

НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
«ДНІПРОВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису*

ГАВРИЛЕНКО Костянтин Миколайович

УДК 351.74:3.078:001.8

ТРАНСФОРМАЦІЯ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОГО МЕХАНІЗМУ  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ  
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

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.

\_\_\_\_\_ К.М. Гавриленко

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 - 2024

## АНОТАЦІЇ

Гавриленко К.М. Трансформація публічноуправлінського механізму забезпечення правопорядку в умовах децентралізації державної влади – 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, 2024.

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.

Havrylenko K.M. Transformation of the public administration mechanism of law enforcement in the context of decentralisation of state power - 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 «Dnieper Polytechnic», Dnipro, 2024.

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.





## ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	13
ВСТУП .....	14
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ	ЗАСАДИ
ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ	
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ .....	22
1.1. Теоретичні засади становлення і розвитку організаційних механізмів публічноуправлінської діяльності .....	22
1.2. Інституціоналізація системи правоохоронних органів в незалежній Україні: історико-теоретичний аналіз .....	43
1.3. Концептуальні засади формування основ публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів: методологічні основи ..	62
Висновки до розділу 1 .....	76
РОЗДІЛ 2	
ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ НА ОСНОВІ ГУМАНІЗАЦІЙНОГО КОНЦЕПТУ: КЛАСИЧНА МОДЕЛЬ .....	78
2.1. Особливості публічноуправлінської діяльності в системі Міністерства внутрішніх справ України .....	78
2.2. Організація публічноуправлінської діяльності органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи України .....	92
2.3. Зовнішній вимір формування публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів в умовах гібридної війни .....	110
Висновки до розділу 2 .....	126

## РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОНИХ ОРГАНІВ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ .....	129
3.1 Зарубіжний досвід формування засад та реалізації публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів .....	129
3.2. Публічноуправлінська діяльність правоохоронних органів в системі забезпечення національної безпеки .....	142
3.3. Теоретико-методологічні засади формування змісту публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів на основі цільової функції .....	158
Висновки до розділу 3 .....	181
ВИСНОВКИ .....	183
ДОДАТКИ .....	190
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	216

## 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
- ОБСЄ – Організація по безпеці і співробітництву в Європі
- 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 публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів суверенної держави базується на чіткому визначенні і суспільному сприйнятті базових інституціональних парадигм. Перш за все, мова йде про формування сучасної парадигми суб'єктності держави у процесі нормотворення, що визначально спрямоване на забезпечення прав і свобод громадян в діяльності органів державної влади. По-друге, важливим складником правоохоронної діяльності виступає унормування діяльності органів влади, які забезпечують правоохоронну функцію держави. По-третє, забезпечення правового режиму правоохоронних органів, що складають об'єктну сферу суспільних відносин.

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.

Теоретичною основою дисертаційної роботи стали наукові праці вчених, які досліджували концептуальні засади реформування сучасного державного управління, а саме: В. Бакуменка, В. Баштанника, М. Білинської, Є. Бородіна, К. Ващенко, Р. Войтович, В. Голубь, Н. Гончарук, Н. Драгомирецької, С. Квітки, В. Князева, Т. Крушельницької, М. Кравченко, С. Кравченка, В. Куйбіди, В. Лугового, Н. Липовської, А. Міщенко, З. Надюка, Н. Нижник, П. Петровського, Л. Прокопенка, О. Пухкала, Є. Романенка, А. Семенченка,

В. Соловйова, 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, формалізації і здійснення правоохоронної 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 Президентіві 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 публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів й на цій основі визначено зміст організаційно-правового спрямування модернізації правоохоронної функції держави як напряму державноуправлінських реформ і розроблено концептуальні засади законопроекту щодо публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів;

*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 діяльності органів влади таких напрямів 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 № 001-02). 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 239 сторінки, у тому числі 189 сторінок 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 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. Конституція України встановлює закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, судову та виконавчу складові, а організація і порядок діяльності Верховної Ради України, судоустрій, організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби визначаються виключно законами України. 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 детермінується теорією 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 [1]. Такий самий інституціональний механізм покладено в основу публічноуправлінської діяльності.

Публічноуправлінська діяльність – це складник діяльності держави в особі її органів, апарату держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання встановлених законом повноважень органів державної влади шляхом прийняття, виконання та контролю за дотриманням законів, здійснення управлінських функцій з метою розвитку держави, територіального розвитку, забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації конституційних прав і свобод.

Як наголошує В. Баштанник, 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 [2].

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 [3]; Закон України «Про Кабінет Міністрів (стаття 2)» [4]; Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 2) [5]; Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 2) [6]; Закон України «Про службу в органах місцевого

самоврядування» (ст. 4) [7]; Закон України «Про державну службу» (стаття 4) [8]; Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (стаття 6,7,9) [9]; Закон України «Про Національну поліцію» [10]; Закон України «Про Національну Гвардію» [11]; Закон України «Про Національне антикорупційне бюро» [12]; Закон України «Про прокуратуру» [13]; Закон України «Про Державне бюро розслідувань» [14]; Закон України «Про Службу безпеки України» тощо [15].



Рис. 1. Модель 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.

Слід погодитись із підходом Ю.Ангелова, 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 [16].

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. 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.

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, О. Колодій, В. Купрійчука, М. Лахижі, Т. Маматової, В. Марущака, М. Орлова, О. Орлова, П. Петровського, І. Письменного, Л. Прокопенка, О. Пухкала, А. Рачинського, К. Сахарової, 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. Кальнищ, 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. Білінська, 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. 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).

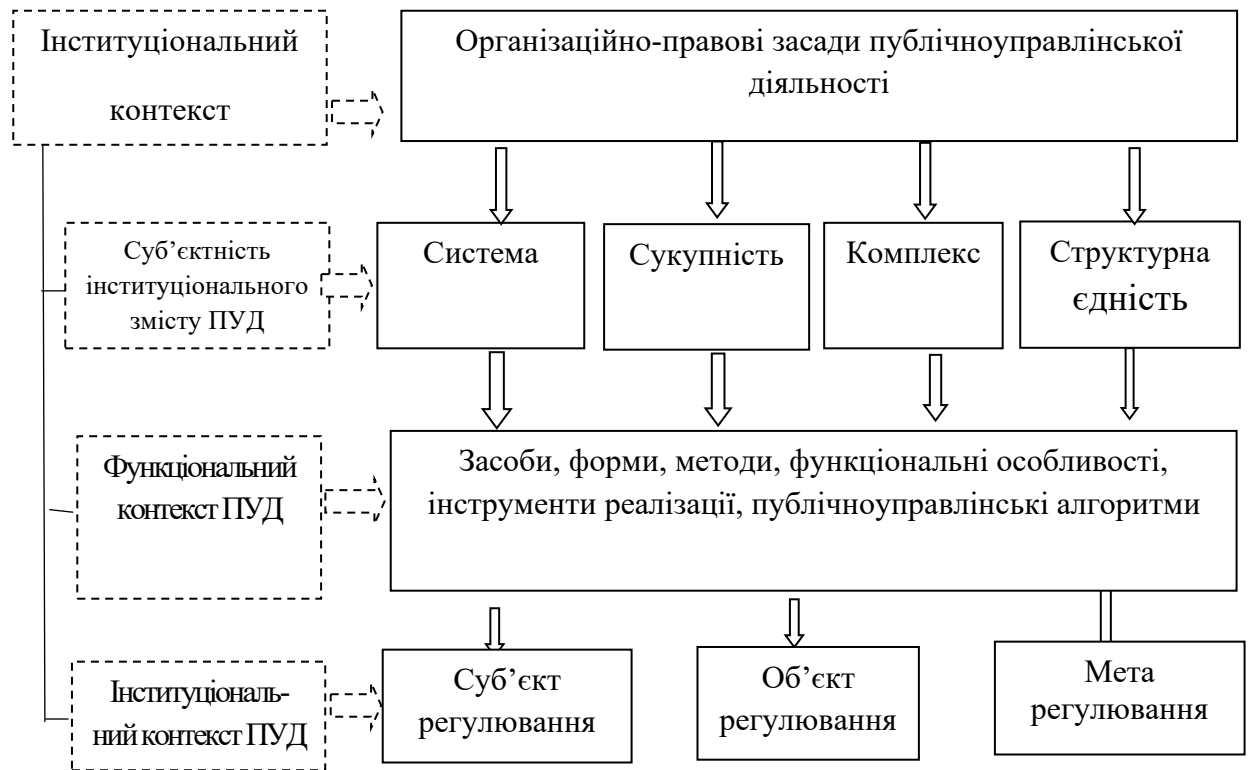


Рис. 2. Схематична модель сутності ПУД з позицій методологічного забезпечення

Джерело: А. Баштанник [17]; А. Новак [18]; дослідження автора.

Сучасна методологія дослідження публічноуправлінської діяльності передбачає актуалізацію компаративного аналізу в Україні та зарубіжних країнах. Такий аналіз базується на принципах інноваційної парадигми публічного управління: поєднання конституційно встановлених процедур державного адміністрування та складових соціального управління; розвиток демократичних принципів державного регулювання, інституціоналізація громадського впливу на прийняття державно-управлінських рішень при виробленні державної політики; об'єктивність, загальнодоступність, повнота і

оперативність інформації; раціональна організація апарату управління; планування та прогнозування розвитку; проведення кадрової політики в органах державного управління за принципами професіоналізму; гарантія законності та контроль за виконанням і дотриманням законів [18].

Важливо уточнити, що децентралізація державної влади визначила необхідність формування принципово нових форм і засобів регулювання діяльності органів державної влади [19]. Актуальність дослідження функціонування органів державної влади пов'язана з тим, що в сучасних умовах державотворення важливо сформувавши 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.

Широкий спектр наукових праць щодо особливостей функціонування органів влади дав можливість всебічно проаналізувати етапи розвитку владного механізму, простежити загальні тенденції формування владних відносин на загальнодержавному та регіональному рівнях, розглянути базові засади становлення системи державного управління в Україні.

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 [20]. 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» [21].

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 [22, с. 11]. 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» [23].

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 [24].

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. Саме 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 [25]. Сучасна ситуація з реформами в Україні ускладнюється світовою економічною кризою і, особливо, її негативними проявами в Україні..

В умовах реформування українського суспільства особливого значення набуває удосконалення, раціоналізація та формування чіткого механізму правового регулювання публічноуправлінських відносин [26, с. 24]. 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 [26 Баштанник].

Складні системи управління (у тому числі, 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 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 [ 27].

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 [ ].

Професором О. Руденко встановлено закономірності ієрархічної послідовності та рівневої взаємодії), 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 установаження 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 [27-29].

Науковий підхід, запропонований О. Руденко, полягає у практичній спрямованості державного управління, пропонує 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 [30-32].

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 змісту правозабезпечення в публічному управлінні. Раціональними засобами регулювання стосунків у сфері громадського порядку є норми права і інші соціальні норми неюридичного характеру (норми моралі, звичаї, правила культури поведінки). За допомогою правових норм встановлюються загальнообов'язкові правила поведінки, вводяться заборони на здійснення певних дій, встановлюється відповідальність за правопорушення, визначаються завдання, функції, повноваження, форми і методи діяльності державних органів, їх посадовців, громадських формувань по охороні громадського порядку. Таким чином, слід визначити, що громадський порядок – це врегульована адміністративними нормами система вольових суспільних відносин, що складаються і розвиваються головним чином в громадських місцях на основі дотримання норм права і інших соціальних норм, спрямованих на забезпечення умов для нормального функціонування

організацій і громадських об'єднань, для праці і відпочинку громадян, поваги до їх честі, людської гідності і громадської моральності [33-35].

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 [36].

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 [37].

Р. Ботвінов у своїй працях 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 [38]. 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.

Ми підтримуємо посилання на 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 невдалою.

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» [39].

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 [40].

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, 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 [41-42].

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 [43]. 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 [44].

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) [45].

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) [ 46].



Рис.1.3. Публічноправовий зміст управлінської діяльності

Джерело: [47]; власні дослідження автора.

Переважає 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. Міщенко 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 [48].

