статус публічної служби в системі правоохорони є цивільний; службовці можуть виконувати обов'язки в формі або в цивільному одязі. Зокрема, на працівників поліції поширюються основні політичні та профспілкові права, за винятком права страйкувати та займатись політичною діяльністю. В усіх демократичних країнах поліція позапартійна. Характерною ознакою діяльності правоохоронних органів розвинутих країн світу є висока соціальна і правова захищеність поліцейського. На зміни структури правоохоронних органів впливають також: виникнення нових функцій; відміна старих функцій; актуалізація функцій в зв'язку з кількісними та якісними перетвореннями апаратів управління; актуалізація функцій в зв'язку з впровадженням нових технічних засобів; істотні зміни в навколишньому середовищі та ін. така модель сформована у Європі відносно давно, у межах концепту національної безпеки.

Адже, ще у 1814-1815 роках на Віденському конгресі ця ідея знайшла втілення у створенні Священного союзу як системи «балансу сил в ХІХ столітті», мета якого – запобігання війни і забезпечення безпеки. У даних умовах варіант сприйняття національної безпеки («national security») розумівся наступним чином: 1) роль об'єктів і суб'єктів національної безпеки відіграють: держава, суспільство, люди, і розташовуються вони саме в логічній послідовності, виходячи зі ступеня важливості; 2) основні цілі національної безпеки – це цілі безпеки держави (територіальна цілісність, дотримання принципів устрою, збереження повної політичної незалежності в системі міжнародних відносин); 3) найважливішими напрямками національної безпеки повинні бути військова і економічна безпека (які разом забезпечують

обороздатність), соціальна і політична безпека (забезпечують стабільність), міжнародна безпека (знижує загальний рівень зовнішніх загроз) [190].

Дослідження правових основ діяльності, структури і функцій правоохоронних органів України та зарубіжних країн актуалізується внаслідок потреби уточнити напрями реформування і розвитку органів внутрішніх справ України та визначити можливі шляхи запозичення й використання позитивного досвіду зарубіжних країн для реформування і розвитку органів внутрішніх справ України, а також визначити місце і роль органів внутрішніх справ в системах правоохоронних органів національної держави. Акценти у такому дослідженні слід зробити на правові основи діяльності, структуру і функції централізованих (Франція, Італія) та децентралізованих (напів-централізованих) правоохоронних систем (Велика Британія, Німеччина, США). Відразу відзначимо, що головним елементом системи правоохоронних органів зарубіжних країн є органи поліції, працівники яких мають статус державних службовців [192].

Для централізованих систем характерне наділення необмеженими повноваженнями глави центрального органу, який здійснює управління правоохоронним органом. Децентралізовані (напівцентралізовані) поліцейські системи характеризуються тим, що повноваження центральних загальнодержавних органів поліції у відношенні територіальних поліцейських формувань обмежені. У багатьох країнах світу до поліцейської системи входять спеціалізовані поліцейські сили. У Великій Британії, наприклад, до них відносяться: поліція підприємств атомної індустрії, поліція по охороні морських портів тощо. У ФРН найбільшою спеціалізованою поліцейською силою є Федеральна прикордонна охорона [193].

Аналіз конституцій, кримінально-процесуальних кодексів та інших нормативно-правових актів Франції, Італії, Великої Британії, Німеччини, США дає змогу відмітити, що здійснення окремих функцій поліції, як правило, покладено на працівників, які спеціалізуються у визначених сферах діяльності, поєднаних у служби. У більшості країн в поліції склалися основні служби, що відображають зміст функцій, здійснюваних поліцією. Це – охоронна або

патрульна служба, служба кримінальної поліції, служба адміністративного нагляду, служба профілактики правопорушень та служба регулювання дорожнього руху. Розподіл на ці служби проведено у різних країнах далеко не однаково. У Німеччині, наприклад, служба кримінальної поліції виділена як у федерації, так і у землях. У той же час дорожня поліція виділена тільки у землях. У поліції Великої Британії служба кримінальної поліції децентралізована і знаходить своє місце повною мірою лише у територіальних формуваннях [194]. Саме тому вважаємо, що необхідно впроваджувати у практику органів внутрішніх справ України позитивний досвід зарубіжних країн щодо створення та діяльності «спеціальних патрулів», які комплектуються переодягненими у цивільне поліцейськими і використовують автомашини, замасковані під автомашини приватних власників або таксі, у великих промислових містах України з метою попередження та розкриття тяжких злочинів.

Хоча значення профілактики правопорушень визнано в усіх країнах, служба профілактики виділена в обмеженому числі поліцейських систем. У більшості країн профілактика правопорушень здійснюється поліцією разом з органами, що виконують покарання. Немає однаковості в організації й інших служб поліції. У ряді країн із традиційних служб виділений ряд нових поліцейських підрозділів, що спеціалізуються, наприклад, на боротьбі з організованою злочинністю тощо. Серед них особливе місце займають спеціальні підрозділи по боротьбі з тероризмом [195, с. 124-141]. Заслугове на вивчення та застосування в Україні досвід організації і функціонування такого інституту поліції, як служба шерифів в США, особливо у сільській місцевості [196, с 162-165]. Позитивний досвід зарубіжних країн в організації патрульної служби, профілактичної роботи, місцевої поліції (особливо служби шерифів у США) тощо заслугове на вивчення та використання в організації роботи правоохоронних органів України.

Так у сенсі поліцейської діяльності, нині у Великій Британії, сформована децентралізована модель поліцейської діяльності. Поліцейська система ґрунтується на поєднанні повноважень держави й органів місцевого

самоврядування у сфері правопорядку. Діяльність британської поліції спрямована на охорону громадського порядку, попередження правопорушень, затримання та ізоляцію правопорушників, видання окремих нормативних актів для покращення стану громадського порядку та громадської безпеки. Інколи вживається термін «охорона королівського порядку» та запозичений американський термін «охорона публічного порядку» [197].

Вивчення показало, що у всіх європейських країнах підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю є елементом централізованої системи вертикального підпорядкування і не входять до структури територіальних органів поліції. А в Італії та Німеччині це окремі правоохоронні структури, які не входять до структури МВС. Підрозділи пожежної охорони знаходяться в структурі МВС у Румунії, Франції, Великій Британії, Данії, Литві, Люксембурзі, Нідерландах, Польщі, Угорщині, не входять до структури МВС та підпорядковані: місцевій владі – у Швейцарії, Норвегії; Міністерству юстиції – у Греції; Міністерству безпеки – у Швеції; Міністерству охорони навколишнього середовища – в Ірландії; Міністерству України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи – в Україні. Підрозділи прикордонної охорони входять до структури МВС у Польщі, Латвії, Угорщині, Німеччині, Румунії, Італії, Ізраїлі. Підрозділи по боротьбі з тероризмом є тільки у структурі МВС Франції [198].

Правоохоронні органи є ключовою суспільною силою, що використовує державну владу для правоохоронних цілей. Більшість законів у традиційно демократичних країнах і міжнародні юридичні документи включають поліцію до числа правоохоронних органів. Це означає, що репресивна функція поліції є лише другою за важливістю серед цілей даного інституту. Саме тому одним з показників розвитку демократичних суспільств є спосіб, яким регулюються, здійснюються і контролюються взаємовідносини поліції і громадян. Цей аспект виявляє увесь ступінь захищеності прав людини владою, так само як і ступінь розвиненості, організованості і сили цивілізованого суспільства [199-

200]. У діяльності поліцейських структур зарубіжних країн накопичено значний досвід щодо забезпечення та захисту прав людини, цей досвід може бути успішно використано з метою удосконалення діяльності органів внутрішніх справ України, зрозуміло, із врахуванням вітчизняних економічних, політичних, соціально-культурних та інших реалій.

Отже, європейський досвід свідчить, що завданнями поліції в демократичному суспільстві, регульованим принципом верховенства права, є: забезпечення громадського спокою, дотримання закону та порядку в загальному; захист і дотримання основних прав і свобод людини в тому вигляді, в якому вони закріплені, зокрема, в Європейській конвенції про права людини; попередження злочинності; вияв злочинності; надання допомоги і послуг населенню.

Без її перетворення, спрямованих на українство через звичайну централізацію, розвиток форм взаємодії з інститутами громадянського суспільства, упрощення зовнішнього контролю, використання правозахисного аспекту діяльності, неможливості стабільного правопорядку, а, значить, здійснення модернізації державних функцій у цілях утвердження законності держави на новому історичному етапі його розвитку.

Отже, необхідність в адаптації правоохоронних структур, в тому числі поліцейських систем сучасної держави, до вимог реалізації високопрофесійного підходу до захисту життя, здоров'я, майна громадян, привертає до аналізу ключових проблем інституційного забезпечення правоохоронної функції держави [200]. Розробка систематичних, фундаментальних знань про їх функціонування буде здатна створити правову та інформаційну основу для їх подальшого розвитку, а оцінка історичного досвіду правового регулювання діяльності поліції різних країн може служити історико-правовим обґрунтуванням для визначення стратегічного вектору модернізації правової та організаційної основи правоохоронної системи.

Правоохоронна функція притаманна державі на всіх етапах розвитку. При цьому її зміст (суб'єкти та об'єкти охорони, методи та форми реалізації)

виявляється у зв'язку з еволюцією соціальної та політико-правової сутності держави, яка знаходить своє зовнішнє вираження в конституційних змінах. Складовою частиною цього процесу була інституціоналізація поліцейської діяльності – створення спеціальних державних органів, що реалізують поліцейські функції в процесі реалізації поліцейської діяльності [201], і трансформація поліцейської діяльності як форми реалізації управлінської функції держави в окрему матеріальну та процесуальну форму реалізації правоохоронної діяльності.

Таким чином, поліцейська діяльність є одним із видів правоохоронної діяльності наряду з судовою та прокурорською діяльністю і може бути визначена як організаційно-правове оформлення поліцейської функції як її частини, тобто щодо самостійного компонента, правоохоронної функції держави. Багатозначність змісту терміна «поліція» загальновідома, визначення поліції, взятої за межами її громадського, політичного, культурного контексту неможливо. На певному етапі формування базових інститутів склався спеціальний апарат, здатний здійснювати поліцейську діяльність з можливим застосуванням примусу. Таким чином, поліція в сучасному розумінні – це правоохоронний інститут, наділений правом застосовувати встановлені заходи і засоби примусу з метою забезпечення громадського порядку. Більше того, поліція виступає як єдиний орган, головне призначення якого (правоохоронна компетенція) полягає в здійсненні державного примусу. Саме це відрізняє поліцію від інших органів публічної влади. Такою виключною компетенцією у Франції володіють Національна поліція і Національна жандармерія, а також у частково – муніципальна поліція.

Завдання, які виконуються поліцейськими органами, дуже різноманітні: виявлення злочинців та злочинів і затримання правопорушників; участь у судових процесах; запобігання правопорушенням у ході здійснення патрулювання та інших заходів; забезпечення конституційних гарантій; надання допомоги особам, яким загрожує фізична розправа, або тим, які не

можуть подбати про себе самі; регулювання руху транспортних засобів і пішоходів; виявлення проблем, що потенційно можуть ускладнювати контроль за дотриманням законності і роботу місцевої влади; створення і підтримання у мешканців даної місцевості почуття впевненості у своїй безпеці; підтримання порядку в громадських місцях; надання інших послуг у надзвичайних обставинах.

Досвід Франції показує, що завершення інституціоналізації поліцейської діяльності держави відбувається шляхом трансформації поліції із багатофункціонального керівного органу в орган забезпечення публічного порядку та протидії злочинності (правоохоронний інститут), що було досягнуто зміною цілей поліцейської діяльності, відділенням поліції від загальної адміністрації та від юстиції, введенням відносин у сфері поліцейської діяльності в правових рамках (юридизація поліцейської діяльності) і було викликано необхідністю адаптації інституту поліції до нових умов. Концентрація поліцейської влади збільшує політичний інтерес до поліцейського апарату і одночасно породжує проблему контролю над ним.

Отже, юридизація поліцейської діяльності є універсальною, генетичною закономірністю розвитку сучасної держави на етапі переходу від поліцейського до законного та правового держави, яка набула національну специфіку французького правління в розробці концепцій «публічної сили», юридичних структур «адміністративної поліції» та «судової поліції» [206].