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 слід проаналізувати з точки зору різноманітних чинників. Варто погодитись із підходом О. Гацулі, про поліструктурність управління полягає в існуванні *галузевої* структури управління народним господарством (міністерства, інші органи державної виконавчої влади) та *територіальної* (місцеві державні адміністрації, управління, відділи, територіальні підрозділи центральних органів державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування). З можливих систем управління в Україні переважає галузеве управління. Це стоїть на перешкоді проведенню глибинних реформ економіки і суспільства, адже в умовах розвитку та поширення різних форм власності галузева система управління, яка розрахована здебільшого на впорядкування стосунків в державному секторі (а його роль, розмір та значення зменшуються), стає неефективною [49-50].

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 [51]. І. Марочкін та Н. Сібільова розглядають правоохоронну функцію у вигляді складового елемента 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 [52, 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 на принципі 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. [53]. 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.

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, делегітимують 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 прогресного розвитку суспільства, що полягає у забезпеченні максимальної раціональності в організації і діяльності апарату управління державою. При цьому ціннісні засади сучасної правової держави полягають в імперативі закону, 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 цільовою 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.

З позицій історико-теоретичного аналізу формування системи ПУД ПО варто виокремити етапи формування системи правоохоронних органів:

1 етап – радянський – 1990– 1991 рр. – передбачає формування системи ПУД ПО у завершеному вигляді на основі Конституції УРСР, Декларації про державний суверенітет 1990 р. «Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу України», що відповідає сучасній європейській моделі правоохоронної діяльності на основі «моделі співучасті» за умов територіальної організації органів правоохорони за принципами централізації. При цьому прийнятий у 1990 р. Закон України «Про міліцію» запроваджував поняття місцевої міліції

Міліція – в Україні - державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну,

оперативно-розшукову, кримінальну процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції.

1991 р. – Закон України «Про прокуратуру»;

2 етап – пострадянський – 1991-1996 рр. – прийняття нових законодавчих актів, внесення змін до існуючих законів, що регулювали ПУД ПО в межах незалежної України, створення нових правоохоронних органів на основі Указів Президента України та законів України, прийняття «функціональних законів» щодо ПУД – «Про боротьбу з корупцією».

3 етап – 1996-2004 рр. – конституційний – формування національної моделі ПУД ПО на основі конституційних принципів, формування гуманізаційного концепту правоохорони.

4 етап 2005-2014 рр. – трансформаційний – інституціоналізація європейської моделі правоохоронної діяльності, галузеві реформи у правоохоронній сфері, формалізація правоохоронної концепції держави в умовах Революції Гідності.

5 етап 2014 – дотепер, – інституціональний – формування сучасної моделі ПУД ПО, побудова багаторівневої і складнофункціональної моделі правоохорони.

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 змістовне 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.

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.

Закон України року «Про демократичний Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» запровадив поняття цивільно-військові відносини - сукупність правових взаємовідносин між суспільством та складовими частинами Воєнної організації держави, які охоплюють політичні, фінансово-економічні, соціальні та інші процеси у сфері національної безпеки і оборони відносин до



правоохоронних органів правоохоронні органи – державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [53].

Закон запроваджував поняття цивільного і громадського контролю над воєнною організацією країни та правоохоронними органами, запроваджував поняття цивільного та громадського контролю над правоохоронними органами, забезпечував права, у тому числі і для громадян, які проходять службу в правоохоронних органах.

«Громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю над Воєнною організацією держави та правоохоронними органами як через громадські організації, членами яких вони є, через депутатів представницьких органів влади, так і особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представника у справах захисту прав військовослужбовців або до іншого державного органу в порядку, визначеному Конституцією України, Законом України «Про звернення громадян» [53].

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 [54].

М. Руденко, О. Шайтуро до системи правоохоронних органів включили 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, інспекцію рибоохорони тощо) [55 ].

Проте, на нашу думку, останній пункт є достатньо віддаленим від системи правоохоронної діяльності у загально визначеному форматі. 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).

На наш погляд, достатньо дихотомічним є сучасний вимір правоохорони і системи воєнної організації держави, встановлення нових критеріальних ознак співвіднесення понять «система правопорядку», «воєнна організація держави» і «система національному спротиву».

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, визначений Конституцією України і законами України, нормами міжнародного права;
3.	системний	поняття, в яких правоохорона є властивістю системи публічноуправлінської діяльності за функціональним визначенням
4.	інституціональний	поняття, що характеризують правоохорону як спеціалізовану діяльність (функцію) держави та її органів,
5.	соціальний	поняття, що позначають правоохорону як потребу соціальної системи у підтриманні стану соціальної стабільності
6.	службовий	поняття, що характеризує проходження служби в органах влади загального і спеціального порядку формування
7.	суб'єктний	Поняття, що розкриває державний примус правоохорони як засіб виконання державних функцій

Джерело: систематизовано автором

Сучасні класичні підходи в правовій науці, де правоохоронна функція є предметом дослідження, надають достатньо розширені термінологічні визначення цьому поняттю (табл. 1.2). Такі визначення є наближеними до загальної моделі класифікації правоохоронного органу, разом з тим, наводяться додаткові характеристики, при цьому не акцентуються моменти віднесення таких органів до різних публічноуправлінських систем, у межах яких не адаптованою є публічнослужбова модель.

Таблиця 1.2.

Визначення правоохоронного органу у теоретичних розробках галузі права

№	Автор	Визначення правоохоронного органу
1	2	3
1	Н. Клименко,	правоохоронними є такі органи, діяльність яких (або основна її частина) спрямована на реалізацію правоохоронної функції держави [56, с. 193-194]
2	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 [57, с. 10].
3	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» [58, с. 10].

4	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 [59, 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 [60, с. 759]
	Ю. Шемшученко	правоохоронні органи – це органи, які наділені державою компетенцією щодо охорони громадських відносин, урегульованих правом [61, 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 [62].
	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) [63].
--	--	---

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»

Джерело: систематизовано автором

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. 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 [64].

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» [65]. Одним із основних законів, які визначали поняття правоохоронного органу був Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-ІУ, який у шостому абзаці ч. 1 ст.1 закріплював, що правоохоронні органи –

органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій. При цьому перелік, які ж органи варто розуміти під правоохоронними, їх перелік – був відсутній.

Закон України «Про національну безпеку» запровадив поняття:

Ст. 1, п. 18) 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;

Ст. 1 п.17) 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 [66].

Проте у законі не уточнюється склад та статус таких правоохоронних органів, не інституціоналізовано у тексті закону, чи входить до системи правоохоронних органів органи судової влади.

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

Закон України «Про основи національного спротиву» передбачає (ст.5 ), що «...військовослужбовці, працівники правоохоронних органів та інші особи, які залучаються до заходів з організації, підготовки, підтримання та виконання завдань руху опору, на час проведення таких заходів



підпорядковуюються Командувачу Сил спеціальних операцій Збройних Сил України, рішення якого є обов'язковими до виконання» [67]. Жодним чином не характеризується система правоохоронних органів, її склад, підпорядкованість правоохоронних органів.

Варто зауважити, що законодавець, як це вказано в зазначених вище нормативно-правових актах, вважає, що основним критерієм виокремлення правоохоронного органу від інших органів державної влади є здійснення ними правоохоронних та правозастосовних функцій. При цьому, не фіксуючи в жодному акті, що ж саме варто розуміти під цими функціями. І якщо у випадку правоохоронної функції, її можна вважати ознакою, яка відмежовує певну групу органів, то здійснення правозастосовних функцій взагалі не є ознакою за якою можна виокремити певні групи органів державної влади, в тому числі і правоохоронні органи. Це пов'язано із тим, що такі повноваження притаманні переважній більшості органів державної влади

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.

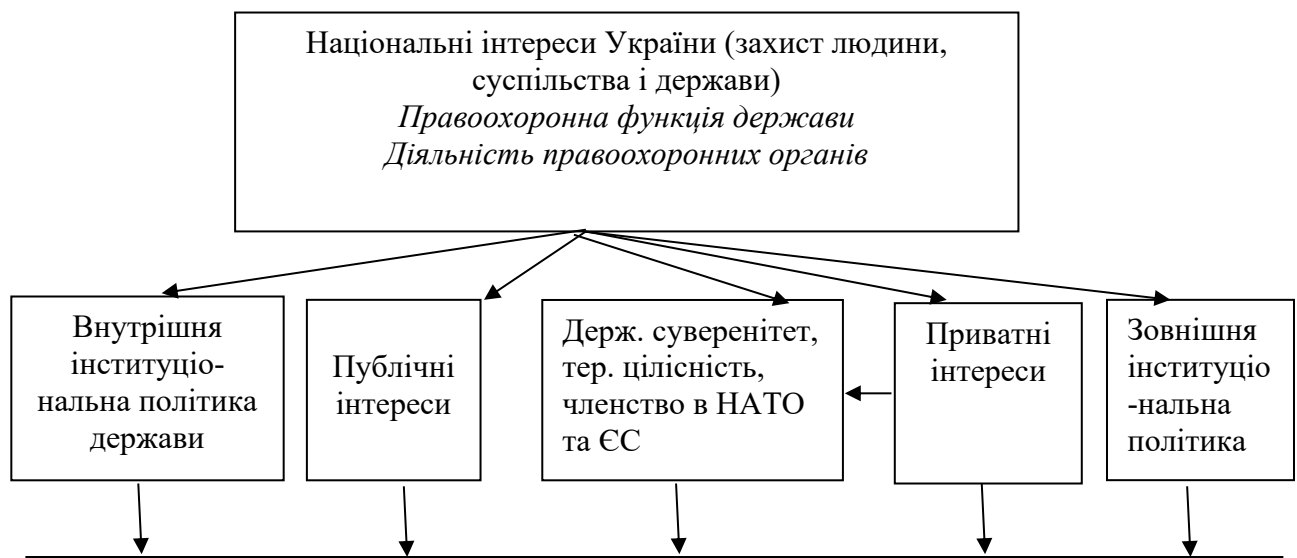


Рис. 1.5. Схематичне зображення складових правоохорони в системі публічноуправлінської діяльності

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.

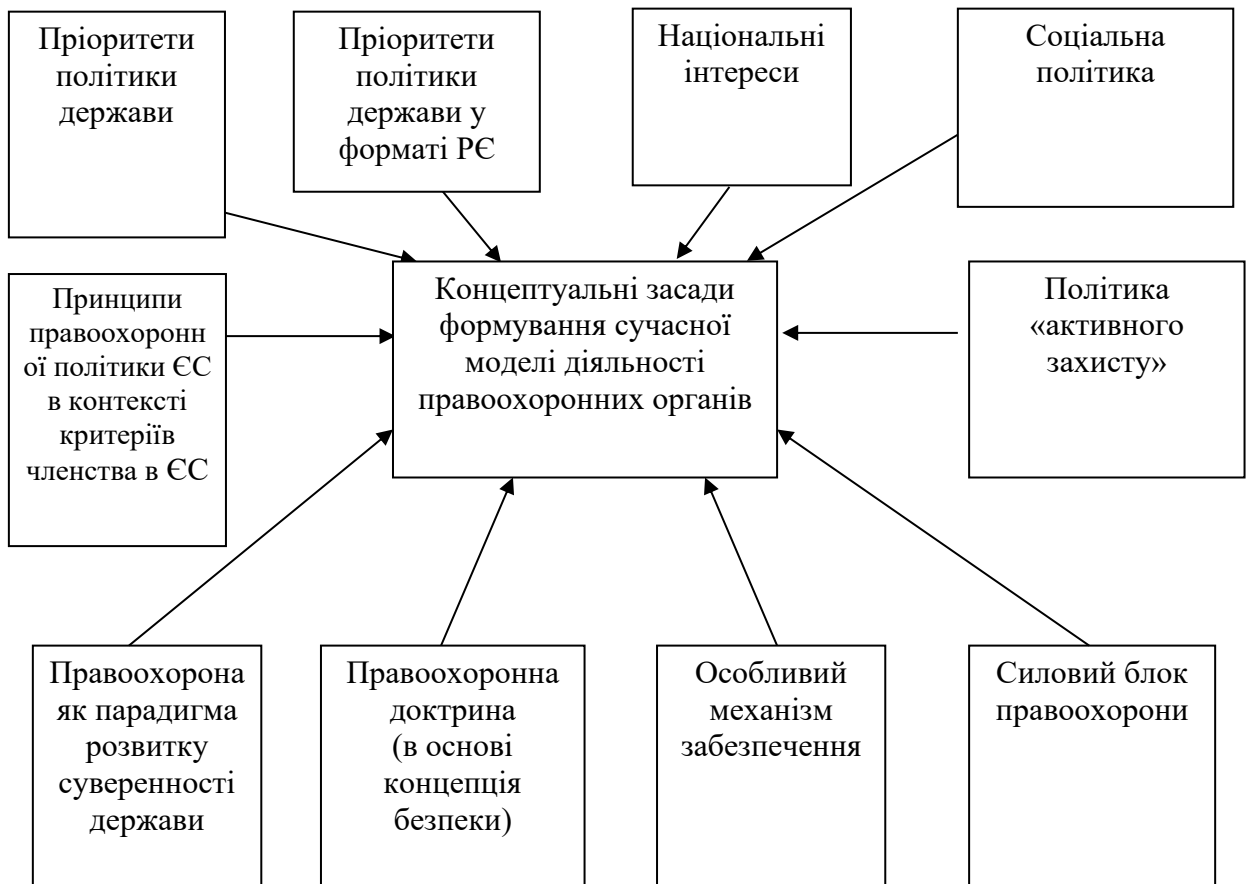
У межах загальної концепції правоохоронної діяльності в рамках системного підходу щодо функцій держави варто розглядати дві системи х позицій діяльнісного підходу: 1) система правоохоронної діяльності (функціональна система); система забезпечення публічноуправлінської діяльності правоохоронних органів (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 самотійно 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.