На сьогодні в Україні спостерігається зворотній процес. Частина політиків вимагає взагалі не вважати поліцейську діяльність юридичною діяльністю. Більше того, є пропозиції вивести спеціальність «Правоохоронна діяльність» з числа юридичних спеціальностей.

Загалом, досвід Франції показує, що перетворення інституту поліції мали дві взаємопов'язані цілі: за допомогою одержавлення, уніфікації та посилення впливу єдиного центру (МВС) на елементи поліцейської системи покращити ефективність поліцейського апарату. Роль модельної централізованої моделі поліцейської діяльності для цивільних поліцейських

органів зіграла префектура поліції Парижа, яка продемонструвала свою здатність швидко адаптуватися до роботи в суспільстві, що стрімко розвивається під впливом науки і техніки, виробивши нові методи роботи. Поліцейська система Франції з організацією, що остаточно склалася, стає розвиненою підсистемою забезпечення внутрішньої безпеки державно-правової системи Франції. Формування централізованої поліцейської системи Франції з її двома головними елементами – Національною поліцією та Національною жандармерією, що мають практично однакові повноваження, але мають різну територіальну юрисдикцію та деякі організаційні відмінності, – завершилося централізацією поліцейських муніципальних служб. Збереження самостійності та військового статусу Національної жандармерії за певної функціональної демілітаризації зумовило формування централізованої дуалістичної поліцейської системи Франції. Досягнення певного рівня інтегрованості системи дозволило подолати її дисфункцію, що виявилася, забезпечивши подальший поступальний розвиток.

Найважливіша реформа історії поліції Франції, спрямована на досягнення кращої координації головних сил, забезпечення суб'єктів ПУД ПО, була проведена на основі Закону від 3 серпня 2009 р. про Національну жандармерію, який ґрунтується на трьох принципах: співіснування двох сил безпеки; збереження військового статусу жандармерії; організаційне та функціональне приєднання жандармерії до Міністерства внутрішніх справ. Французька поліцейська система зазнає складнощів пристосування централізованої бюрократичної моделі до умов суспільства «ризик», і традиційна модель поліції у Франції переживає фундаментальні зміни, які можна порівняти тільки з самим фактом відокремлення поліції в системі органів державної влади. Напрацьовано позитивний досвід наближення поліцейської діяльності до потреб громадян та конкретних територіальних громад (комун, регіонів), взаємодії поліцейських органів із державними, муніципальними органами, приватними та громадськими організаціями,



реалізується вимога підзвітності поліції громадянам, зростає рівень довіри громадян до поліції.

У новому тисячолітті Франція, як і інші європейські держави, зіткнулася з новими викликами безпеки, у відповідь на які була сформована концепція «співробітництва» у сфері громадської безпеки, в рамках реалізації якої здійснювався розвиток поліцейської системи Франції в цілому, реформування Національної поліції, Національної жандармерії та муніципальної поліції. Її принципи: пріоритет права і свободи людини і громадянина; визнання права на безпеку одним із фундаментальних прав; партнерство на основі договору та узгодженості дій усіх зацікавлених суб'єктів; визнання відповідальності держави за рівень безпеки; плановість; створення організаційно-правових засад взаємодії та співпраці; підвищення ефективності діяльності кожного суб'єкта з допомогою інтеграції діяльності; багаторівнева система діагностики проблем безпеки та оцінки вжитих заходів; економія бюджетних коштів; облік «відчуття небезпеки» при формулюванні цілей та завдань; системність заходів на основі поєднання профілактики та репресії; територіальність; ключова роль здійсненні профілактики правопорушень місцевих органів самоврядування.

В основі будь-якого суспільно-політичного процесу (державно-політичної діяльності) лежать концептуальні ідеї, відображені в доктрині, у тому числі нормативно-правових актах, що закріплюють суспільно-політичні рішення. Власне, державно-політична діяльність проявляється в прийнятті найважливіших політичних рішень, спрямованих на вироблення і застосування конкретних засобів і методів досягнення поставлених зовнішньополітичних і всередині політичних цілей. Зауважимо, що в процесі прийняття політичних рішень беруть участь або на нього впливають групи інтересів, політичні партії, громадські організації та рухи; органи місцевого самоврядування; релігійні об'єднання, бізнес-структури та ін. У сфері публічної політики далеко не всі інтереси є публічним, в ній можливе існування; а іноді й домінування тіньових центрів влади, а, відтак, і прийняття управлінських рішень. Нарешті, в управлінській діяльності держави не все має

політичне звучання: воно здійснює багато функцій управління, далекі від політики.

### 3.2. Публічноуправлінська діяльність правоохоронних органів в системі національної безпеки

Конституція України в ч. 3 ст. 17 вказує на те, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [206]. Це єдине формулювання в Основному Законі, яке містить словосполучення «правоохоронні органи».

Відповідно до ст. 12 «Склад сектору безпеки і оборони» Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-УШ, до зазначеного сектору входять ключові складові, функції яких визначаються діючим законодавством України. До складу сектору безпеки і оборони входять:

- 1) Міністерство оборони України;
- 2) Збройні Сили України;
- 3) Державна спеціальна служба транспорту;
- 4) Міністерство внутрішніх справ України;
- 5) Національна гвардія України;
- 6) Національна поліція України;
- 7) Державна прикордонна служба України;
- 8) Державна міграційна служба України;
- 9) Державна служба України з надзвичайних ситуацій;
- 10) Служба безпеки України;
- 11) Управління державної охорони України;
- 12) Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України;

13) Апарат Ради національної безпеки і оборони України;

14) розвідувальні органи України [207]

Отже, актуальним питанням вдосконалення організації державної підсистеми забезпечення національної безпеки є оптимізація її функцій. Модель, що міститься в Законі України «Про національну безпеку України», потребує корегування, оскільки виділення в ній основних функцій проведено не за єдиним, комплексним критерієм. Вважаємо, що ці функції могли б бути представлені в наступному вигляді (таблиця 3.1).

Таблиця 3.1

Функціональний зміст публічноуправлінської діяльності правоохоронних органів у сфері національної безпеки

№	Функція	Зміст діяльності органу влади
1	2	3
1.	Стратегічна	визначення й узгодження життєво важливих національних інтересів особистості, суспільства і держави, формування на цій основі національних інтересів країни
	цілепокладання	визначення цілей і завдань забезпечення нацбезпеки в соціальній, економічній, екологічній та іншій сферах
	системна	удосконалення системи забезпечення національної безпеки в означених сферах, приведення її у відповідність з якісними змінами обстановки у сфері системи безпеки, характером і спрямованістю загроз і викликів ній
		розробка та розвиток системи заходів забезпечення національної безпеки;
	прогнозування	виявлення, оцінка та прогнозування внутрішніх і зовнішніх викликів та загроз національним інтересам особистості, суспільства і держави, здійснення комплексу оперативних та довготривалих заходів щодо їх попередження і нейтралізації
	ресурсна	створення та підтримання в готовності сил та засобів забезпечення нацбезпеки (залежно від напряму, підсистеми); створення мобілізаційних ресурсів і визначення порядку їх розгортання;

1	2	3
	планування	управління силами і засобами забезпечення національної безпеки в повсякденних умовах і при надзвичайних ситуаціях
	інформаційна	інформаційне забезпечення діяльності суб'єктів забезпечення нацбезпеки;
	оптимізації	здійснення системи заходів щодо відновлення оптимального функціонування об'єктів нацбезпеки в регіонах, що постраждали в результаті виникнення надзвичайної ситуації
	зовнішньо-системна	участь в заходах щодо забезпечення національної безпеки за межами держави відповідно до міжнародних договорів та угод, укладених або визнаних нею

Джерело: розроблено автором

Таким чином, чітко визначено специфіку завдань військових формувань та правоохоронних органів держави, як їх особливі конституційні повноваження.

Функції громадянського суспільства у сфері правоохорони і національної безпеки є можливість систематизувати таким чином:

1) методичне керівництво діяльністю громадських структур, організація взаємодії між ними і, державою з метою захисту національних інтересів (у соціальній, економічній та ін. сферах);

2) створення мережі органів громадської експертизи законодавства з питань забезпечення нацбезпеки при центральних і регіональних представницьких органах;

3) проведення незалежних експертиз джерел небезпек і загроз, формування банку даних інформації про стан захищеності національних інтересів і визначенні шляхів протидії цим загрозам;

4) боротьба з соціальними і моральними деформаціями та викривленнями, службовою безвідповідальністю і некомпетентністю державних службовців;

5) проведення безпосереднього інформаційно-пропагандистського

впливу на носіїв загроз нацбезпеці в напрямку спонукання їх до відмови від антигромадської діяльності, переорієнтації їх антисоціальних установок на соціально-позитивні;

б) безпосереднє реагування на ситуації, що загрожують життю і здоров'ю громадян, їх власності, соціально-культурному середовищі проживання, правопорядку;

7) протидію загрозам нацбезпеці шляхом самостійного або спільно з державними інститутами прийняття відповідних заходів безпеки в цій галузі;

8) соціальна мобілізація населення на протидію певним загрозам нацбезпеки шляхом надання позитивного впливу на соціальні цінності населення, на їхнє ставлення до загроз цій безпеці, формування активної позиції громадян і залучення їх в боротьбу із загрозами безпеці;

9) надання консалтингових та інших послуг з організації служб безпеки в соціальних організаціях;

10) забезпечувати на основі законності захист приватних сфер життя людини і громадянина;

11) розробка пропозицій щодо оновлення законодавчих актів з проблем забезпечення нацбезпеки;

12) забезпечувати реальні гарантії прав і свобод людини, рівний доступ до участі в державних і суспільних справах;

13) здійснювати функцію соціального контролю по відношенню до своїх членів, оскільки воно незалежно від держави, має у своєму розпорядженні засоби і санкціями, за допомогою яких може змусити індивіди дотримуватися суспільні норми, забезпечити соціалізацію та виховання громадян;

14) участь в розробці нових технічних засобів і соціальних технологій, орієнтованих на забезпечення безпеки в соціальній, економічній та ін. сферах;

15) політичної культури і соціальної відповідальності за долю майбутніх поколінь;

16) виконання комунікаційної функції (у демократичному суспільстві проявляється розмаїття інтересів. Найширший спектр цих інтересів є

результатом тих свобод, якими володіє громадянин в умовах демократії. Однак в умовах ідеологічного плюралізму ці інтереси настільки численні, настільки різноманітні і диференційовані, що державна влада практично не має інформації про всі ці інтереси. Завдання інститутів і організацій громадянського суспільства інформувати державу про конкретні суспільні та групові інтереси громадян, задоволення яких можливо лише силами держави;

17) розвиток творчості, ініціативи, волонтерства, благодійності та меценатства, а також патріотизму та культури у громадян;

18) популяризація правил безпеки поведінки громадян в побуті, на службі, на відпочинку, у громадських місцях, залучення громадян через громадські об'єднання в практичну діяльність щодо забезпечення нацбезпеки;

19) підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації громадян для роботи в недержавних структурах забезпечення національної безпеки;

20) участь в реалізації міжнародних програм із забезпечення національної безпеки (у соціальній, економічній та ін. сферах) [209].

Встановлення проблем діяльності органів державної влади у сфері національної безпеки України має не тільки теоретичне, а й безпосередньо практичне значення, оскільки спрямоване на вдосконалення законодавства про національну безпеку України, розробку стратегії такої безпеки і воєнної доктрини України, є основою для напрацювання керівних принципів і напрямів діяльності суб'єктів публічного адміністрування з метою своєчасного виявлення, відвернення та нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам України.

На основі концепту національних інтересів, запропонованого у працях Ф. Терханова [210-212], пропонуємо таке формулювання змісту публічноуправлінської діяльності правоохоронних органів у сфері національної безпеки України.

*Публічноуправлінська діяльність в системі правоохоронних органів у сфері національної безпеки України* – законодавчо визначена, побудована на демократичних принципах адміністрування, структурно розосереджена

діяльність суб'єктів публічного управління, що концептуально визначається, формується на демократичних засадах, спрямовується на виконання норм законодавства у сфері національної безпеки України та реалізується органами державної влади та в окремих випадках – органами місцевого самоврядування, шляхом прийняття публічноуправлінських рішень, надання публічних послуг та виконання публічноадміністративних процедур, регламентів та приписів, забезпечується відповідними правовими та адміністративними режимами, і визначена як цільова функція політичного керівництва держави.