Втім важливо наголосити, що правоохоронна функція є складовою більш глобальної функціональної площини забезпечення національних

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» [68]. Найважливішими показниками ефективності за таких умов є стабільність розвитку нових форм діяльності, а також здатність швидко реагувати на виклики для функціонування системи.

Саме у такому форматі держава у межах сучасного правоохоронного концепту має забезпечити суверенітет держави (рис. 1.5.). Врешті решт актуалізується сам концепт суверенітету. Ми виходимо з твердження, що Суверенітет держави – конституційно закріплена характеристика функціонування державної влади, яка визначається таким правовим режимом, який визначає незалежність у зовнішній політиці, верховенство державної влади у внутрішній політиці притаманність державі виключних прав на управління, забезпечення яких здійснюють правоохоронні органи.



### Концептуалізація політики національної держави у сфері правоохорони

Джерело: розробка автора

Отже, на основі дослідження особливостей ПУД ПО варто вказати на основні складники такої діяльності з позицій функцій держави:

- правоохорона як парадигма розвитку суверенності держави – передбачає інтеграцію складників діяльності правоохоронних органів на основі функціонального чинника;
- формування правоохоронної доктрини на основі концепту державної безпеки і охорони громадського порядку;
- наявність особливого механізму забезпечення.

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

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 [69].

Публічноуправлінська діяльність в системі правоохоронних органів характеризується рядом суттєвих ознак:

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

– застосовувані під час здійснення ПУД ПО юридичні заходи впливу мають суворо відповідати нормам законодавства;

– реалізується у встановленому законом порядку, тобто з дотриманням певних процедур і реалізація ПУД ПО покладається на спеціально уповноважені державні органи.

При цьому маємо зазначити, що наявність Дисциплінарного статуту певного правоохоронного органу не вирішує повністю проблеми ПУД ПО, але вказує на очевидну суперечність трактуванні. Закон про органи внутрішніх справ не прийнятий, натомість існує Дисциплінарний статут ОВС. Важливо порівняти дисциплінарні статuti МВС та НПУ, що діють одночасно, але у змісті є окремі розбіжності (таб. 1.3).

Проект Закону України «Про органи внутрішніх справ» передбачає, що:

1) внутрішні справи – суспільні відносини, пов’язані із захистом та охороною прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, забезпеченням публічної безпеки і порядку, безпеки дорожнього руху, а також у сферах захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, цивільного захисту та міграції (імміграції та еміграції);

2) органи внутрішніх справ України (далі - органи внутрішніх справ) - система органів виконавчої влади та військових формувань, що беруть участь у формуванні та реалізують державну політику у сфері внутрішніх справ.

Таким чином, правоохоронна діяльність – це така державна діяльність, що здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами держави, шляхом застосування юридичних заходів впливу у суворій відповідності закону та при неухильному дотриманні встановленого правопорядку. Форма організації ПУД ПО є відмінною залежно від відомчої підпорядкованості, що очевидно є важливим фактором диференціації вимог до службової (ПУД) діяльності.

Варто вказати, що головна проблема ПУБ ПО – відсутність системного трактування організаційних засад публічноуправлінської діяльності на основі нормативних актів, невизначеності структури правоохоронних органів, їх підпорядкування. Дисбаланс нормативного визначення доповнюється

інституціональним дисбалансом в системі МВС України щодо функціональної складової ПУД. Саме тому розробки науковців мають забезпечити теоретичне підґрунтя ПУД в системі правоохоронних органів.

Таб. 1.4.

Порівняльний аналіз дисциплінарних статутів органів внутрішніх справ і  
Національної поліції

№	Дисциплінарний статут ОВС 2006 р.	Дисциплінарний статут НПУ 2015
1.	Цей Статут визначає сутність службової дисципліни, обов'язки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України	Цей Статут визначає сутність службової дисципліни в Національній поліції України, повноваження поліцейських та їхніх керівників
2.	Дія цього Статуту поширюється на осіб начальницького складу Національного антикорупційного бюро України, осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України та податкової міліції, які повинні неухильно додержуватися його вимог	Дія цього Статуту поширюється на поліцейських, осіб, які мають спеціальні звання Бюро економічної безпеки України, співробітників Служби судової охорони та осіб рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань, які повинні неухильно додержуватися його вимог
3.	Службова дисципліна - дотримання особами рядового і начальницького складу Конституції і законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, підпорядкованих йому органів і підрозділів та Присяги працівника органів внутрішніх справ України	Службова дисципліна - дотримання поліцейським Конституції і законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів Національної поліції України, нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, Присяги поліцейського, наказів керівників
4.	Обов'язки: захищати і охороняти від протиправних посягань життя, здоров'я, права та свободи громадян, власність, довкілля, інтереси суспільства і держави	Обов'язки: поважати права, честь і гідність людини, надавати допомогу та запобігати вчиненню правопорушень

На основі проведеного аналізу проблем, що виникають у зв'язку з реформування правоохоронної системи, варто обґрунтувати теоретичні положення та практичні пропозиції, спрямовані на організацію ПУД ПО, що відповідають рішенню пов'язаних із цією метою правоохоронних завдань. При цьому важливо визначити об'єктивну обумовленість, уточнити поняття, ознаки та види діяльності; розкрити сутність організації ПУД ПО, що розглядається як функція соціального управління; обґрунтувати потребу в науковому аналізі та вдосконаленні координації ПУД ПО; виявити фактори, що впливають на ефективність організації ПУД ПО; визначити шляхи оптимізації організаційної побудови системи правоохоронних органів.

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) сформувавши, 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. 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.

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.

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.

А. Баштанник 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 [70]. 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 [71-73]. 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 [74]. 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	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: [75]

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 [76].

Таблиця.1.5

### Правозахисна діяльність в публічному управлінні

Управлінська складова суверенної держави	Правоохоронна складова	Правореалізаційна складова	Судова складова
спрямована на <i>дотримання</i> норм, виконання приписів нормативно-правових актів з метою захисту від протиправних посягань	спрямована на охорону законності і правопорядку, захист прав і законних інтересів громадян, боротьбу із злочинами. Здійснюється органами державної влади та правозахисними організаціями	спрямована на охорону законності і правопорядку, захист прав і законних інтересів громадян, боротьбу із злочинами в контексті формування механізмів реалізації ПУД ПО	передбачає розгляд і винесення рішень у кримінальних, цивільних та інших справах судами загальної юрисдикції, формування судової практики

Джерело: дослідження автора

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 [77].

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) [78]. 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. 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 [79], 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. 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 багатокомпонентні підсистеми. 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.1.6.

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 [81-82].





Рис. 1.7. Концептуальна схема дослідження функціонування змісту публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів

[Джерело: [80]; дослідження автора].

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.

Отже, для формалізації публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів варто визначити етапи розвитку суспільних відносин у період 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.

Метою діяльності правоохоронних органів (мова йде про службову 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.

Сучасні наукові погляди на публічноуправлінську діяльність в системі правоохоронних органів на основі наявних класифікацій, запропонованих А. Новаком [83-84 ], 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» [86].

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 внутрішньосистемної 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. Зємба 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 [87]. Фактично, мова йде про особистісний вимір правоохоронної діяльності, але такий формат ПУД ПО, на нашу думку, формує сучасні стандарти публічноуправлінської діяльності у правоохоронній сфері.

Отже, реформування публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів спрямоване на забезпечення однієї з головних об'єктивно зумовлених функцій держави, що виступає в ролі суб'єкта публічного управління, адже успішність реформ можлива лише за умов забезпеченості належного правопорядку і державної безпеки. З цих позицій правоохоронна діяльність держави як суб'єкта управління представляє функцію соціального управління.

## Висновки до розділу 1

1. 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.

2. 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 сформувати гносеологічно завершену модель правової держави.

3. 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.

Основні результати дослідження, що надані у цьому розділі, були опубліковані у фахових наукових виданнях зі спеціальності «Державне управління» і включені до списку використаних джерел [88;89].

## 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. Це, у свою чергу, збільшує значення власне класичних елементів правоохоронної діяльності. Нами доведено, що правоохорона не містить інших ознак, аніж публічноуправлінська діяльність. 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.

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.

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 [90].

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).

Навряд чи правильно характеризувати сучасний інститут поліції як «орган влади». 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 [91].

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. 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. Разом з тим слід відзначити дуже умовний характер розходжень між завданнями і функціями державного органу.

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 [92].

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 [93-94].

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) [95].

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 [96].

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.

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.

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).

Саме так слід розуміти завдання перетворення МВС у систему масового обслуговування населення. Такі зміни сучасного статусу МВС у поєднання 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 організаціям.

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.

Показовою у цьому плані є розробка концептуального вектору 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 заявки» 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 [99]. 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.

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.

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.

Прийнятий у теорії та практиці підхід до оцінки управлінської діяльності органів внутрішніх справ розглядає її як необхідний, але не головний, як би допоміжний, аспект загальної оцінки, в якій провідна роль відводиться оцінці за кінцевими результатами. Таке ставлення суперечить визначальній ці результати ролі організаційно-управлінського стану оцінюваних органів,



якого залежать їх здібності та можливості ефективно виконувати правоохоронні функції.

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%

Джерело: [98-100].

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 публічної 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-третьє*, 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.

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.

Оскільки ефективність організації діяльності органів внутрішніх справ визначається не лише її цільовою функцією, а й функцією інтенсифікації правоохоронної діяльності, при оцінці її організації необхідно переходити від формально-кількісних показників результатів до системи навантажувальних

показників, що включають і результати правоохоронної діяльності, що вимірюються з позиції її продуктивності.

У правоохоронній сфері суб'єктами управління є різні правоохоронні органи. Незважаючи на різні підходи до їх визначення та класифікації, сьогодні правоохоронні органи можна визначити як наділені владними повноваженнями органи державної влади та місцевого самоврядування, які відповідно до норм права, на підставах та в порядку, передбаченому законами, які здійснюють правоохоронну діяльність у певній галузі суспільних відносин відповідно до своєї компетенції. Роль і місце органів внутрішніх справ у правоохоронній системі визначаються обсягом розв'язуваних завдань та виконуваних функцій, чисельністю співробітників, їх територіальною розгалуженістю, найбільш тісними та різноманітними зв'язками з населенням.

Як найбільш наближена до громадян, система органів влади, система органів внутрішніх справ забезпечує інтегративну єдність влади і громадян по забезпеченню громадського порядку.

## 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. Власне, Закон України «Про прокуратуру» визначає, що 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 [101]. Варто відразу уточнити правовий статус і віднесення органів прокуратури до системи органів державної влади

Зокрема, законодавством визначені такі:

На прокуратуру покладаються такі функції:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим раконом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять 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 [101].

Більшість дослідників виокремлюють спеціальний статус прокуратури [102-110], що виявляється у тому, що:

- 1) органи прокуратури функціонують як замкнена система державних органів, що реалізує власні функції певною мірою незалежно від інших органів державної влади, реалізують спеціальний конституційний порядок формування, функціонування і реалізації власних функцій, а керівник в цій напів-автономній системі є Генеральний прокурор, призначення і звільнення якого відбувається за спеціальною конституційною процедурою;
- 2) структура, принципи ПУД, повноваження, організація і порядок діяльності визначаються спеціальним законом;
- 3) система прокуратури має осібне місце серед державних правоохоронних органів – оскільки не належить до виконавчої влади, входить до системи правосуддя, але органом судової влади не виступає;
- 4) певною мірою автономність характеризується централізацією управління, що не кореспондується із загальним трендом на децентралізацію влади;
- 5) здійснює прокурорський нагляд як виключний вид ПУД, що не детермінований законодавством тією регламентуючою мірою, що характеризував би такий нагляд як управлінську діяльність.

Такі інституціональні особливості характеризують систему органів просту управлінську систему, повноваження якої інституціонально мають бути чітко регламентовані у частині ПУД.

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 [102]. Профільний закон не встановлює належність системи органів прокуратури (СОП) до правоохоронних органів, спрацьовує скоріше традиція.

Якщо визначити принципову відмінність ПУД ПУ, то така діяльність є достатньо специфічною з позицій правозабезпечення. Адже сама специфіка функцій прокуратури таку виключність не передбачає. Більше того, після внесення змін до Конституції України система прокуратури увійшла до системи правосуддя, тим самим змінився конституційний статус такого органу, адже участь у здійсненні правосуддя, що є функцією тільки судів, є лише частиною функціонального призначення СОП. Ми маємо на даний час інституціонально фрагментовану ПУД ПО, яка по суті знову вимагає окремого закону.

До 2014 р. діяв Дисциплінарний статут прокуратури (затверджений постановою Верховної Ради), що визначав: « Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України та підлеглі йому прокурори здійснюють вищий нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів. Важливою передумовою успішного виконання покладених на прокуратуру функцій є компетентність та особиста дисципліна прокурорів і слідчих прокуратури». Зважаючи на той факт, що неправильне застосування законів є кримінальним правопорушенням і порушенням принципу законності, неведене визначення змісту ПУ ПО в органах прокуратури до 2014 р. є дисонансом самому призначенню прокуратури.

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.

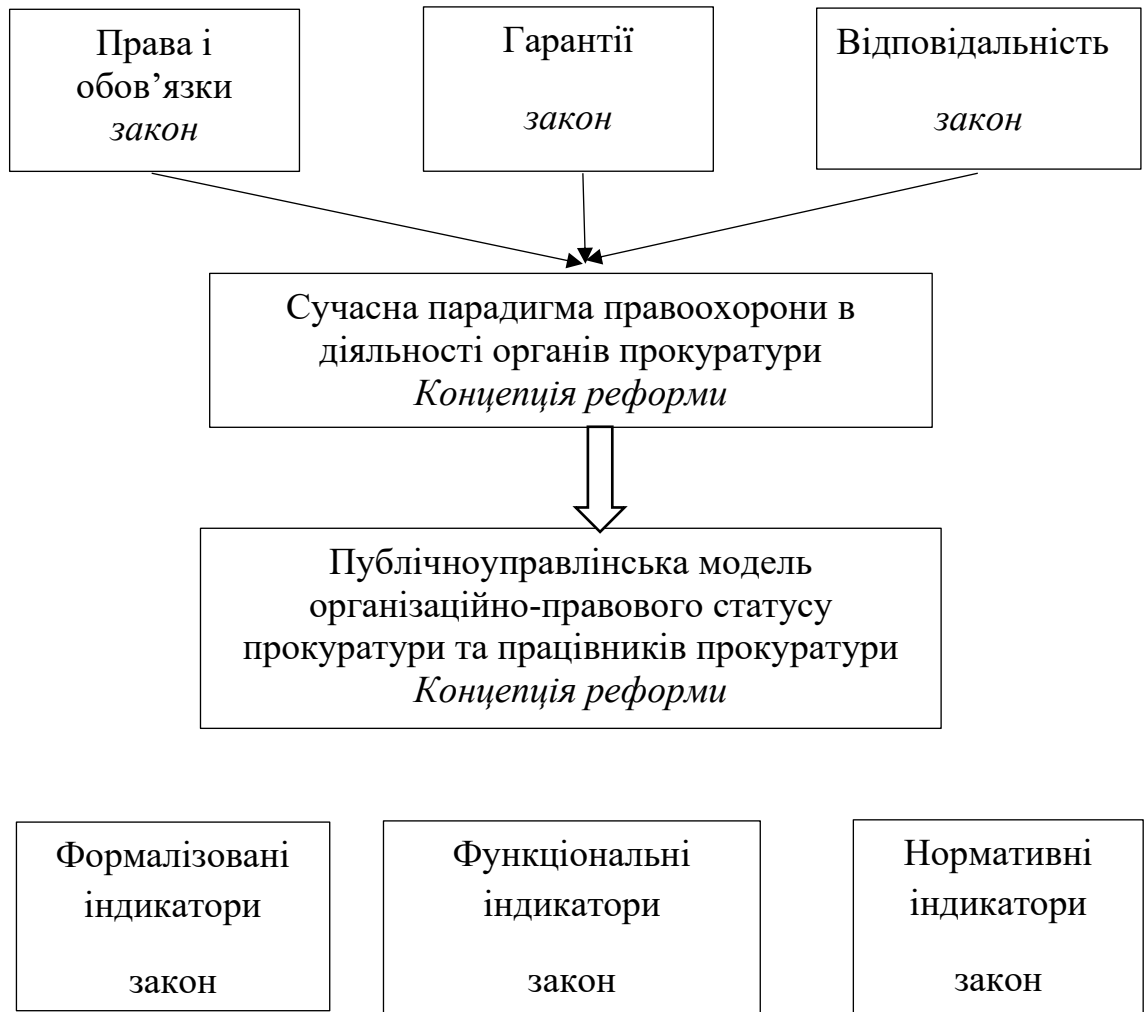


Рис. 2.1. Формалізація поняття «організаційно-правовий статус» щодо ПУД ПО в органах прокуратури

Джерело: досліджено автором

Публічноуправлінське 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 [104]. Вважаємо за доцільне загалом порівняти два закони, що віднесені до сфері регулювання діяльності органів прокуратури (таб. 2.2.).

Таблиця 2.2.

**Порівняльний аналіз редакцій Закону України «Про прокуратуру»  
1991 р. та 2015 р.**

№	Закон України «Про прокуратуру» 1991 р.	Закон України «Про прокуратуру» 2015 р.
1	2	3
	<p align="center"><b>Стаття 6. Принципи організації і діяльності прокуратури</b> Органи прокуратури України: 1) становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим;</p>	<p align="center"><b>Стаття 1. Прокуратура</b> 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 align="center"><b>Стаття 1. Прокурорський нагляд за додержанням законів в Україні</b> 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. Наведено лише поняття нагляду через функції прокуратури (ст. 2) 1. На прокуратуру покладаються такі функції: 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять 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.</p>
3.		<p align="center"><b>Стаття 2. Функції прокуратури</b> 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом; 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>

Джерело: систематизовано автором

Публічноуправлінська діяльність в органах прокуратури – це явище, яке є предметом юридичних наук і державного управління, що вивчають цілеспрямовану, організаційну діяльність людей у суспільстві. Предметом управління в органах прокуратури є внутрішня взаємодія складових елементів даної системи – органів і посадових осіб. Саме тому ми пропонуємо акцентувати ПУД ПО з позицій внутрішніх та зовнішніх характеристик.

З позицій організації ПУД в органах прокуратури видається дискусійною доцільність інституціонального розмежування повноважень Генерального прокурора і заступника Генерального прокурора – керівника спеціалізованої антикорупційної прокуратури. «Прокурорами вищого рівня для керівників управлінь, відділів та їх заступників, прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, його перший заступник та заступник, для заступника та першого заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури - керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Генеральний прокурор, його перший заступник та заступники не мають права давати вказівки прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури їхніх повноважень. Письмові накази адміністративного характеру, які стосуються організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, видаються за обов'язковим погодженням керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Аналіз даного положення скоріше свідчить про фрагментованість ПУД в органах прокуратури, а не про ефективність такої діяльності. У такому разі не можна говорити про систему органів прокуратури.

Основні наукові погляди та положення у доктрині національного права визначають, власне 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. 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.

Виникає парадоксальна ситуація суперечності функціонального призначення органів прокуратури. По-перше, у період радикальних політичних та економічних реформ у країні, внесення значних конституційних змін зростає значення регулюючого впливу управління в органах прокуратури, яке має розглядатися як важлива складова частина теорії прокурорського нагляду, суттєвий, масив підвищення ефективності зовнішньофункціональної діяльності органів прокуратури. По-друге, публічне управління прокурорської системою значною мірою пов'язане з організацією взаємодії, яке є основним змістом структури прокуратури, засноване на загальноюридичних відносинах субординації координації та реординації як адміністративних режимах, що становлять сутність управління в системі прокуратури. Законодавче закріплення, однак, отримали відносини субординації. З метою підвищення ефективності організаційно-управлінської структури органів прокуратури та покращення взаємодії складових її елементів важливе значення набуває нормативно-правова регламентація фактично існуючих в органах прокуратури організаційно-управлінських відносин, які не вписуються у межі субординації.

Разом з тим, 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

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 [106, с. 65-69].

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.

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, контрольна-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.	У системі виконавчої влади	Формування і підконтрольність вищому органу в системі виконавчої влади
2.	У системі законодавчої влади	Підконтрольність парламенту
3.	Прокуратура як самостійна, контрольна-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

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 Законом 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. Що стосується питань організації робочого часу і часу відпочинку, оплати праці, стимулювання (заохочення), відповідні відносини врегульовані, здебільшого, нормами трудового, фінансового та інших галузей права.

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.

Як наголошують науковці, функція прокуратури отримали відповідне інституційне забезпечення, і характеризуються відповідною законодавчо визначеною інституцією (прокуратура, 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 [107].

Відповідно до конституційних змін, внесених Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401- VIII прокуратура 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) [108].

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 [109]. 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 [110]. Ми вважаємо, що така методологія має бути застосована до концептуалізації всієї системи правоохоронних органів України, адже виключність суб'єктів діяльності посилює їх суб'єктність.

Серед визначальних засад ПУД в органах прокуратури доцільно звернути увагу на Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове 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 судове

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:

- 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 [111].

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: систематизовано автором на основі [112-114].



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

Джерело: дослідження автора

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.

Відсутність у законодавстві про прокуратуру необхідного обсягу вимог до організаційно-управлінської діяльності створили умови, за яких органи прокуратури в оцінці своєї роботи надмірно почали використовувати формальні категорії та суб'єктивізм. Зростання внутрішнього документообігу, що складається нерациональне співвідношення управлінського персоналу з прокурорськими працівниками, що виконують безпосередньо функції прокурорського нагляду та попереднього слідства, інші фактори та обставини дозволяють зробити висновок про необхідність впровадження на законодавчому рівні в організаційно-управлінську діяльність органів прокуратури України та ідеї планування з мети результатам.

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.

Саме тому в сучасних 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

Складний і багатогранний феномен «гібридної війни» тягне за собою взаємодію чи злиття традиційних та нетрадиційних інструментів сили та інструментів, що досить давно і досить часто використовують у дослідженнях політологи, юристи, фахівці галузі воєнних наук та національної безпеки. Інструменти гібридної війни, що встановлюються досить опосередковано, інтегруються з компонентами усталених військових конфліктів, чим досягається синергетичний ефект в сучасному міждержавному протистоянні. Мета об'єднання операційних інструментів і нестандартних тактик полягає в тому, щоб завдати шкоди воюючій державі оптимальним чином. Крім того, існують дві відмінні риси гібридної війни. По-перше, нівелюється різниця між війною та мирним часом, й таке протистояння не містить чітких операційних кордонів. Це означає, що важко визначити чи розрізнити поріг війни. Війна стає невловимою, оскільки її стає важко втілити у життя.