При цьому саме аналіз багатьох визначень національної безпеки дозволяє виділити низку особливостей, що характеризують власне феномен національної безпеки та її публічноуправлінський зміст. По-перше, національна безпека – це стан інтегрованої соціальної системи, за умов якого функціонування складників, підсистем, суб'єктів визначається доцільністю спеціального регулюючого впливу. Якщо брати до уваги сучасну концептуальну тезу ООН про доцільності об'єднання сил для підтримки безпеки. Фактично це має на увазі утримання від будь-яких дій, які можуть погіршити становище в такій мірі, що буде поставлено під загрозу підтримку безпеки [213, с. 43-53].

По-друге, національна безпека є станом стабільного функціонування та розвитку системи політико-правового характеру на національному рівні, який визначається факторами об'єктивного та суб'єктивного характеру. Виходячи з етимології слова «безпека», зміст якого традиційно розкривається як стан, при якому не загрожує небезпека або захист від небезпеки, стан національної безпеки визначається: об'єктивною, не залежною від людського волевиявлення відсутністю загроз національним інтересам (об'єктивний фактор); цілеспрямованою захищеністю національних інтересів від загроз (суб'єктивний фактор) [214, с. 32-36].

Загальним об'єктом національної безпеки виступають національні інтереси як сукупність особистісних, суспільних і державних інтересів, які гармонійно поєднуються. Це трактування слід уточнити важливим

положенням, що національні інтереси, як гармонійне поєднання особистісних, суспільних і державних інтересів детермінуються життєво важливими потребами та ціннісними пріоритетами, сформованими в ході історичного розвитку державотворчого українського народу й інших народів, які проживають на території України. Таким чином, особистісні, суспільні й державні інтереси слід розглядати в якості родових об'єктів національної безпеки. Безпосередніми ж об'єктами виступають конкретні особистісні, суспільні та державні інтереси в сфері відносин економічного, соціального, політичного, екологічного й іншого характеру.

Феномен національної безпеки має якісний і кількісний аспект. Зокрема, якісний аспект передбачає, що безпека середовища функціонування національної політико-правової системи є певною якістю, що припускає відсутність загроз цій системі. Кількісний аспект – це ступінь безпеки, яка визначається конкретною безліччю джерел, загроз, окремих факторів й умов, які створюють агресивне для функціонування національної політико-правової системи середовище [214].

Значна кількість визначень поняття «національна безпека» у вітчизняній літературі об'єднує прагнення передати цей стан через аналіз конкретних ознак:

- 1) поточного стану об'єкта безпеки, коли для нього відсутня небезпека;
- 2) стан, що підтримує необхідну економічну і військову національну міць для протидії загрозам її існуванню, які походять як з інших країн, так і з власної країни;
- 3) реальні можливості бути незалежним від небезпеки зовнішнього походження;
- 4) стан відносин на міжнародному рівні, що не допускають створення загрози народній безпеці в будь-якому вигляді.

У цьому контексті необхідно зазначити, що пріоритети державної політики щодо забезпечення національної безпеки й оборони визначаються у наступних державних документах:



- 1) Стратегія національної безпеки України;
- 2) Стратегія воєнної безпеки України;
- 3) Стратегія кібербезпеки України;
- 4) Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України,

а також в інших документах, які регламентують питання національної безпеки й оборони, підлягають схваленню Радою національної безпеки і оборони України та затверджуються через укази Президента України [215].

Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України (затверджена Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016 [216]), формує систему точок зору на процеси розвитку спроможностей Української держави стосовно безпеки й оборони спроможностей України протягом середньострокового терміну, з урахуванням того, що зазначені погляди повинні формуватися на основі аналізу безпекового середовища та можливостей держави відносно фінансово- економічного стану, та мають впроваджуватися у межах систематичного й комплексного моніторингу особливостей функціонування національного сектору безпеки й оборони.

Відповідно, в якості мети Концепції розвитку сектору безпеки й оборони України необхідно відзначити виокремлення шляхів становлення спроможностей держави відносно безпеки й оборони, які, в свою чергу, уможливають: відновлення територіальної цілісності України на рівні її державного кордону, що є визнаним у міжнародному форматі; забезпечення формування національної системи реагування на ситуації кризового характеру; своєчасне виявлення, недопущення й уникнення загроз національній безпеці, що мають зовнішнє й внутрішнє походження; гарантування безпеки особистості, а також, прав і свобод людини і громадянина, закріплених у Конституції України; забезпечення кібербезпеки; забезпечення сумісного оперативного реагування на ситуації кризового характеру та надзвичайні ситуації.

Сучасна система забезпечення національної безпеки й оборони України характеризується неефективністю функціонування. Зазначена ситуація спричинена низкою факторів:

- 1) відсутність цілком сформованого національного сектору безпеки й оборони, який являв би собою як цілісне функціональне об'єднання, що підлягало б управлінню з єдиного центру;
- 2) слабкість з інституційної точки зору;
- 3) відсутність професійності кадрового корпусу;
- 4) наявність структурної незбалансованості державних органів, що відносяться до сектору безпеки й оборони;
- 5) брак необхідного обсягу ресурсів й їх неефективне застосування в межах сектору безпеки й оборони;
- 6) неефективність гарантій безпеки України на міжнародному рівні;
- 7) функціонування збройних формувань незаконного походження, підвищення рівня злочинності, незаконне використання вогнепальної зброї.

Для вирішення завдання більш якісного аналізу впливу загроз на кожен інтерес, а також з метою оцінки рівня загроз з урахуванням пріоритетності інтересів, доцільно застосовувати метод оцінки рівня загроз безпеці регіону. Рішення завдання оцінки рівня загроз безпеці регіону складається з трьох етапів: перший – визначення значущості окремих інтересів регіону в загальній системі регіональних інтересів; другий – оцінка впливу основних загроз безпеці регіону для кожного інтересу регіону; третій – оцінка рівня загроз безпеці регіону.

Зокрема, на першому етапі запропонованого підходу визначаються показники пріоритетності інтересів регіону – виділення життєво важливих інтересів визначеного регіону. При цьому життєво важливі інтереси регіону являють собою сукупність інтересів кожного окремого жителя, громадських, виробничих та інших колективів, а також регіону в цілому. Серед безлічі інтересів регіону завжди можна виділити кілька життєво важливих інтересів, що є домінуючими, ключовими, визначальними, порівняно з іншими

дрібнішими інтересами. Життєво важливі інтереси регіону можна виділити: враховуючи особливості регіону; ґрунтуючись на думці експертів і проаналізувавши матеріали досліджень і публікації з питань безпеки регіону.

Відповідно, серед найважливіших заходів, спрямованих на забезпечення національної безпеки, варто назвати моніторинг факторів, що обумовлюють загрози національній безпеці. Послідовність етапів впровадження стратегії забезпечення національної безпеки України повинна містити три ключові блоки. Перший Зокрема, моніторинг стану національної безпеки є першим блоком стратегії забезпечення національної безпеки. Виявлення випадків, коли фактичні параметри стану національної безпеки відхиляються від граничних значень, та визначення цих граничних значень. Другий блок стратегії забезпечення національної безпеки орієнтований на розробку прогнозів соціально-економічного розвитку й оцінку в рамках цих прогнозів індикаторів, які визначають національну безпеку. Третій блок впровадження державної стратегії забезпечення національної безпеки передбачає розробку комплексу, механізмів, методів і заходів, орієнтованих на забезпечення національної безпеки. При цьому основним критерієм визначення національної безпеки є здатність держави оцінювати рівень загроз. Необхідно відзначити, що на основі цього підходу можливо, наприклад, для оцінки економічної безпеки держави запропонувати такі методи.

1. Спостереження за станом ключових макроекономічних показників і порівняння їх із граничними значеннями. Цей метод розроблявся вітчизняними вченими із залученням досліджень зарубіжних авторів. Як результат, було запропоновано систему граничних значень показників економічної безпеки для країни, регіону, галузі стосовно України. До основних показників економічної безпеки віднесені, зокрема, такі:

- 1) рівень і якість життя;
- 2) рівень інфляції;
- 3) рівень безробіття;
- 4) рівень економічного зростання;

5) стан бюджетного дефіциту тощо.

В якості граничних значень запропоновано застосовувати значення не нижче середньосвітових.

2. Методи експертної оцінки, у межах яких застосовуються логічні правила вироблення оптимальних рішень, що формуються експертами на основі власних уявлень і знань про будь-яку сферу проблем. До них, зокрема, відноситься бальна оцінка кризового стану і відповідний розподіл територій за ступенем загроз національній безпеці на основі оцінки результатів розпізнавання показників, що характеризують рівень національної безпеки.

У цілому, ключовим вихідним етапом аналізу рівня національної безпеки стає формування системи кількісних індикаторів, що віддзеркалюють зміст визначеного інтересу об'єктів безпеки. На жаль, на сьогоднішній день подібна система показників відсутня в Україні.

Процес успішного становлення України як суверенної держави вирішальною мірою залежить від забезпечення її національної безпеки. З огляду на зростаючі загрози і нестабільність у світі, постають нові виклики міжнародній безпеці у сировинній, енергетичній, фінансовій, інформаційній, екологічній, продовольчій та інших сферах. Загрози через поширення зброї масового ураження, міжнародний тероризм, транснаціональна організована злочинність, піратство, нелегальна міграція, міждержавні та громадянські конфлікти стають все більш інтенсивними, зачіпають все нові геополітичні регіони і держави. Водночас усе більш актуальними стають внутрішні виклики національній безпеці України. Насамперед це стосується наявності неефективної системи органів влади у сфері національної безпеки через недосконалість системи державного управління внаслідок витратної економічної моделі та економічної кризи, що поглиблюється, виснаження фінансових ресурсів держави і, зрештою, зниження рівня життя населення, а також тотальної корупції, спотворення демократичних процедур, що стримують процеси кадрового оновлення суб'єктів публічного адміністрування, ведуть до неспроможності держави виконувати власні

функції насамперед щодо захисту прав і свобод людини та громадянина, викликають недовіру до державних органів з боку суспільства [218].

У таких умовах проблема національної безпеки постає як надзвичайно актуальна, першорядна, що потребує суспільного і державного вирішення. Це, своєю чергою, зумовлює нагальну потребу напрацювання єдиної системи знань про національну безпеку на основі наукової методологічної бази, в тому числі визначення ефективних засобів державного управління сферою національної безпеки України. Насамперед це стосується визначення та практичної реалізації адміністративно-правових засад публічного управління та адміністрування у сфері національної безпеки України

Варто визначити особливості сфери національної безпеки України як предмета публічного управління та адміністрування, що являє собою сукупність взаємопов'язаних суспільно-правових інститутів, які забезпечують функціонування цієї сфери, а також розроблено архітекtonіку сфери національної безпеки України, яку пропонується розуміти як сукупність кількох базових компонентів: об'єкти національної безпеки України; система законодавства про національну безпеку України; суб'єкти публічного адміністрування у сфері національної безпеки України; інститут юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері національної безпеки України. Об'єкт публічного управління у сфері національної безпеки України – суспільні відносини, що виникають із приводу створення відповідних правових норм, визначення адміністративно-правового статусу учасників цієї групи суспільних відносин, попередження та припинення відповідних правопорушень і притягнення до юридичної відповідальності за порушення встановленого режиму національної безпеки України.

Зазначимо, що правовою основою діяльності суб'єкта публічного управління у сфері національної безпеки України стають норми національного права, а в процесі своєї діяльності дані суб'єкти використовують виключно форми та методи публічного адміністрування. У сукупності форм публічного адміністрування у сфері національної безпеки України важливо виокремити їх

основні групи – правові та організаційні (які не пов'язуються з реалізацією державно-владних повноважень суб'єктами публічного адміністрування, а здебільшого сприяють їх здійсненню) [219].

Удосконалення публічноуправлінської діяльності у сфері національної безпеки України, розробка нормативної бази регулювання встановленого режиму національної безпеки відбуваються з урахуванням міжнародних та європейських стандартів. Встановлено, що впровадження сучасної системи публічного адміністрування у сфері національної безпеки України, спрямованої на посилення ролі в ньому громадянського суспільства, повинно кореспондуватися з процесами вдосконалення та модернізації відповідно до викликів часу законодавства.