Гібридна війна значна ефективніша за наслідками для ініціатора конфлікту, і завжди буде приносити результати, незважаючи на те, що вона простіше, дешевше і менш ризикована, ніж прямі військові операції. Набагато ефективніше для суб'єкта такої політики поширювати дезінформацію у співпраці з недержавними суб'єктами, ніж вводити контингенти і важке озброєння на територію іншої країни або запускати винищувачі у її повітряний простір. Витрати та ризики помітно менші, а збитки реальні. Загалом, протягом тисячоліть доведено, що за гібридної війни як фактору міждержавного протистояння, найкращий результат полягає у тому, щоб підкорити ворога, не борючись, як стверджував древній військовий стратег Сунь-Цзи і досвід таких протистоянь лише кожного разу підтверджував цей факт.

Друга визначальна характеристика гібридної війни пов'язана з двозначністю та атрибутивними характеристиками. Гібридні атаки зазвичай

відрізняються великою системною невизначеністю для об'єкта втручання. Така неясність навмисно створюється і розширюється гібридними суб'єктами, щоб ускладнити ідентифікацію та реакцію. Іншими словами, країна, на яку спрямована атака, або не може виявити гібридну атаку, або не може приписати її державі, яка могла б її здійснити або спонсорувати, або робить це апріорно. Використовуючи пороги виявлення, гібридний суб'єкт ускладнює для держави-жертви розробку політики та стратегічних відповідей, й тоді держава починає відповідати безсистемно і програє у такій війні.

На думку українських дослідників (Ф. Терханова, В. Крутія, В. Криштановича, В. Баштанника) 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 в системі правоохоронних органів, як основних інститутів протидії суб'єктам гібридної війни [115-118].

У зв'язку з тим, що витрати на такий тип воєн збільшується, розростання війни збільшується, а нові інструменти, що потрапляють у розпорядженні держав, може зменшувати бажання вести повномасштабні війни. Це, однак, не означає зменшення конфліктів, а змінює саму динаміку війни. Саме на цьому фоні держави все частіше вдаються до гібридної війни за межами збройного конфлікту для досягнення своїх цілей безпеки з нульовою сумою. Отже, середовище безпеки радикально змінюється, незважаючи на те, що природа конфлікту залишається незмінною. Власне, відбувається мінімізація стабільності функціонування систем державного управління, що і викликає вже визначений нами синергетичний ефект

Війна, за К. Клаузевіцем – це не що інше, як продовження політики іншими засобами», як класика сучасних гібридних воєн,. Написати систематичну, глибоку та змістовну теорію гібридної війни неможливо, або це

буде далеко від справжнього стану [119]. При цьому завжди такий аналіз буде лише теоретичним. Хоча це все ще може бути правдою, засоби ведення війни значно розширилися на тлі появи сучасної гібридної війни. Це означає, що матриця політика-війна стала ще складнішою, оскільки динаміка війни постійно змінюється. Війна зараз означає широкий спектр можливостей. Іноді це може спричинити за собою прями операції у поєднанні з використанням недержавних суб'єктів. З позицій нашого дослідження варто вказати, що гібридна війна робить динаміку конфлікту незрозумілою не тільки тому, що вона пропонує великий і розширюваний набір інструментів для підриву супротивника, але й тому, що дозволяє підривати його безпеку на двох фронтах системно. Це також стосується загальних цілей гібридної війни. На фронті можливостей цільової уразливості країни в політичній, військовій, економічній, соціальній, інформаційній та інфраструктурній сферах одночасно набагато менше, адже завжди країна буде програвати саме там, де вона відчутно та функціонально ослаблена.

Легітимність держави стосується самої основи, на якій держава і суспільство пов'язані і якою державна влада виправдовується. Таким чином, легітимність по суті є основою влади або розпорядженням держави, й саме на підриив такої легітимності спрямоване «гібридне втручання». Нам за результатами досліджень очевидним фактом є ті обставини, що сьогодні акцент має бути перенесений із суто військового вирішення проблеми у площину діяльності правоохоронних органів. Адже прагнучи порушити суспільний договір, який пов'язує державу та її інституційні складові разом, гібридний гравець намагається підірвати довіру між державними інституціями та людьми, й навіть між самими державними інститутами. Це призводить до того, що держава втрачає свою суспільну легітимність – що значною мірою є функцією суспільної довіри в сучасну епоху. Як наслідок, гібридні атаки пошкоджують як ідейні основи, так і здатність держави функціонувати стабільно.



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 [120, 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 [121, 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 [121].

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» [122, 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. На думку Т. Стадниченко, 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 відповідає 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 [123].

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 [124, 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» [125;126]. 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 багатofакторних 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 [127]. Виокремлення професором О. Руденко інноваційного кластера реформ започаткувало окремий напрям науки державного управління. Важливим результатом для науки виступає дослідницький концепт суспільної стабільності, запропонований О. Руденко [128, 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». 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 загальноновизнаних 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).

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 [130]. Але такі зміни мають бути обумовлені і потребами суспільства, а не лише інтересами держави.

Враховуючи складну природу та динаміку гібридної війни, експерти запропонували ряд політичних і стратегічних заходів. Деякі з них стосуються заходів для ретельного виявлення, стримування, протидії та реагування на гібридні загрози. Тим не менш, оскільки інформаційні, когнітивні та соціальні сфери стають наріжним каменем гібридної війни, будь-який набір рішень без

зміцнення впевненості та довіри, ймовірно, не зможе запропонувати ефективні запобіжні засоби.

Центральне місце у гібридній війні займають цивільні особи. Сучасні цифрові та соціальні медіа-платформи дозволяють суб'єктам гібридної війни значно легко впливати на державу-противника. Так, російські онлайн-кампанії дезінформації проти деяких західних держав є типовим прикладом. Адже сучасна держава отримує легітимність і, відповідно, владу від свого народу, і особливо це стосується держав, які мають демократичну структуру. Отже, посилюючи суперечності між державою та її народом, можна створити умови для суверенності. Гібридні загрози часто пристосовані до вразливості цільової держави або міждержавних політичних спільнот. Мета полягає в тому, щоб використовувати їх, оскільки вони поглиблюються, щоб створити та посилити поляризацію як на національному, так і на міжнародному рівнях. Це призводить до небезпечної деформації основних цінностей співіснування, гармонії та плюралізму в демократичних суспільствах, а також спроможності політичних лідерів приймати рішення. Зрештою, гібридні загрози підривають довіру.

Саме з цієї причини розбудова суспільної довіри має вважатися ключовим елементом протидії гібридним загрозам, особливо тим, які спрямовані на підрив демократичних держав і політичних систем. Більше того, довіра залишається обов'язковою умовою для реалізації будь-якої політики чи стратегічної реакції на гібридні загрози. Іншими словами, за відсутності довіри нічого не спрацює і не дасть бажаних результатів.

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, що передбачали [131]:

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.

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 групи.

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.

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» [132].

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 [132].

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.

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».

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 в умовах гібридної війни.

## 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. 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.

4. 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.

5. 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 [133-134].



### 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 апіорі, а розвивається у пошуках найкращих варіантів соціального прогресу з метою запобігти виникненню тоталітаризму. Отже, на думку В. Баштанника, 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 [135].

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.

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 [136].

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 [137].

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 загрозу і не більше. З позицій реального публічного управління варто забути про все «гібридне» і зосередитися на специфіці та взаємопов'язаності загроз, з якими система публічного управління стикається. Війна, чи то давня чи сучасна, гібридна чи ні, завжди складна і навряд чи може бути зведена до одного прикметника. Будь-яка ефективна стратегія повинна враховувати це складне середовище та знаходити способи орієнтуватися у ньому без надмірного спрощення.

Ми виходимо з тих позицій, що сучасна модель ПУД ПО максимально здатна забезпечити адекватну відповідь на загрози і виклики в умовах гібридної війни, й у цьому контексті потреба у раціональній національній системі правоохорони значно підвищується. Власне, модель

публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів має функціонувати у певному квазі-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. 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 обороноздатність), соціальна і політична безпека (забезпечують стабільність), міжнародна безпека (знижує загальний рівень зовнішніх загроз) [138].

Дослідження правових основ діяльності, структури і функцій правоохоронних органів України та зарубіжних країн актуалізується внаслідок

потреби уточнити напрями реформування і розвитку ПУД ПО.

З історичної точки зору, французька поліцейська система характеризувалася рухом до централізації. Поліцейські сили були централізовані в 1851 році, а Національна поліція була створена в 1941 році. Зовсім недавно французька поліцейська система відійшла від централізації. У Франції насправді є три поліцейські системи: Національна поліція при Міністерстві внутрішніх справ, Жандармерія при Міністерстві оборони та муніципальна поліція. У національній поліції працює близько 125 000 осіб. У жандармерії працює близько 90 тис. осіб і надає послуги поліції в сільській місцевості. Близько 10 000 офіцерів муніципальної поліції працюють приблизно в 2 860 населених пунктах. Офіцери муніципальної поліції призначаються мерами та несуть спільну відповідальність з Національною поліцією та жандармерією за запобігання злочинам. Генеральна Рада, створена в 1993 році, складається з 18 членів, які зосереджені на відносинах між поліцією та громадою. З 1990 року Міністерство внутрішніх справ заохочує об'єднання поліцейських служб на місцях для боротьби зі злочинністю. Міська поліція, авіаполіція мають працювати під контролем одного директора департаменту. Хоча останнім часом спостерігається інтерес до децентралізації місцевої поліції, французька поліцейська система залишається переважно національною та централізованою [139-140].

У Франції Поліція зазвичай відповідає за підтримання громадського порядку та безпеки, забезпечення дотримання закону, а також запобігання, виявлення та розслідування злочинної діяльності. Ці функції відомі як контроль. На поліцію також часто покладаються різні дозвільні та регулюючі функції. Проте варто зауважити. Що сучасний європейський підхід, по-перше, він визначає поліцію та інші правоохоронні органи за цілями, а не за конкретними засобами, які вони використовують для досягнення своїх цілей. По-друге, різноманітність ситуацій, у яких просять втрутитися поліцію, набагато більша, ніж інші правоохоронні органи для підтримання порядку. На даний час серед дослідників існує консенсус, заснований на визначенні, що загальною рисою

всіх різних агентств, що беруть участь у поліцейській діяльності, є юридична компетенція застосовувати примусові заходи, що не підлягають обговоренню, для вирішення проблемних ситуацій. Такі ситуації характеризуються двома рисами: їх потенціалом заподіяння шкоди та необхідністю їх термінового вирішення до того, як вони розвинуть цей потенціал [141-144].

Таким чином, поліцейська діяльність може здійснюватися кількома різними професійними організаціями: державною поліцією, приватними охоронними агенціями, збройними силами та державними установами з різними повноваженнями зі спостереження та розслідування. Найбільш відомими з цих органів є державні поліцейські сили, які патрулюють громадські місця, часто на автомобілях з маркуванням і члени яких носять уніформу. Вони є найпомітнішими представниками публічної влади уряду і є модель ПУД ПО, що зазвичай асоціюється з поліцейськими організаціями. Однак у багатьох англо-саксонських країнах, таких як Австралія, Канада, Великобританія та США, приватних агентів безпеки щонайменше вдвічі більше, ніж співробітників державної поліції [145-147]. Таким чином, поліцейська діяльність перетворилася на складне завдання, яке охоплює традиційні інституційні та юрисдикційні відмінності між публічним та приватним, кримінальним та політичним.

Діяльність поліцейських сил адаптована до типів суспільств, у яких діють. Деякі спільні риси роботи поліції у різних суспільствах є результатом подібних технологій. Тим не менш, в тому самому суспільстві, а іноді навіть в одній і тій же поліції, можуть бути відмінності. Один адміністратор поліції через свої особисті переконання або через своє сприйняття громадської думки може виділяти більше ресурсів на певні види злочинів або на певні обов'язки поліції, ніж на інші. Таким чином, поліцейські у різних районах можуть розвивати різні моделі поліцейської діяльності. У межах правозабезпечувальної політики ПУД поліції ділиться різні напрями. Найбільше офіцерів зазвичай виділяється для патрулювання у формі, пішого чи автомобільного. Зарубіжні дослідження діяльності патрульної поліції показують, що лише невелика частина їх часу йде на провадження арештів або ініціювання формальних кримінальних дій [148].

Більш того, якщо взяти до уваги типи звернень за допомогою, які отримує поліція, виклики, на які спрямовується поліція, або дії, які поліція ініціює самостійно, стає зрозуміло, що більшість діяльності поліції складається з надання екстрених послуг, підтримання порядку, вирішення спорів та інших послуг [149].