За таких умов стартувала реформа СБУ, ініційована Президентом України В. Зеленським, що в частині удосконалення ПУД у сфері правоохоронної діяльності. Законопроект №3196 щодо реформи СБУ зареєстрований у парламенті 10 березня 2020 р. Його ініціатором виступив Президент України Володимир Зеленський. Проект Закону напрацювали фахівці Служби, а фінальну редакцію підготувала експертна група Офісу Президента. У ній враховані ключові пропозиції міжнародних партнерів. 19 травня 2020 р. Верховна Рада розглянула законопроект 3196 і направила його на повторне перше читання і доопрацювання в парламентський комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки. Законопроект спрямовано на підвищення інституційної спроможності СБУ із забезпечення державної безпеки та приведення законодавства України, що регулює її діяльність, у відповідність із сучасними викликами і загрозами державній безпеці України, яким повинна протидіяти СБУ, а також стратегічними та концептуальними документами з питань розвитку сектору безпеки і оборони, реформування системи правоохоронних органів і відповідними рекомендаціями міжнародних та європейських партнерів України. Статтею 2 проекту Служба безпеки України визначається як:

- 1) «державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, що забезпечує державну безпеку України» (частина перша);
- 2) «головний орган із забезпечення державної безпеки» (частина друга);
- 3) «головний орган у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю» (частина друга);
- 4) «спеціально уповноважений державний орган у сфері контррозвідувальної діяльності» (частина друга);
- 5) «національний орган безпеки – спеціально уповноважений державний орган у сфері забезпечення охорони державної таємниці» (частина друга) [220].

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України наголошує, що правовий статус Служби безпеки України визначається одночасно як «державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями», як «головний орган», як «спеціально уповноважений державний орган» і як «національний орган». Зважаючи на положення статті 17 Конституції України наявність такого розмаїтого правового статусу в органі державної влади не є обґрунтованою [221].

Так само, відповідно до частини третьої статті 17 Конституції України забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Отже, з наведеного конституційного положення випливає, що забезпечення державної безпеки покладається на правоохоронний орган, організація і порядок діяльності якого визначаються законом.

У наукових джерелах правоохоронна діяльність розглядається у широкому та вузькому значеннях. У широкому сенсі правоохоронна діяльність – це вся діяльність органів державної влади, спрямована на утвердження України як правової держави. Відповідно до положень статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною

цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. У контексті наведеного та зважаючи на особливості реалізації правоохоронної функції держави, слова «з правоохоронними функціями» у статті 2 законопроекту слід виключити як такі, що не несуть відповідного змістовного навантаження. У вузькому значенні правоохоронна діяльність пов'язується із правозастосовною діяльністю, тобто застосуванням охоронних норм у разі порушення регулятивних норм, іншими словами, застосуванням норм кримінального закону та закону про адміністративну відповідальність [222].

Таку позицію Головного науково-експертного управління доцільно підтримати з позицій наукового аналізу. При цьому вважаємо за доцільне наголосити, що більшість суб'єктів в системі правоохоронних органів, яку зазвичай традиційно подають у сталому форматі, складають саме органи влади з правоохоронними функціями. Також варто підтримати позицію управління щодо статті 5, 6, 17, 19 Конституції України оперують поняттями «орган державної влади» та «правоохоронний орган держави». Стосовно «спеціального призначення» того чи іншого органу слід звернути увагу, що Конституція України не містить згадки про можливість утворення в системі органів державної влади «органів спеціального призначення». А з огляду на принцип недопущення дублювання повноважень/функцій органів державної влади як запобіжник зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади її окремими органами або впливу на обсяг їх конституційних повноважень кожен орган державної влади здійснює власні «спеціальні» у порівнянні з іншими органами державної влади повноваження, тобто має спеціальне призначення [224].

Вочевидь, сучасна модель публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів має бути побудована на чіткій детермінації категорій і понять, наведених нами у розділі 1.



Наведені особливості доцільно представити у вигляді певного управлінського алгоритму (рис.3.2.).

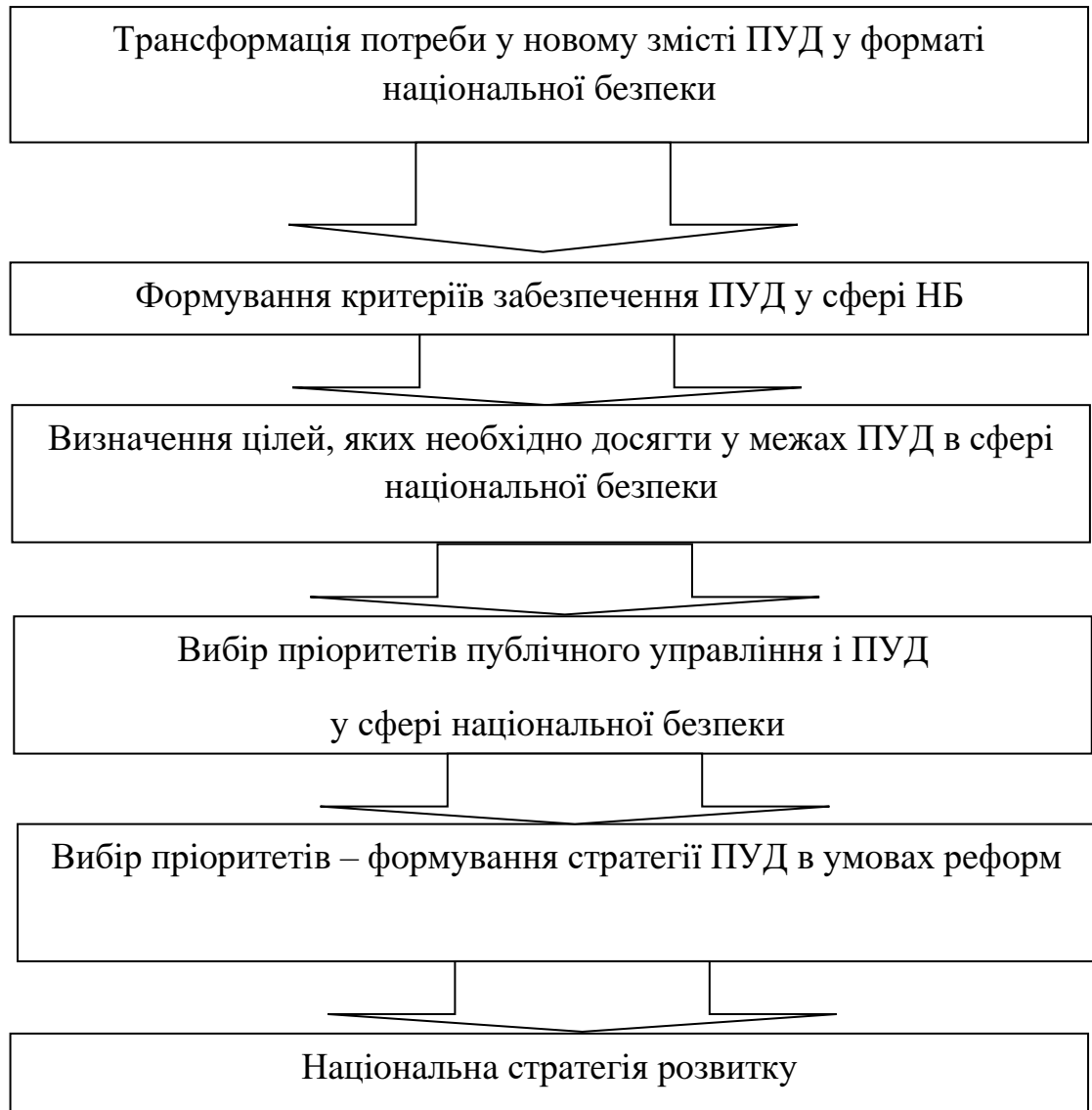


Рис. 3.1. Алгоритм реалізації публічноуправлінської діяльності у сфері національної безпеки

Джерело: дослідження автора.

Таким чином, варто зробити певні узагальнення

1) у цілому, для підвищення загального рівня національної безпеки країни необхідним є формування та реалізація відповідного механізму державного управління. Він являє собою систему заходів організаційного, економічного й правового характеру, орієнтованих на запобігання виникненню загроз національній безпеці та містить такі складові: перша –

проведення комплексного незалежного моніторингу економіко- суспільного стану з метою ідентифікації, прогнозування та недопущення загроз національній безпеці; друга – встановлення гранично допустимих значень соціально-економічних індикаторів, недотримання яких викликає нестабільність і конфлікти; третя – впровадження заходів на загальнодержавному рівні стосовно ідентифікації й недопущення виникнення загроз зовнішнього й внутрішнього походження, що є критичними для національної безпеки. При цьому віднесення органів місцевого самоврядування до органів, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки, так само як і віднесення до суб'єктів безпеки громадян і громадських об'єднань, є невірним, виходячи з того, що вони не належать до органів державної влади та не мають відповідних сил і засобів.

Основні напрями трансформації ПУД в галузі забезпечення національної безпеки можливо сформулювати наступним чином: вдосконалення правової основи діяльності органів виконавчої влади, наділених компетенцією у сфері забезпечення національної безпеки; вдосконалення структури державних органів виконавчої влади, наділених компетенцією у сфері забезпечення національної безпеки; вдосконалення законодавства в окремих сферах, безпосередньо пов'язаних зі сферою забезпечення національної безпеки; приведення до єдиної стійкої системи нормативно-правових актів, що регламентують окремі види безпеки й аспекти її забезпечення; формування ефективного понятійного апарату, що виключає неоднозначне тлумачення, як при розробці нормативних актів, так і в процесі їх правозастосування у практиці органів державної влади.

Доцільно узагальнити складники реформування діяльності органів влади у сфері національної безпеки у вигляді моделі організаційно-правового забезпечення реалізації НБ (рис.3.3).

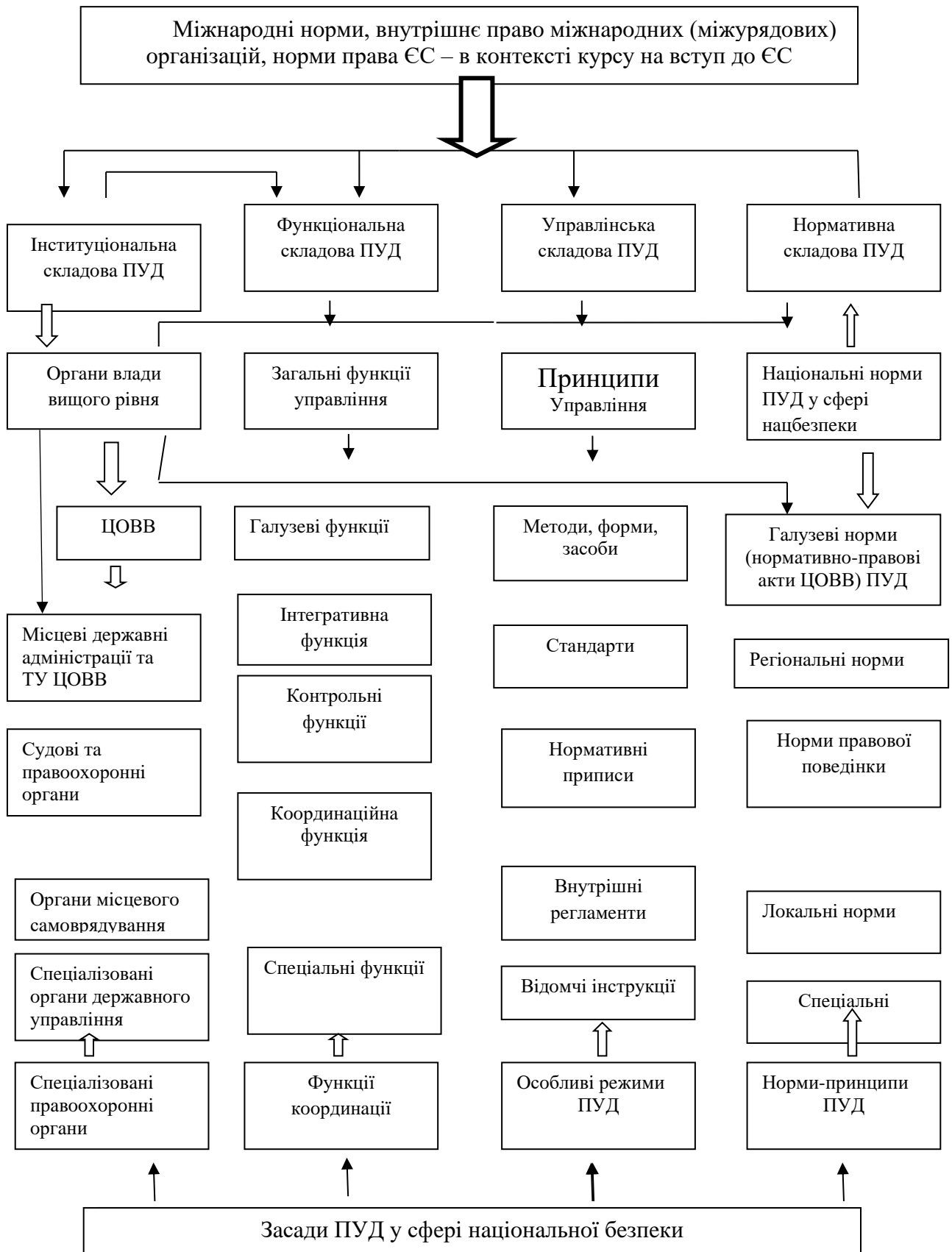


Рис.3.2. Інтегративна модель організаційно-правового забезпечення ПУД

Джерело: систематизовано автором на основі [226-228].

Система органів публічного управління створюється саме як інструмент реалізації мети та завдань щодо процесів, які відбуваються в суспільному житті, як засіб конкретизації загальних функцій державного управління у певних сферах суспільної життєдіяльності; з огляду на конкретну мету, розробляються, приймаються та реалізуються конкретні правові норми. Функції певного органу системи публічного управління є похідними від завдань та мети. Кожний орган влади, який входить до системи управління, здійснює належну йому компетенцію, й одночасно виконує управлінські повноваження.

При формуванні організаційно-правового механізму забезпечення державного суверенітету варто виокремити декілька рівнів: загальнодержавний рівень – передбачає визначену Конституцією та законодавчими актами діяльність органів влади щодо забезпечення державного суверенітету; регіональний рівень – базовий рівень реалізації всіх реформ в державі, проте на даний час зусилля регіональної влади характеризується не лише різним сприйняттям загроз і викликів, але й різними підходами щодо створення регіональних механізмів реалізації державної політики (перш за все – щодо політики забезпечення державного суверенітету).

Саме тому варто у процесі формування організаційно-правового механізму забезпечення територіальної цілісності зробити акцент на первинному (локальному) рівні. Адже при змінах управлінських режимів, встановленні режиму адміністрування на певній території практично завжди локальний рівень зберігає управлінську функцію при зміні суб'єкта владних відносин центрального та регіонального рівня. Формально систему забезпечення територіальної цілісності на первинному варто розглядати через комплекс формалізованих та неформалізованих механізмів забезпечення державного суверенітету

Суб'єктами публічного адміністрування у сфері національної безпеки України є система взаємодоповнюючих і взаємопов'язаних органів державної

влади та місцевого самоврядування, а також громадських об'єднань, цілеспрямована узгоджена діяльність яких орієнтована на ефективне забезпечення національної безпеки, чого неможливо досягти у разі відокремленої діяльності окремо взятих уповноважених державою органів або представників недержавного сектору. Основні види суб'єктів публічного адміністрування у сфері національної безпеки України доцільно класифікувати за такими критеріями: залежно від наданих відповідно до законодавства повноважень і компетенції у сфері національної безпеки; характеру повноважень у сфері національної безпеки; рівня управлінського забезпечення національної безпеки; ролі та ступеня важливості діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері національної безпеки України; спеціалізації діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері національної безпеки України та об'єкта публічного адміністрування у сфері національної безпеки України; місця знаходження та географії поширення повноважень суб'єкта публічного адміністрування у сфері національної безпеки України [229].

Як наголошують науковці, інституційній підсистемі властиве створення нових органів військово-політичного управління, прискорений розвиток військової організації держави (сектору безпеки і оборони), поглиблення міжнародного військово-політичного партнерства. У нормативній підсистемі відбувається динамічне оновлення законодавства з питань національної безпеки і оборони з врахуванням потреб війни, проте численні зміни можуть призводити до дисбалансу повноважень органів влади. Функціональна підсистема стимулює якісне виконання законодавчо визначених обов'язків у сфері національної безпеки і оборони, мобілізацію державних і суспільних можливостей на виконання завдань гібридної війни. Комунікативна підсистема забезпечує пошук й становлення нових форматів взаємодії елементів політичної системи між собою, із зовнішнім середовищем та з громадянським суспільством [230].

Водночас, щодо всієї системи правоохоронних органів варто вказати на той факт, що наділення таким статусом як «державний орган спеціального

призначення з правоохоронними функціями» будь-якого органу, діяльність якого спрямована на забезпечення безпеки України, не узгоджується з частиною третьою статті 17 Конституції України, відповідно до якої забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Наразі законодавство України не містить уніфікованого визначення понять «правоохоронний орган» чи «правоохоронна функція», а отже за відсутності такого визначення не можливо дійти однозначного висновку, чи може «орган з правоохоронною функцією» вважатися «правоохоронним органом».

Загалом, при побудові концептуальної моделі публічноуправлінської діяльності варто застосовувати методологію, запропоновану В. Баштанником, І. Лозицькою, Ф. Терхановим [231-232] для дослідження теоретико-методологічних засад формування засад публічного управління, що поєднує:

- аналіз історико-теоретичних засад розвитку управління на різних рівнях в межах національної держави, визначення історичних тенденцій формування правової основи публічного адміністрування в Україні як самостійного напрямку науки державного управління та детермінації на цій основі національних інтересів;

- систематизація європейського досвіду раціоналізації відносин у системі державного управління з використанням сучасної методології наукового дослідження у сфері національної безпеки;

- визначення дефініцій суб'єктів публічно-владних відносин через завдання, цілі, принципи, компетенції інститутів політичної влади, а також з'ясування місця принципів державно-управлінської діяльності у системі повноважень органів публічного адміністрування в Україні, у контексті діяльності яких уточнюється комплекс національних інтересів;

- дослідженні впливу суспільних інститутів на розвиток України як демократичної правової держави відповідно до пріоритетів національного розвитку.

Разом з тим, осібне місце має знайти окремий законодавчий акт з питань публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів, положення якого перш за все, корелюються з усталеними демократичними європейськими принципами, оскільки Європейський суд з прав людини, аналізуючи термін «закон» у подібних випадках, наголошував на таких його необхідних ознаках як прийнятність для особи (йдеться про можливість передбачити наслідки), доступність для зацікавленої особи, передбачуваність щодо змісту та характеру застосовуваних заходів – для того, щоб виключити будь-який ризик свавілля, чіткість формулювань [232].

Вважаємо, що варто визначити особливості ПУД в системі національної безпеки і до складових елементів адміністративно-правового механізму ПУД в системі національної безпеки слід віднести три головні етапи:

- етап формування і загальної дії юридичних норм, якбq передбачає тісний зв'язок права з механізмом публічної влади, єдність і взаємозв'язок права і публічного управління;
- етап виникнення на власних засадах комплексу завдань на основі юридичних фактів щодо конкретних суб'єктів прав та обов'язків – правовідносин як індивідуалізованої міри поведінки;
- стадію реалізації прав та обов'язків, здійснення їх у практичній поведінці, діяльності суб'єктів права.

Таким чином, раціональний механізм ПУД в системі правоохоронних органів – це цілісна система правових засобів, способів та форм, організованих найбільш оптимальним чином для задоволення потреб, цілей та інтересів суб'єктів суспільних відносин, які виникають в процесі функціонування правоохоронних органів. Крім того, з метою дотримання принципу правової визначеності у науковому полі державного управління важливо встановити:

- 1) правовий режим діяльності складників системи правоохоронних органів;
- 2) адміністративний режим функціонування правоохоронних органів;

3) механізм та порядок функціонування публічного механізму забезпечення прав і свобод громадян.

Формування і функціонування механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки є відповіддю суб'єкта безпеки (групи, організації, держави та ін.) на соціальні виклики і загрози об'єкта, стан якого не задовольняє його. Однак розгортання діяльності, спрямованої на зміну становища об'єкта, передусь визначення бажаної моделі майбутнього, шляхів руху до нього. Завданням інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки є досягнення конкретних цілей забезпечення такої безпеки.

Отже, підвищенню рівня ефективності функціонування і розвитку державного управління забезпеченням національної безпеки сприятиме науково-методологічне забезпечення, яке включає таке:

1) формування системи цільових фундаментальних і прикладних, досліджень і її державної підтримки в інтересах організації наукового забезпечення досягнення стратегічних національних пріоритетів;

2) створення мережі національних дослідницьких університетів і центрів, що забезпечують в межах коопераційних зв'язків підготовку фахівців для роботи у сфері забезпечення нацбезпеки;

3) визначення пріоритетних напрямків наукових досліджень, які сприятимуть ефективному вирішенню проблем у сфері забезпечення нацбезпеки;

4) упровадження результатів наукових досліджень у сфері забезпечення нацбезпеки в практиці соціального і політичного управління;

5) залучення науковців до розробки національних і регіональних програм розв'язання пріоритетних соціальних проблем;

6) реалізацію програм, орієнтованих на підготовку кадрів для потреб регіонального розвитку, органів і сил забезпечення нацбезпеки в соціальній, економічній, екологічній та ін. сферах;

7) створення державної системи наукової підтримки прийнятих рішень



у сфері забезпечення нацбезпеки.

Важливо наголосити, що у системному вигляді Очікуваними результатами реалізації моделі ПУД в системі правоохоронних органів має виступити забезпечення надання послуг органами влади та формування зручної адміністративної процедури для громадян; формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби в органах влади, орієнтованої на захист інтересів громадян; розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави.

3.3. Теоретико-методологічні засади формування змісту публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів на основі цільової функції

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 [235].

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 основною у визначенні сутності служби в правоохоронних органах [236]. 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 має робити акцент на змісті правоохорони (див. рис.3.3).

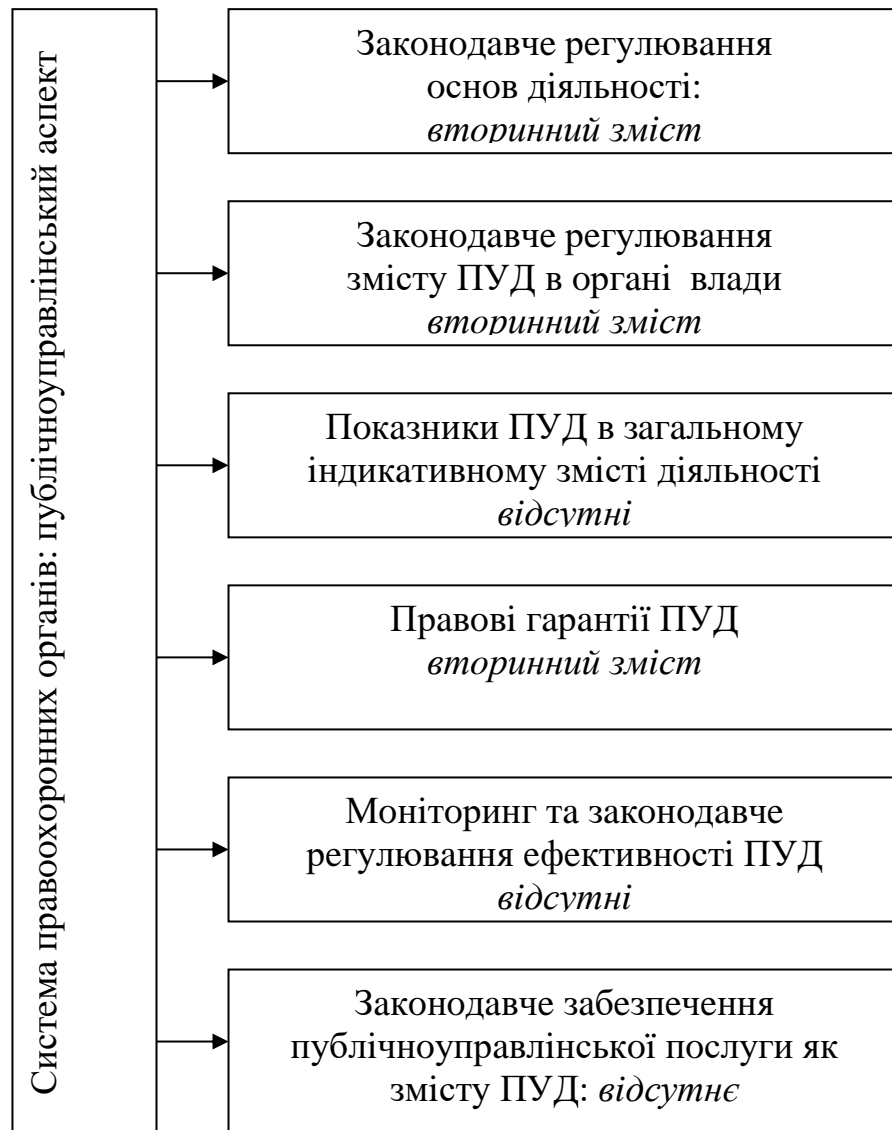


Рис. 3.3. Складові публічноуправлінського змісту правоохорони

Джерело: власні дослідження автора

Система правоохоронних органів є органічною складовою частиною суспільства, продуктом його діяльності, відтворенням менталітету і рівня розвитку. Зважаючи на запропоноване визначення, можемо аргументувати

власну алгоритм механізмів державного управління забезпеченням правоохоронних органів. Їх утворюють декілька елементів: науково-методологічний; правовий; інформаційний; організаційний; технологічний (рис. 3.4).