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. Позитивний досвід зарубіжних країн в організації патрульної служби, профілактичної роботи, місцевої поліції (особливо служби шерифів у США) тощо заслуговує на вивчення та використання в організації роботи правоохоронних органів України [150].

У деяких країнах, таких як Німеччина, Італія та Франція, воєнізовані формування в рамках централізованого поліцейського апарату займаються охороною масових скупчень людей. У Франції, наприклад, поліція державної безпеки (компонент Національної поліції) спеціалізується на підтримці порядку та боротьбі з масовими заворушеннями. У демократичних англо-саксонських країнах воєнізовані поліцейські підрозділи, вбудовані в поліцію та позбавлені інституційної автономії, є звичайним інструментом охорони ладу в натовпі; всі великі поліцейські сили у цих країнах мають такі підрозділи. Деякі їх члени офіційно приписані до інших підрозділів (наприклад, патрульним) і викликаються лише в екстрених випадках. Воєнізовані поліцейські підрозділи носять різні назви, наприклад групи спеціальної зброї та тактики (команди спецназу), але їх методи навчання та роботи, а також їх оснащення та вогнева міць схожі [151-152].

Невеликі поліцейські сили не можуть дозволити собі спеціальні підрозділи та змушені самостійно охороняти натовп. У кризових ситуаціях вони

зазвичай погано почуваються, як і муніципальні сили у різних частинах Сполучених Штатів у 1960-х та 1970-х роках, коли протести за громадянські права та війну у В'єтнамі були частими [153].

Найдавніша стратегія контролю натовпу, ескалація сили (застосування наростаючої сили доти, доки натовп не розсіється), як і раніше, переважає в більшості країн, які не прийняли демократію західного зразка. Проте навіть у демократіях ескалація сили була традиційним способом стримування натовпу до 1970-х років, коли стратегія з'явилася договірним управлінням. Успіх останньої стратегії залежить від двох ключових факторів: готовності поліції та залучених груп домовитися про контроль над подією та, що важливіше, від наявності представників груп, з якими можна вести переговори. Таких людей легко знайти у випадках внутрішньополітичних протестів та трудових заворушень, у яких, природно, беруть участь політичні та профспілкові лідери. Однак у разі міжнародних протестів переговори про контроль вимагають співпраці всіх залучених груп [154]. Загалом, чим більша ймовірна загроза для контролюючої сторони, тим менша вона буде схильна до переговорів, особливо якщо сила, яку вона може призвати, є величезною.

У континентальній Європі робота поліції, спрямована на захист національної безпеки, відома як ПУД ПО щодо «вищих» інтересів держави. Однак у англо-саксонських країнах з прецедентним правом немає загальноприйнятого позначення цієї категорії поліцейських. Називати це «таємною» або «політичною» поліцією було б занадто розпливчато, оскільки вся робота поліції певною мірою є як таємною (поліція зазвичай не розкриває свої методи, поки справа не завершена), так і політичною (поліція забезпечує дотримання законів, які визначаються політичними). владою). система при владі). Крім того, термін таємна поліція зазвичай використовується для позначення підпільних та позалегальних організацій. Як би це не називалося, вища поліцейська діяльність в англо-саксонських країнах здійснюється як силами національної поліції, так і спеціалізованими агентствами, такими як ФБР в США, MI5 у Сполученому Королівстві, Австралійська служба безпеки та



розвідки, Канадська служба безпеки та розвідки. Ці організації зазвичай протистоять внутрішнім або внутрішнім загрозам національній безпеці, тоді як військові чи військово-розвідувальні органи зазвичай справляються із зовнішніми чи зовнішніми загрозами. Однак ця відмінність може стати розмитою, особливо у випадках, пов'язаних з тероризмом [156].

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» [157].

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. В 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 [158]. Без її перетворення, спрямованих на українство через звичайну централізацію, розвиток форм взаємодії з інститутами громадянського суспільства, спрощення 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.

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. 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, 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 терміну «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 [159].

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 [160]. 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».

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 [161]. 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 [162]. 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. [163] 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.

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

Національна безпека – це безпека і захист національного держави, що включає громадян, економіку та інститути, вважається обов'язком національного уряду. У такій системі стан національної безпеки повністю забезпечується силами ПО та ЗСУ. Разом з тим, лише ПО здатні забезпечити довготривалий стан безпеки на території, в умовах адміністративних режимів.

Первинно задумана як захист від військового нападу, національна безпека в нинішній час широко застосовується як така, що включає до свого складу також і невоєнні виміри, в тому числі захист від тероризму, мінімізація злочинності, економічна безпека, енергетична безпека, екологічна безпека, кібер-безпека тощо. Аналогічним чином, ризики для національної безпеки включають в себе дії інших національних держав, дії національних суб'єктів. феномен суспільної безпеки проявляється у визначенні ознак безпеки у діяльності всіх суб'єктів права, причому незалежно від об'єкта і суб'єкта ця категорія не змінюється і залишається постійною. Основними ознаками суспільної безпеки будуть: сталість, структурність, системність, альтернативність, визначеність, конкретність, результативність, цілепокладання. З позицій нашого дослідження важливо відзначити структурність – наявність окремих елементів безпеки, без яких ця категорія існує абстрактно. До таких елементів відносимо: навколишнє середовище, – об'єктивну дійсність, наявність правил, тобто процедури або програми дій учасників відносин, суб'єктів, тобто учасників та їх спрямовані на певний

результат активні дії, прогнозована мета дій та ймовірність виникнення небезпеки, тобто відхилення від прогнозованої мети.

Відповідно до ст. 12 «Склад сектору безпеки і оборони» Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року [66], 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;

Незмінна складова ПУД ПО (для системи національної безпеки) передбачає, що безпека як суспільний стан існує постійно, однак також існує ймовірність наявності непрямих загроз, які на даний момент сприймаються суб'єктом як безпечні, але потім переходять у розряд небезпечних, при цьому навіть суб'єкт може це сприймати на свідомому рівні, а може й не усвідомлювати. Адже безпека є частиною життя, при цьому виступає довготривалим та постійним поняттям певної галузі людської діяльності, оскільки майже все залежить від рівня індивідуального сприйняття та

приспосованості до нього з боку суб'єктів діяльності та ступеня готовності до виникнення ситуацій небезпек та загроз. 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

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 [164-165], 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 [166, с.58-62].

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) [167, с. 32-36].

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 тощо.

Логіка нашого дослідження показує, що така система не буде дієздатною якщо не передбачити Стратегію державної безпеки, Стратегію громадської безпеки.

Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України (затверджена Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016 [168]), формувала до 2021 року 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. Заміна цієї Концепції на стратегію воєнної безпеки, затвердженої у 2021 р. змінила інституціональні характеристики в системі воєнної безпеки.

Відповідно, в якості мети Концепції розвитку сектору безпеки й оборони України було визначено 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.

А. Мосейко у своїй науковій роботі запропонувала визначення поняття «публічне адміністрування у сфері національної безпеки України», під яким вона пропонує розуміти регламентовану законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність відповідних суб'єктів публічного адміністрування, спрямовану на реалізацію законодавства у сфері національної безпеки України шляхом прийняття адміністративних рішень та надання встановлених законами адміністративних послуг, а також визначені його об'єкт і особливості; визначила особливості сфери національної безпеки України як предмета публічного адміністрування, що являє собою сукупність взаємопов'язаних суспільно-правових інститутів, які забезпечують функціонування цієї сфери, розробила архітектуру сфери національної безпеки України, яку пропонує 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 [169]. Ми підтримуємо таку позицію загалом, аде вважаємо за доцільне зауважити, що дуже складно у сучасній науці оперувати взаємовиключними поняттями.

Вважаємо, що термін «публічне адміністрування» неможливо застосовувати в системі понять, що закріплюють основи діяльності органів державної влади, адже такий термін законодавчо не визначений, а для описового типу аналізу термін адміністрування є надто абстрактним. Так само

абсолютизація поняття «адміністративні послуги» навряд чи є вірною з позицій положень Закону України «Про адміністративні послуги».

Ми підтримуємо позицію С. Мельника, який наводить приклад моделі адміністрування національної безпеки Китаю притаманні такі характерні ознаки: а) у державі на формально-юридичному рівні не існує уніфікованої концепції національної безпеки й оборони; б) національна модель забезпечення державної безпеки й оборони не передбачає залучення іноземних партнерів або союзників, розрахунок робиться винятково на власний потенціал, використання всіх можливостей задля захисту національних інтересів, проведення незалежної зовнішньої політики, неучасть у військово-політичних блоках; в) у Китаї постулатом адміністрування національної безпеки і оборони є те, що національна безпека визначається економічною, науково-технічною, суспільно-моральною могутністю, а також військовими можливостями і внутрішньополітичною стабільністю [170].

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).

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 [171].

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 [171].

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. 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.).

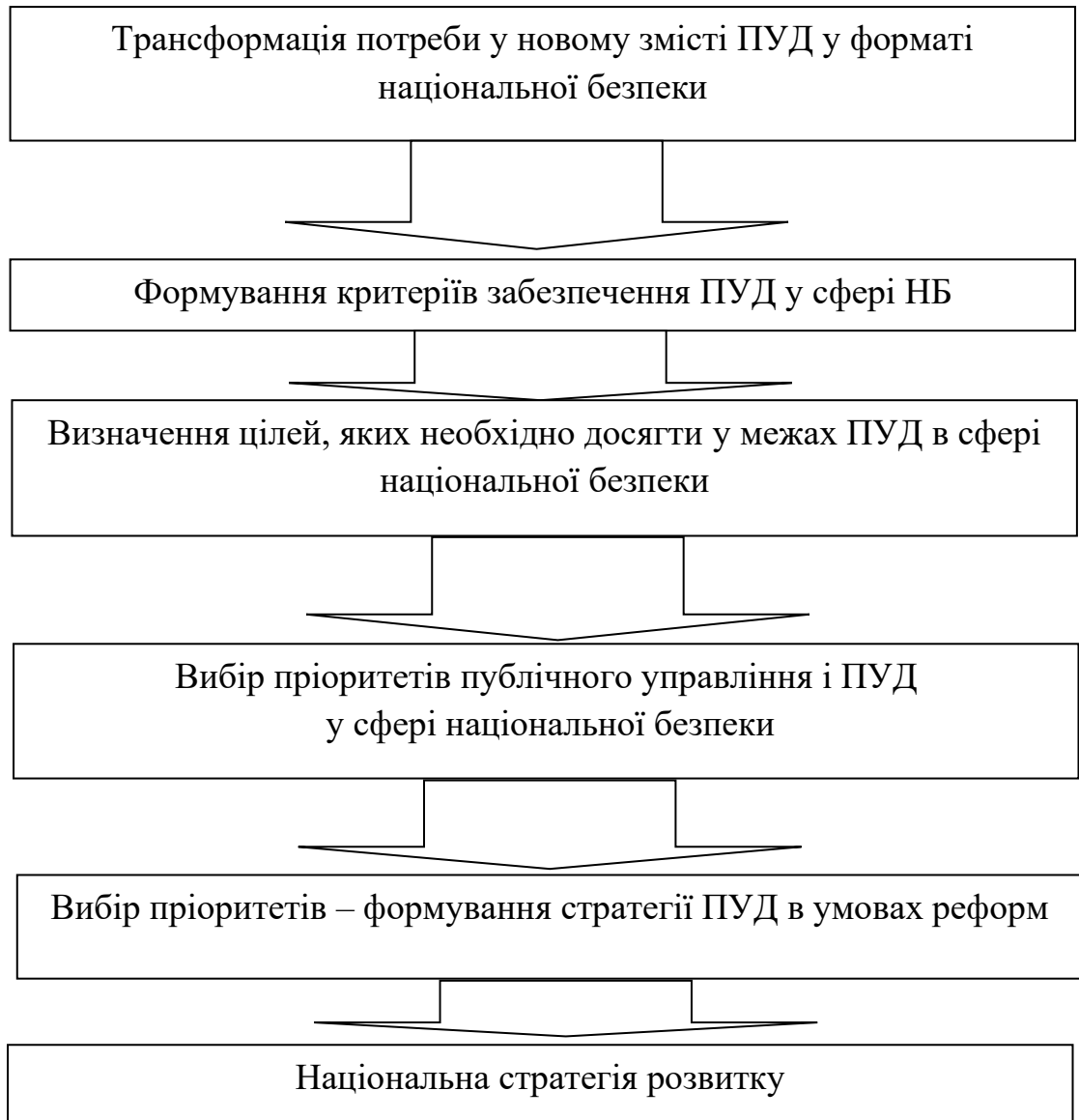


Рис. 3.2. Алгоритм реалізації публічноуправлінської діяльності у сфері національної безпеки

Джерело: дослідження автора.

У демократичних урядах по всьому світу ведеться важлива дискусія про те, як переосмислити та переформулювати те, що слід вважати основними проблемами національної безпеки. Доцільно узагальнити складники реформування діяльності органів влади у сфері національної безпеки у вигляді моделі організаційно-правового забезпечення реалізації НБ (рис.3.3).



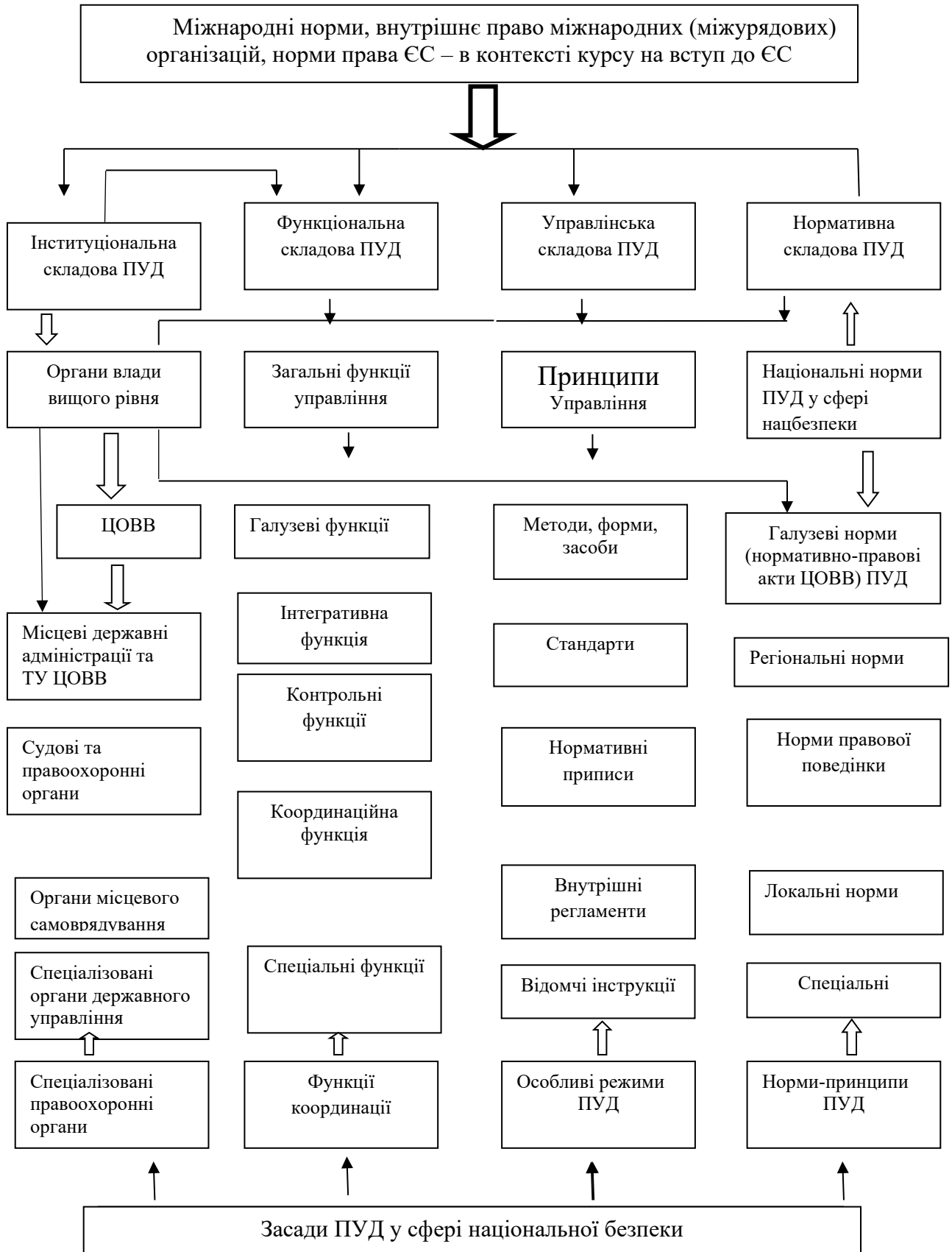


Рис.3.3. Інтегративна модель організаційно-правового забезпечення ПУД

Джерело: систематизовано автором на основі [ ].

Нові технології та інтегровані глобальні виробничо-збутові ланцюжки кинули виклик більш обмеженим та традиційним концепціям національної безпеки, але досі не було узгоджених політичних дискусій про те, як ця концепція має розвиватися, щоб відповідати реаліям двадцять першого століття. Таким чином, варто зробити певні узагальнення. 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. 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.

Варто підтримати підхід Ф. Терханова, що 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) [172].

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

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 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 [173-174].

Разом з тим, особне 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 [175].

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, який 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;

– етап реалізації прав та обов'язків, здійснення їх у практичній поведінці, діяльності суб'єктів права;

– етап формування нового змісту адміністративно-правового механізму ПУД в системі національної безпеки.

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.

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 [176].

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 [177]. 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 проблемах визначення інституціонального змісту правоохорони (див. рис.3.3).

Ми вважаємо, що проблеми ПУД ПО мають виключно інституціональний контекст. Так, законодавче регулювання основ діяльності має вторинний зміст, адже поняття правоохоронної діяльності на рівні законодавчого акту не встановлено, при цьому з такою назвою існує академічна дисципліна підготовки офіцерів правоохоронних органів. Так само відсутнє, або є вторинним є законодавче регулювання змісту ПУД в органі

влади, показники ефективності ПУД в загальному індикативному змісті діяльності.



Рис. 3.3. Складові публічноуправлінського змісту правоохорони

Джерело: власні дослідження автора

Публічноуправлінська діяльність в системі правоохоронних органів є органічною складовою суспільних відносин, результатом функціонування



системи публічного управління, відповіддю держави на суспільні потреби. Зважаючи на запропоноване визначення, можемо аргументувати власний алгоритм механізмів державного управління забезпеченням правоохоронних органів. Їх утворюють декілька елементів: науково-методологічний; правовий; інформаційний; організаційний; технологічний (рис. 3.4).

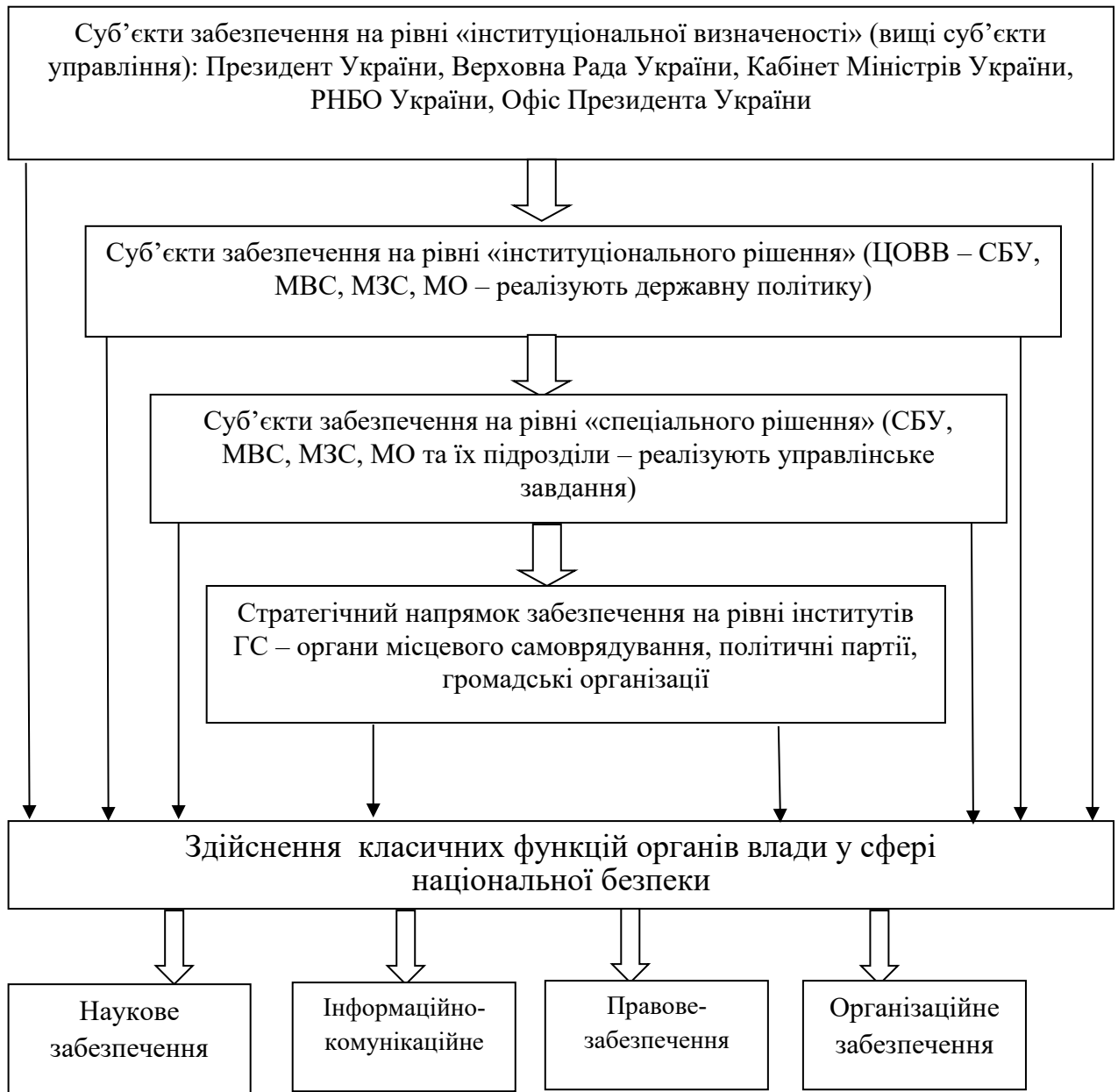


Рис. 3.4. Алгоритм реалізації публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів

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.

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 статтю «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.

Вважаємо сам підхід до реалізації концепту правоохорони на локальному рівні вірним лише частково. Запровадження неправового механізму щодо інституту «поліцейський офіцер громади» є новацією тільки з позицій форми, але не змісту. Адже поліцейські послуги надаються в Україні відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» централізовано від імені держави. Закон не передбачає такого поняття як поліцейський офіцер громади, як не передбачає і Закон України «Про місцеве самоврядування». Саме тому ми вказуємо на неправовий стан такої норми, й крім того, таке рішення не має правового ефекту.