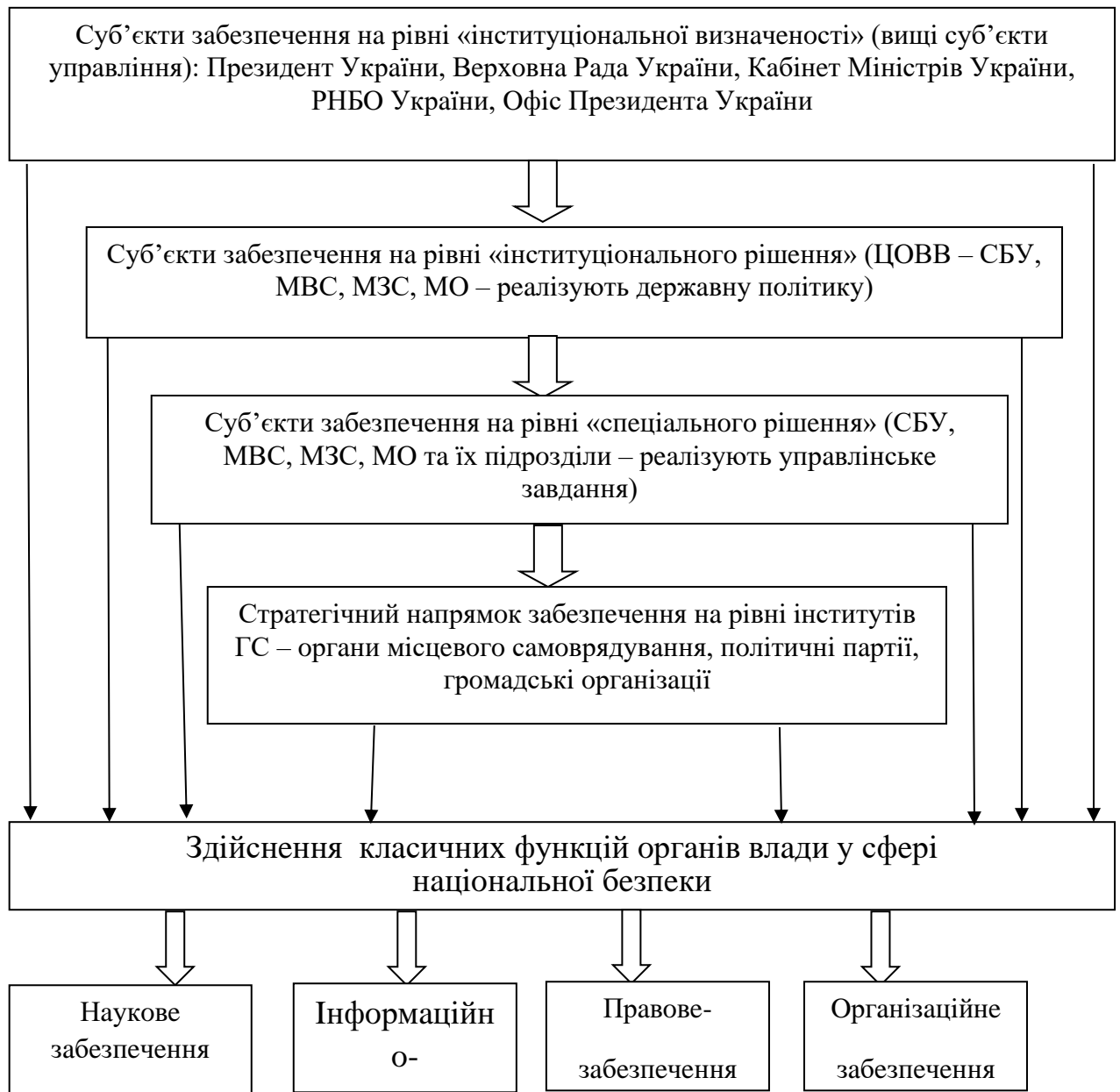


Рис. 3.4. Алгоритм реалізації публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів

Джерело: розроблено автором

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 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 політичними, інституціональними, «регіональними» ознаками.

Серйозним завданням стає формування владних структур на місцях, поєднання інтересів держави і територіальних громад, державної вертикалі та місцевої ініціативи. Всесвітня Декларація про місцеве самоврядування (ст. 2) [236] та Європейська Хартія про місцеве самоврядування (ст. 3) [237] під місцевим самоврядуванням розуміють право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

З позицій дослідженої нами моделі участі населення і самоврядних структур вкажемо на особливості сучасного феномену формування «поліцейських станцій» на рівні територіальних громад. У разі створення таких правоохоронних підрозділів Закон України «Про національну поліцію» має передбачити відповідні елементи ПУД ПО. Нині маємо стаття «Взаємодія поліції з органами державної влади та органами місцевого самоврядування», яка передбачає, що поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів». Тобто, законом визначено лише такі елементи системи Національної поліції «Стаття 13. Загальна система поліції. Систему поліції складають: 1) центральний орган управління поліцією; 2) територіальні органи

поліції. До складу апарату центрального органу управління поліції входять організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань. 3. У складі поліції функціонують: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення [238].

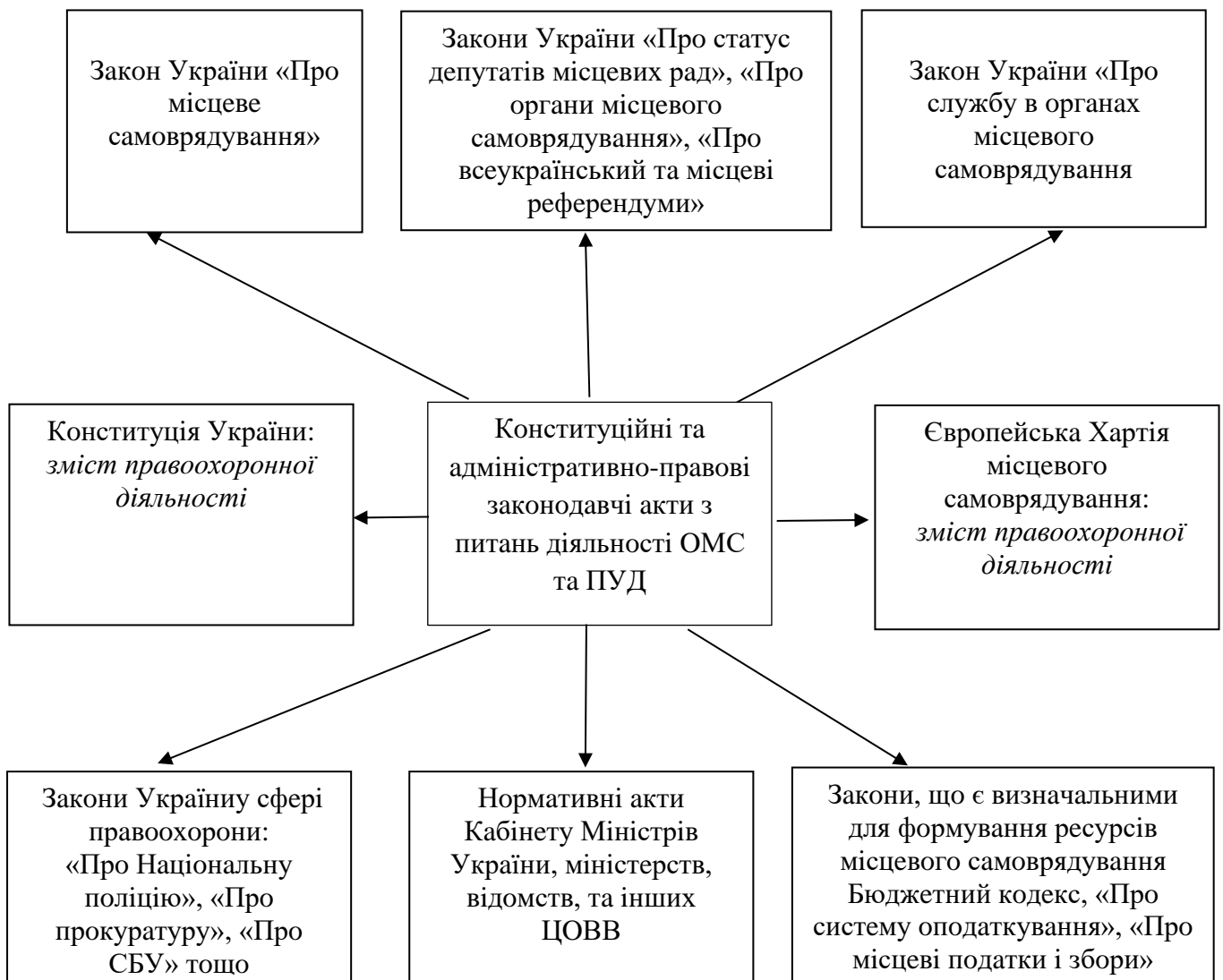


Рис. 3.5. Конституційна та адміністративно-правова визначеність регулювання діяльності самоврядних структур та правоохоронних органів

Джерело : досліджено автором

Серйозним завданням стає формування владних структур на місцях, поєднання інтересів держави і територіальних громад, державної вертикалі та місцевої ініціативи. Всесвітня Декларація про місцеве самоврядування (ст. 2) [238] та Європейська Хартія про місцеве самоврядування (ст. 3) [239] під місцевим самоврядуванням розуміють право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Правоохоронна функція не є прерогативою держави, а іманентно притаманна й місцевому самоврядуванню на всіх етапах його розвитку. Необхідність ефективної реалізації місцевим самоврядуванням своєї правоохоронної функції закономірно зумовлює потребу формування у його системі спеціальних підрозділів – муніципальної поліції – для забезпечення правопорядку, охорони прав і свобод громадян на території самоврядного утворення та примусового здійснення рішень органів влади. Запропоновану цілісну концепцію місцевої міліції, основні положення якої полягають у наступному: а) така структура має створюватися відповідною місцевою радою й функціонувати як правоохоронний підрозділ у структурі її виконавчих органів, фінансуватися за рахунок коштів місцевого бюджету і спрямовувати свою діяльність на реалізацію правоохоронної функції місцевого самоврядування; б) створення місцевої міліції має бути правом, а не обов'язком територіальних громад; в) працівники місцевої міліції повинні мати статус службовців органів місцевого самоврядування; д) підрозділи місцевої міліції мають бути підконтрольні й підзвітні місцевим радам, а нагляд за законністю їх діяльності мають здійснювати органи прокуратури.

Ч. 1 ст. 38 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності. Адміністративні комісії утворюються відповідними органами місцевого самоврядування у складі голови, заступника

голови, відповідального секретаря, а також членів комісії. Порядок діяльності цих комісій встановлюється КУАП та іншими законодавчими актами України. Адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних у місті рад утворюються у разі надання районній у місті раді та її виконавчому комітету відповідних повноважень міською радою [239].

В аспекті предмету роботи питання створення муніципальної міліції теж є проявом установчої форми діяльності місцевих рад. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. 39 ч. 1 ст. 26) до 2010 року відносив до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад створення міліції, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, затвердження і звільнення керівників та дільничних інспекторів цієї міліції; вирішення питань про чисельність працівників такої міліції, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов. Цей пункт був виключений Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України», так само, як і у 2006 році було виключено поняття місцевої міліції із закону України «Про міліцію».

Продовження реформи правоохоронних органів в Україні визначає підвищення ефективності публічноуправлінської діяльності на основі наукової організації праці, впровадження передового досвіду роботи, впровадження зарубіжного досвіду [240]. Т.Чубара виокремлює такі принципи діяльності правоохоронних органів: принцип конгруентності (відповідність змісту управлінської діяльності загальним вимогам до реалізації органами ОВС завдань, визначених нормативно-правовими актами); принцип значущості; принцип відповідності змісту діяльності рівню сучасного стану організації всієї системи публічноуправлінської діяльності; принцип системності, комплексності і збалансованості змісту діяльності, за якими здійснюється визначення завдань; принцип зростаючої складності діяльності; принцип взаємозв'язку змісту і форми [ 241].



Слід підтримати позицію науковців щодо сутності правоохоронної функції держави як забезпеченій системою необхідних ресурсів комплексний напрямок діяльності держави, який об'єднує низку заходів (у тому числі примусових), заснованих на принципах справедливості та ефективності, що спрямовані на безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, недопущення індивідуальних, колективних та масових порушень законності й правопорядку (рис.3.6).



Рис. 3.6. Реалізація ПУД в системі правоохоронних органів.

Джерело: [240-241], власні дослідження автора

На основі дослідження П. Баранника, В. Баштанника, О. Гацулі, Т.Чубари [241-244], щодо визначення змісту правоохоронної функції, 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.

Більшість дослідників вказують на об'єктивну необхідність у сумлінному виконанні суб'єктами ПУД ПО тих завдань, що передбачені основними принципами міжнародного права та забезпеченні в такий спосіб ефективного міжнародно-правового регулювання проблем забезпечення.

Нормативний зміст принципів громадської безпеки та охорони правопорядку передбачає комплексну систему правових гарантій дотримання основ державного суверенітету. При цьому практика міжнародного права свідчить про приклади зовнішнього втручання у практику ПУД ПО, незважаючи на їх високий рівень нормативного закріплення у національному праві

Таблиця 3.1

## Системний аналіз проблематики ПУД ПО

	Проблема 1	Проблема 2	Проблема 3
Проблема забезпечення ПУД ПО	Багатоеlementність системи	Територіальна фрагментація	Галузеві стандарти
Короткий опис проблеми	Система складається із різнофункціональних 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. Протиріччя 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 правозабезпечення

Джерело: власні дослідження автора

Як свідчить міжнародний досвід та досвід України, неналежна імплементація принципів міжнародного права на внутрішньодержавному

рівні зумовлює виникнення прогалин у нормативно-правовому забезпеченні реалізації державою всього комплексу конституційних принципів.

За наявної гостроти проблематики реалізації правоохоронної функції як визначальної для будь-якої держави з позицій наукового аналізу маємо на сьогодні два основних напрями дослідження принципу територіальної цілісності. Перший напрям базується на правовому підході – аналіз виникнення та розвитку у основних етапів формування держави та конституційного закріплення принципу територіальної цілісності, визначення особливостей їх кодифікації в міжнародному праві та встановлення нормативного змісту принципу. При цьому інші актуальні питання, зокрема дослідження функціонування спеціального механізму регулювання в контексті принципів територіальної цілісності та непорушності кордонів, як правило, залишаються поза увагою.

Загалом, проблема ПУД ПО має більш системний характер, ніж лише відсутність науково-обґрунтованих категорій і понять. Нині важливо сформулювати таку стратегію правоохоронної діяльності, визначити принципи, що склали б її основу, визначити методологію формування основ ПУД ПО, імперативом якої має нині виступати комплекс принципів територіальної цілісності і непорушності кордонів. На жаль, ні анексія АРК і Севастополя, ні штучне нагнітання політичної ситуації в східних та південних областях України навесні 2014 р., яке незабаром переросло в бойові дії на широкому фронті і окупації частини території України, не призвели до розробки зрозумілої, продуманої та зваженої державної політики, спрямованої на протидію сепаратистському руху та поновлення територіальної цілісності української держави як змісту правоохоронної діяльності. Не відбулося ні з'ясування причин втрати територіальної цілісності, ні глибокого, всебічного та системного аналізу умов і обставин, котрі сприяли таким втратам. На сьогодні маємо лише фрагментарний аналіз окремих елементів системи забезпечення державного суверенітету України та її територіальної цілісності саме в контексті подій останніх двох років [245].

Якщо цілісність держави передбачає насамперед наявність цілісної політичної влади, тобто внутрішньо єдиної, яка виникає з одного джерела, що опирається на загальні і обов'язкові основи системоутворення, то ПУД ПО розуміється як система, що володіє незалежним або суверенною станом. Цілісність як інтегративну якість системи правоохорони може супроводжувати тільки суверенна держава. Теоретично більшість науковців дотримується підходу, що територіальна цілісність не може існувати в державі, де відсутні соціальна рівновага, стабільність суспільних відносин, єдність економічного, політичного, правового, територіального простору

Нормативне забезпечення реалізації правоохоронної функції сучасної держави є доволі варіативним і залежним від низки факторів, що уособлюють рівень розвиненості суспільних комунікацій, можливості проведення реформ, ймовірності трансформаційного переходу у межах системи. Це пов'язано із як із системними помилками організації ПУД ПО, так і відсутністю концептуального підходу до становлення правоохоронної парадигми. До таких варто віднести зокрема наступні: 1) наукова та нормативна неузгодженість щодо фундаментальних понять «правоохоронний орган», «правоохоронна система», «правоохоронна функція», «орган правопорядку»; 2) несистемний характер здійснення реформування ПУД ПО, що відбувається без стратегічного бачення кінцевої мети реформування; 3) відсутність нормативно-правового акту, який би визначав правові основи правоохоронної системи.

Наочно можемо це спостерігати на прикладі системи МВС України. Щодо принципів діяльності МВС, то варто вказати, що вони закріплені в Конституції та інших законодавчих актах України, які містять сформовані досвідом основоположні, першоджерела, на яких ґрунтується діяльність цих органів щодо організації внутрішньої безпеки держави, суспільства і громадянина. Визначаючи принципи нормативно-правового гарантування діяльності МВС у цій сфері, важливо вказати на визначальні принципи структурної організації правоохоронної діяльності.

У контексті дослідження особливої уваги заслуговує розширення кола суб'єктів ПУД ПО. При цьому вважаємо за доцільне зазначити, що правоохоронна функція місцевого самоврядування, як особлива підсистема публічної влади, може здійснюватися не тільки через органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, але й в інший спосіб – через громадські формування чи безпосередньо членами територіальних громад. Тут варто згадати про громадські пункти охорони громадського порядку, добровільні народні дружини, органи громадської самодіяльності за місцем проживання (будинкові, вуличні, квартальні комітети), загони самозахисту (охорона помешкань громадян за допомогою охоронців-вахтерів), громадські організації сусідської взаємодопомоги тощо.

Так, згідно із Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», громадяни України мають право створювати громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути створені на засадах громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння міліції та Державній прикордонній службі України, асоціації громадських формувань тощо. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються на добровільних засадах за місцем проживання громадян. Рішення про створення приймається на зборах громадян [246].

Основними завданнями громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону є такі: надання допомоги органам внутрішніх справ у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним проступкам і злочинам; інформування органів і підрозділів внутрішніх справ про вчинені або ті, що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань; сприяння органам внутрішніх справ у виявленні та розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, громадян від злочинних посягань; участь у боротьбі з правопорушеннями серед неповнолітніх.

Розгляд установчої форми реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування був би неповним без урахування важливого чинника: як і всі інші правові форми установча є формою діяльності, тобто зовнішнім проявом існування тих чи інших органів. Тому органи місцевого самоврядування та їх структурні підрозділи можуть розглядатися як особливі, інституційні форми реалізації відповідних функцій. Водночас, варто наголосити, що власне, неможливо визначити у системному вигляді термін «правоохоронна діяльність ОМС», оскільки більшість складників ПУД ПО належать до повноважень органів державної влади. Отже мова йде, скоріше, про поліцейську складову правоохоронної діяльності ОМС. За таких обставин ми не можемо екстраполювати загальні тенденції розвитку ПУД ПО на систему самоврядних структур, а також вважаємо, що такий підхід є хибним.

Варто також в час суцільної цифровізації вказати на особливості інформаційного масиву ПУД ПО, існування якого також потребує нормативного регулювання (таб. 3.3).

Табл. 3.3

## Інформаційний масив ПУД ПО

Офіційні джерела	Неофіційні джерела
Урядові джерела: ЦОВВ, державні установи, прокуратура тощо	Неурядові організації
Бази даних правоохоронних органів	Транспортна галузь
Міжнародні організації	Анонімні повідомлення
Підрозділи з фінансової оперативної інформації	Торговий сектор
Дільничні інспектори	Фінансовий сектор
Дані прикордонного контролю	Громадянське суспільство
Державні архіви	Соціальні мережі
Патрульні служби	Місьцеве населення
Слідчі підрозділи	Наукові кола
Зовнішнє спостереження	ЗМІ

Результати досліджень дозволили запропонувати до наукового обігу таке сучасне визначення правоохоронного органу:

Правоохоронний орган – відносно самостійна публічноуправлінська структура інтегрованого типу, яка утворена відповідно положень Конституції України і законів України з метою виконання завдань і функцій публічноуправлінської діяльності у правоохоронній сфері із захисту прав і свобод людини і громадянина, охорони громадського порядку, правопорядку та законності у суспільстві та державі на основі демократичних принципів, шляхом застосування юридичних заходів впливу відповідно до закону та при неухильному дотриманні встановленого законом порядку.

Структуризація системи правоохоронних органів (наявні визначення) –

- 1) державний правоохоронний орган;
- 2) державний орган спеціального призначення із правоохоронними функціями;
- 3) правоохоронний орган спеціального призначення;
- 4) спеціальне правоохоронне формування;



- 5) єдина система (органів прокуратури);
- 6) центральний орган виконавчої влади, що виконує правоохоронні функції;
- 7) центральний орган виконавчої влади, що формує державну політику у сфері забезпечення прав і свобод, підтримання публічної безпеки і порядку;
- 8) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями;
- 9) центральний орган виконавчої влади, що реалізує правозастосовчі та правоохоронні функції
- 10) військове формування з правоохоронними функціями;
- 11) спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних Сил України, призначене для забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців Збройних Сил;
- 12) центральний орган виконавчої влади із забезпечення державної правової політики;
- 13) правоохоронний орган;
- 14) державний орган у системі правосуддя для забезпечення охорони та підтримання громадського порядку в судах;

Складна система ПУД ПО потребує прийняття спеціального нормативно-правового акту – Закону України «Про систему правоохоронних органів України». Головне призначення такого закону полягає в регламентації публічноуправлінської діяльності у системі правоохоронних органів. Цим законом мають визначатися засади публічноуправлінської діяльності у системі правоохоронних органів України у сферах розбудови державності, розвитку системи органів влади, формування основ забезпечення конституційних прав і свобод людини шляхом взаємодії інститутів громадянського суспільства та держави, з метою забезпечення громадської безпеки і правопорядку, національних інтересів в економічній, соціальній і гуманітарній сферах, забезпечення верховенства права та дотримання прав людини, ефективного

функціонування всієї системи органів державної влади та місцевого самоврядування.

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 правоохоронній 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.

Таким чином, сформована і концептуалізована теоретико-методологічна парадигма публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів може бути представлена у вигляді

### Висновки до розділу 3

1. Запропоновано до подальших досліджень матричний підхід, на основі якого слід запропонувати до вирішення головні завдання державного будівництва. При цьому саме матричний підхід дозволяє інтегративне використання функціональних структур, та структур, що засновані на виокремленні відносно самостійних підрозділів, управлінських рівнів з наданням спеціальним підрозділам оперативної самостійності. Фактично, у межах матричного підходу ми інтегруємо структурний, функціональний, діяльнісний концепти. Горизонтальний вектор аналізу формалізує

взаємовідносини та забезпечує координацію взаємодій складників системи, а вертикальний вектор – традиційне управління всередині них. Таким чином, матричний підхід до структури ПУД ПО дозволяє встановити причино-наслідковий зв'язок як для функціональних відносин, так і для взаємодії між складниками.

## ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дисертаційного дослідження вирішено актуальне наукове завдання, яке полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні засад публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів та розробці практичних рекомендацій щодо реалізації базових функцій держави у сфері забезпечення правопорядку. Одержані наукові результати дозволяють зробити такі висновки.

1. Досліджено засади, тенденції і особливості, соціальну та правову сутність публічноуправлінської діяльності на національному та регіональному рівні та на цій основі охарактеризовано процес нормативного регулювання діяльності органів державної влади, виокремлено властивості національного механізму правоохоронної діяльності. Встановлено, що 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.

2. Систематизовано сучасні теоретичні напрацювання державно-управлінської науки щодо функціонування системи правоохоронних органів в Україні, реалізації концептів правозабезпечення та правореалізації, й на цій основі розроблено авторську теоретичну концепцію модернізації правоохоронної функції як напряму державноуправлінських реформ. Така концепція 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. У роботі запропоновано нормативно закріпити поняття правоохоронної послуги як складника публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів.

У дисертації запропоноване авторське трактування базових категорій за темою дослідження

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) – багатокомпонентна 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 проектів).

– публічноуправлінське рішення – підготовка та подальший вибір одного з великої кількості альтернативних проектів публічноуправлінської діяльності;

– 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.

3. 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 особливості формування механізмів публічноуправлінської діяльності щодо забезпечення режиму правопорядку та громадської безпеки на основі конституційного концепту суверенної держави. Доведено у результаті дослідження, що діяльність правоохоронних органів від здобуття незалежності України пройшла

4. Визначено, що реалізація публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів щодо захисту основ конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина, реалізації базових функцій держави відбувається незалежно від інституційного визначення правоохоронного органу, його нормативно-правового статусу, місця в ієрархії органів державної

влади. На даний час формування, розвиток та практична діяльність системи органів, які реалізують правоохоронну функцію держави, відбувається без належного концептуального осмислення цілепокладання. Саме цим пояснюється наявність дублювання широкого кола повноважень і функцій в системі правоохоронних органів.

Уточнено зміст, сутність та правову природу управління суспільним розвитком в системі правоохоронних органів, напрями розвитку багаторівневої моделі публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів і на цій основі теоретично обгрунтовано авторський підхід до функціонування спеціальних механізмів регулювання публічного управління у сфері правоохорони. Такі механізми сформовані у процесі напрацювання багаторівневої моделі забезпечення публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів на основі принципу субсидіарності. Це обумовлено тим, що до правоохоронних органів може бути віднесено лише такий державний орган, виконання яким однієї чи кількох головних правоохоронних функцій є визначальним у його діяльності. На відміну від інших систем державних органів система правоохоронних органів не має традиційної організаційної побудови, а являє собою цілісну сукупність, системоутворюючим чинником якої є не структурний (організаційний), а функціональний критерій – безпосередньо правоохоронна діяльність, що визначено їх спільним функціональним призначенням.

5. Проаналізовано особливості публічноуправлінської функції в системі правоохоронних органів зарубіжних країн. Аналіз досвіду організації службової діяльності та системи управління поліцейськими органами у Федеративній Республіці Німеччині, Франції, Австрії, Швейцарії, Сполучених Штатах Америки, Великобританії, Іспанії, інших країн дозволяє зробити деякі узагальнюючі висновки про особливості управління зарубіжними поліцейськими системами, а саме: розгалуженість і різноманітність правоохоронних систем, наявність правоохоронних органів у різних міністерствах і відомствах, незалежність їх між собою; наявність правових

норм як національних, так і нормативних актів, прийнятих Європейським Союзом; розподіл правоохоронних систем за джерелами фінансування на державні (федеральні), муніципальні (місцевого самоврядування), приватні (поліція приватних) в умовах тісної співпраці між ними. Встановлено соціальну спрямованість публічноуправлінської діяльності в правоохоронній сфері, яка захищає, насамперед, права і свободи громадянина, утримується за рахунок податків населення; функції органів правоохорони полягають у тому, що вони виконують роль своєрідної невідкладної допомоги громадянину.

Публічноуправлінська діяльність в правоохоронних органах – високопрофесійна служба (навчання протягом всієї служби, позапартійність у роботі, служіння народу, державі, а не партіям; активна діяльність громадських добровільних об'єднань, спрямована на підтримку і допомогу правоохоронним органам; постійна апеляція до громадської думки при вирішенні складних ситуацій, що виникають у правоохоронній практиці. У процесі службової підготовки правоохоронних органів США, ФРН, Франції, Італії вивчається спеціальний курс «Робота з населенням». При цьому в переважній більшості європейських країн, у США і Японії в МВС зосереджено і поліцейські служби, і служби державної безпеки, й інші функції, що забезпечує тісну взаємодію між ними й економить державні кошти; так само як і розподіл компетенції органів контррозвідки, яка входить, як правило, до системи МВС (за винятком США, де ФБР входить до Міністерства юстиції), і зовнішньої розвідки. Окремо слід вказати на застосування в роботі правоохоронних органів зарубіжних країн науково-технічних засобів. Найновіші досягнення природничих і технічних наук поставлено на службу поліції. МВС має розгалужену систему експертно-дослідних і наукових установ. Закони США, Франції, Великобританії, Канади, ФРН встановлюють порядок використання науково-технічних засобів, який сприяє виявленню істини при розслідуванні злочинів і забезпечує охорону прав і законних інтересів громадян. При цьому Майже в усіх зарубіжних правоохоронних системах статус публічної служби в системі правоохорони є цивільний;



6. Розкрито особливості реалізації реформування в системі правоохоронних органів у контексті інституціональної трансформації державної влади. Доведено необхідність прийняття загальнодержавної концепції публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів, яка включатиме: розробку принципово нового підходу до функціонування системи правоохоронних органів на основі функціонального призначення, визначення місця і ролі кожного правоохоронного органу.

Надано авторське визначення *публічноуправлінська діяльність в системі правоохоронних органів у сфері національної безпеки України* – законодавчо визначена, побудована на демократичних принципах адміністрування, структурно розосереджена діяльність суб'єктів публічного управління, що концептуально визначається, формується на демократичних засадах, спрямовується на виконання норм законодавства у сфері національної безпеки України та реалізується органами державної влади та в окремих випадках – органами місцевого самоврядування, шляхом прийняття публічноуправлінських рішень, надання публічних послуг та виконання публічноадміністративних процедур, регламентів та приписів, забезпечується відповідними правовими та адміністративними режимами, і визначена як цільова функція політичного керівництва держави.

При цьому встановлено, що численні нормативні акти «Про національну безпеку», «Про основи національного спротиву» не вирішують завдання організації публічноуправлінської діяльності в правоохоронних органах, а навпаки, посилюють вимоги до якості правоохоронної системи держави. Отже потреба у спеціальному законодавчому акті – «Про засади правоохоронної діяльності в Україні» залишається нагальною.

7. Теоретично визначено і запропоновано для подальших наукових досліджень організаційні засади формування інтегрованої моделі публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів, обгрунтовано комплекс завдань, обумовлених суспільною потребою у режимі правопорядку та громадської безпеки як квінтесенції змісту існування

держави, функціонування та розвитку держави, напрацювати нову адаптивну модель публічноуправлінської діяльності у системі правоохоронних органів

Публічноуправлінська діяльність в системі правоохоронних органів сьогодні є діяльністю, що ґрунтується на цінностях, принципах і знаннях, що стало результатом тривалого процесу її професіоналізації. Дисертаційне дослідження за допомогою оновлення методологічних підходів, розширення проблематики, зміцнення міждисциплінарності та зв'язку з практикою, використання компаративістського підходу робить внесок у розвиток галузі знань «Публічне управління і адміністрування», затребуваної найважливішою сферою суспільних відносин – охороною прав і свобод. Крім того, конкретні результати дослідження розширюють наукові уявлення про шляхи підвищення ефективності держави у сфері забезпечення правопорядку, показують, що стратегічний напрямок розвитку правоохоронним органам соціально орієнтованого спрямування. Серед них – визначення юридичного статусу та уточнення компетенції поліцейських установ, вироблення форм координації діяльності між елементами поліцейської системи, визначення оптимальних кількісних та якісних характеристик системи, невідповідність організаційно-правових моделей поліцейських органів сучасним викликам, значення територіального принципу в організації поліцейської діяльності, відповідальність органів самоврядування в сфері забезпечення безпеки, профілактика злочинності тощо.

## ДОДАТКИ

## ГРОМАДСЬКА НАУКОВА ОРГАНІЗАЦІЯ «ФУНДАЦІЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ІНІЦІАТИВ»

код ЄДРНОУ 43232162,

49000, Дніпропетровська обл., місто Дніпро, вул. Срібляська Набережна, будинок 8, квартира 54,  
засоби для зв'язку: +38(063)-774-40-31, email: gno\_fppi@ukr.net

від 28.08.2021 № 20-21/28-1

ДОВІДКА ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ВПРОВАДЖЕННЯ  
РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Хоміча Юрія Григоровича

«Формування та реалізація публічноуправлінської діяльності в системі  
правоохоронних органів: теоретико-методологічні засади»  
на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю  
281 – Публічне управління та адміністрування

Результати дисертаційного дослідження аспіранта Хоміча Юрія Григоровича на тему «Формування та реалізація публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів: теоретико-методологічні засади» на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування впроваджуються в діяльності ГО ГНО «Фундація публічно-правових ініціатив» у межах забезпечення проєкту «Розвиток громад Дніпропетровської області» в контексті організації правової та методичної допомоги територіальним громадам. У межах виконання проєкту знайшли реалізацію практичні пропозиції Ю. Хоміча щодо організації правоохоронної діяльності на рівні органів місцевого самоврядування.

Керівник ГО



Н.О. Бойко



Україна

## ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

49089, м. Дніпро, вул. А. Янгеля, 4, тел. (056) 720-97-60 E-mail:inbox@adm.dp.court.gov.ua;  
Web: <http://adm.dp.court.gov.ua/sud0470/>, Код ЄДРПОУ 34824364

21.04.2017 № 6084

ДОВІДКА ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ВПРОВАДЖЕННЯ  
РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

ХОМІЧА Юрія Григоровича

«Формування та реалізація публічно-управлінської діяльності в системі  
правоохоронних органів: теоретико-методологічні засади»  
на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю  
281 – Публічне управління та адміністрування

Результати дисертаційного дослідження аспіранта кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» ХОМІЧА Юрія Григоровича на тему «Формування та реалізація публічно-управлінської діяльності в системі правоохоронних органів: теоретико-методологічні засади» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю «281 – Публічне управління та адміністрування» впроваджуються в діяльності в діяльності Дніпропетровського окружного адміністративного суду.

Запропоновані рекомендації, висновки та результати дослідження були враховані при підготовці аналітичних матеріалів з питань удосконалення діяльності апарату Дніпропетровського окружного адміністративного суду у частині удосконалення публічно-службових відносин.

В.о. керівника апарату суду



Василь ЧЕРНИШ

вих. №001-08  
всх 06.10.2021

ДОВІДКА ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ВПРОВАДЖЕННЯ  
РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Хоміча Юрія Григоровича

«Формування та реалізація публічноуправлінської діяльності в системі  
правоохоронних органів: теоретико-методологічні засади»  
на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю  
281 – Публічне управління та адміністрування

Результати дисертаційного дослідження аспіранта кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» Хоміча Юрія Григоровича на тему «Формування та реалізація публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів: теоретико-методологічні засади» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю «281 – Публічне управління та адміністрування» впроваджуються в діяльності Південно-Східного міжрегіонального управління Міністерства юстиції.

Запропоновані рекомендації, висновки та результати дослідження були враховані в роботі відділу судової роботи та міжнародної правової допомоги Південно-Східного міжрегіонального управління Міністерства юстиції.

Перший заступник начальника  
Південно-Східного міжрегіонального  
управління Міністерства юстиції  
(м. Дніпро), кандидат юридичних наук



Ольга ЗАХАРОВА