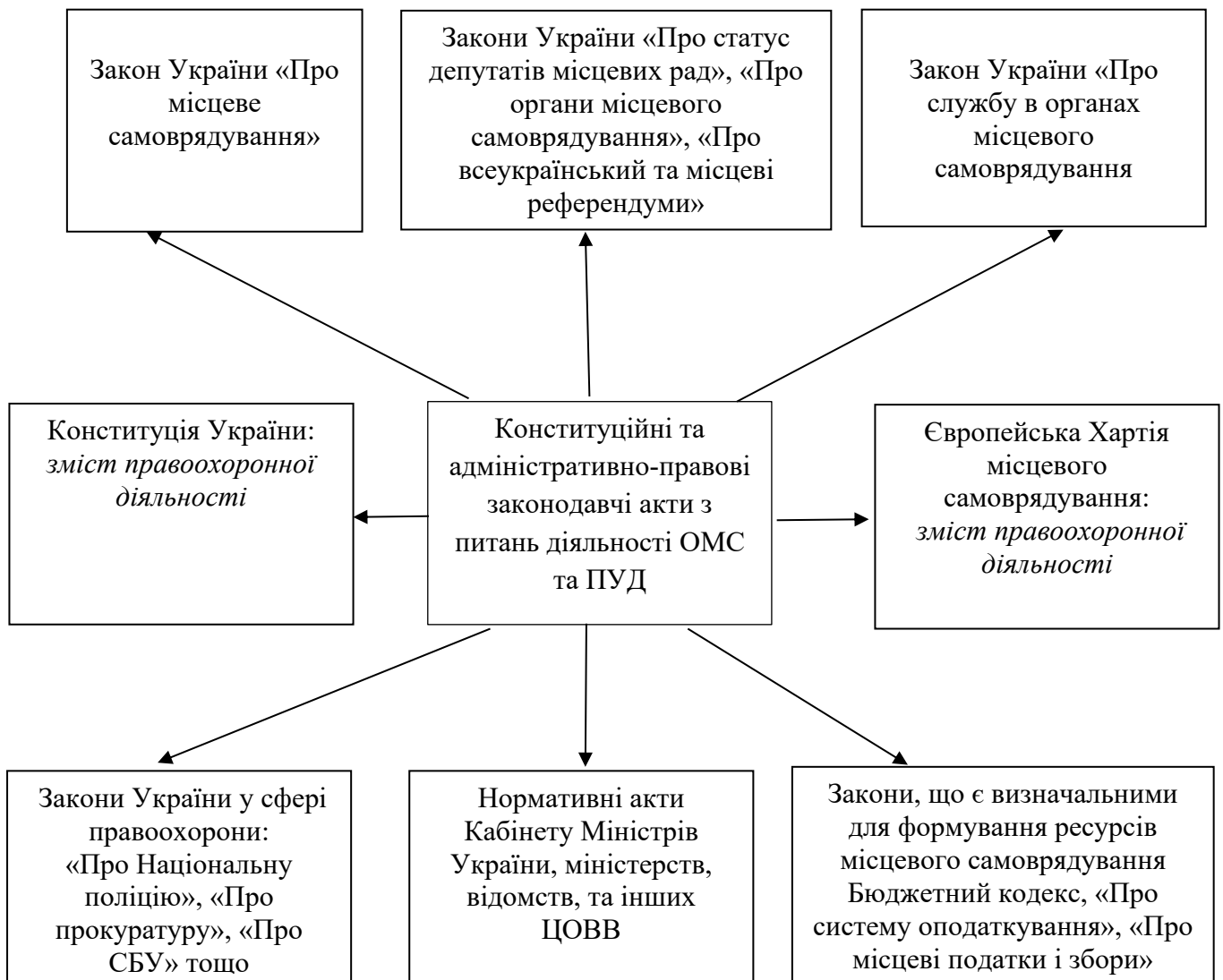


Рис. 3.5. Конституційна та адміністративно-правова визначеність

регулювання діяльності самоврядних структур та правоохоронних органів

Правоохоронна функція є прерогативою держави. Актуальність реалізації місцевим самоврядуванням своїх базових функцій може передбачати формування спеціальних підрозділів – муніципальної поліції – для забезпечення правопорядку, охорони прав і свобод громадян на території самоврядного утворення та примусового здійснення рішень органів влади, але лише в контексті норми закону. Цілісну концепція місцевої поліції передбачає, що: 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.

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 [Ч ]. 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 [179].

Слід підтримати позицію науковців щодо сутності правоохоронної функції держави як забезпечений 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: [180-181 ], власні дослідження автора

На основі дослідження П. Баранника, В. Баштанника, О. Гацулі, Т. Чубари [182-185], 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;

Таблиця 3.1

## Системний аналіз проблематики ПУД ПО

	Проблема 1	Проблема 2	Проблема 3
Проблема забезпечення ПУД ПО	Багатоелементність 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: [181-186]; власні дослідження автора

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. 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. 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 [187].

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

Саме тому варто запропонувати 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 причинно-наслідковий зв'язок як для функціональних відносин, так і для взаємодії між складниками.

Ефективність матричної структури багато в чому визначається діями вищого рівня управління, хоча варто вказати, що та інтегрована система, яку являє собою ПУД ПО, порушує принцип єдності управління, але дозволяє приділяти однакову увагу як функціональним, так і структурним вимірам влади. При цьому функціональний керівник забезпечує конкретне керівництво, а тактичний - відповідає за загальне виконання поточної програми (рішення щодо загального дизайну, термінів у графіку роботи та координації технічних спеціалістів, які виконують різні функції).

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 хибами організації ПУД ПО, так і відсутністю концептуального

підходу до становлення правоохоронної парадигми в системі. 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 [188]. Визначаючи принципи нормативно-правового гарантування діяльності МВС у цій сфері, важливо вказати на визначальні принципи структурної організації правоохоронної діяльності.

Кожна країна самостійно визначається з цих питань, але все ж таки у практиці багатьох сучасних держав організація та діяльність органів поліції щодо гарантування внутрішньої безпеки країни базується на одних і тих самих принципах, а саме: принцип законності; принцип верховенства права; принцип об'єктивності; принцип системності; принцип пріоритету норм міжнародного права щодо державного законодавства; принцип гарантії безпеки особи; принцип гуманізму; принцип неупередженості; принцип нерозривності правового регулювання та правового впливу; принципу нерозривності правового регулювання та правового впливу; принцип адміністративного впливу; принцип адміністративної відповідальності; принцип єдності та цілісності діяльності правоохоронних органів і включно МВС; принцип правової обґрунтованості нормотворчих ініціатив МВС; принцип науковості, наукової обґрунтованості діяльності МВС; принцип гласності; принцип демократизму; принцип ефективності [189].

Щодо методології правоохоронної діяльності, то дослідники та автори літератури зазвичай виділяють декілька основних моделей правоохоронної діяльності: традиційна поліцейська діяльність; поліцейська діяльність, заснована на взаємодії з населенням, проблемно-орієнтована поліцейська діяльність. Щоправда, останнім часом мова йде про певну матрицю відповідності «суспільні потреби – публічна діяльність». Поліцейська діяльність, заснована на взаємодії з населенням, спрямована на зміцнення довіри та розширення комунікації між поліцією та громадськістю. Програми поліцейської діяльності щодо роботи з населенням включають створення місцевих форумів за участю представників різних громадських груп та установ, на яких порушуються та обговорюються проблеми безпеки, у тому числі місцеві інциденти та події.

У проблемно-орієнтованій правоохоронній діяльності основним напрямом ПУД ПО є виявлення та аналіз суспільної проблеми, а окремої події або інциденту. У цій моделі акцент робиться на проблемі, що лежить в основі злочинності або проблем безпеки. Завдання правоохоронних органів – активно розробляти стратегії запобігання, щоб намагатися вирішувати самі проблеми, а не просто реагувати на їхні небезпечні наслідки.

Загалом, впровадження матричного підходу дозволяє вирішити такі завдання інституціонального змісту:

1. встановити характеристики сучасного стану, суб'єктності та принципів ПУД ПО;
2. визначити: здатність елементів системи ПУД ПО взаємодіяти між собою;
3. охарактеризувати регулюючий вплив ПУД ПО;
4. проаналізувати фактори зовнішнього впливу на ПУД ПО;
5. охарактеризувати зовнішній вплив на систему ПУД;
6. охарактеризувати стан надсистеми суспільних відносин;
7. розробити алгоритм реагування на зовнішні впливи.



Методологічна компонента ПУД ПО

*Рис. 3.7.* Сутність структурно-функціонального підходу щодо формування ПУД ПО

Джерело: [190]; доповнене автором за результатами експертного опитування державних службовців та посадових осіб ОМС (ДРІДУ НАДУ, 2016-2020 рр.) у межах виконання НДР

На цій основі варто охарактеризувати сучасні підходи до розуміння правоохоронної функції держави, уточнити функціональну природу і сутність ПУД ПО. Загалом, в контексті теоретико-методологічних Більшість типових розмежувань функцій, наприклад, зовнішні, внутрішні чи основні (додаткові) втрачають своє значення, а розширення переліку сфер державної діяльності не створює жодного додаткового знання про функції держави і лише розмиває

межі цього поняття. Як альтернатива класифікації функцій держави пропонується їх номенклатура, тобто перелік, за яким до функцій держави зараховуються лише ті прояви її активності, які відповідають критерію найбільшої значущості й вагомості, з огляду на бажаний образ державності. Номенклатурним характером володіють такі функції держави: забезпечення правоохоронної функції, національної безпеки; підтримання і забезпечення суспільного порядку; підтримання і забезпечення суспільного розвитку; підтримання і забезпечення національної конкурентоздатності; забезпечення уникнення та протидії кризам і дисфункціям у функціонуванні соціального організму; підтримка реальності державного суверенітету

Матричний підхід передбачає наявність балансу влади як необхідної умови існування та успіху матриці. Функціональні та структурні сторони матриці повинні мати рівні владні повноваження. В іншому випадку (домінування однієї зі складових системи публічної влади) переваги матричної структури втрачаються, і організація працює як функціональна структура з неформальними горизонтальними взаєминами. За таких обставин неможливо реалізувати суверенний статус 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» [191], 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.

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.

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

Джерело: розроблено автором

Значення цифрових технологій у публічному управлінні полягає у: 1) демократизації сфери публічного управління; 2) забезпеченні відкритості та прозорості діяльності суб'єктів публічного управління і, як наслідок, підвищенні рівня довіри громадян та суспільства до органів та інститутів



публічного управління; 3) зниженні рівня корумпованості серед службовців та посадових осіб органів публічного управління; 4) зменшенні кількості помилок, що можуть допускатися службовцями у процесі їхньої діяльності, через автоматизацію деяких управлінських процесів; 5) забезпеченні економії ресурсів (часу, коштів, кадрів тощо). У той же час, основними умовами, за наявності яких цифрові технології спроможні забезпечити реальне підвищення ефективності публічного управління, автор визначає: 1) закріплення на законодавчому рівні реальних гарантій захисту персональних даних; 2) дотримання умов інформаційної та кібербезпеки, освоєння нових засобів захисту інформації у інформаційно-комунікативних системах; 3) підвищення комп'ютерної, інформаційної грамотності та культури громадян, службовців, посадових осіб; 4) подолання цифрової нерівності, а також формування належної інфраструктури для функціонування системи електронного урядування; 5) законодавче врегулювання електронного документообігу в органах публічно-владного управління; 6) формування єдиної інформаційно-комунікативної системи, яка об'єднає всі основні публічно-управлінські сервіси [192].

ПУД ПО реалізується в цих умовах на основі нового формату. Шляхом затвердження нових алгоритмів ПУД. При цьому варто вказати як впливає цифровізація на стан реалізації завдань ПУД. Дійсно, варто погодитись із науковцями щодо актуальності впровадження цифрових технологій, максимум чого складатиме цифрові підписи, реєстри, окремі послуги рестраційно-дозвільного характеру, протидія кібер-злочинам і кібер-атакам з боку країни-агресора.

Так, на даний час науковцями систематизовано напрями реформування окремих сфер суспільного життя (наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії цифрової трансформації соціальної сфери», Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» тощо) або 2) щодо визначення загальних аспектів цифрової трансформації держави.

Прикладами останніх є проекти «Цифрова адженда – 2020» та «Цифрова держава» [193].

Проектом «Цифрова адженда – 2020» [19] передбачено програму реалізації політики цифрової трансформації України шляхом «цифровізації» економіки, освіти, телебачення, інфраструктури, державного управління, соціально – економічної сфери, а також з використанням здобутків наукових досліджень у сфері «цифрових» технологій. У свою чергу, проект «Цифрова держава», який заплановано втілити до 2024 р., на відміну від «Цифрової адженди 2020», є розробкою Міністерства цифрової трансформації України [194]. Разом з тим, ми стоїмо на позиції, що у правоохоронній сфері інструменти реалізації нових завдань і викликів перед ПУД ПО можуть бути застосовані достатньо віддалені від людей, але у реальному житті правоохоронні послуги потребують функціонування раціонально побудованих механізмів правоохоронної діяльності у вигляді органів державної влади зі спеціальним статусом, посадові особи якого будуть віднесені до спеціальної категорії публічних службовців.

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.

Таким чином, сформована і концептуалізована теоретико-методологічна парадигма публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів може бути представлена у вигляді функціональної моделі правового режиму Української держави, у межах якого діє публічноуправлінський механізм правоохоронної діяльності органів державної влади, які наділені відповідно до національного законодавства спеціальними повноваженнями для реалізації завдань у сфері охорони встановлених Конституцією України прав і свобод громадян, принципів функціонування інститутів громадянського

суспільства, діяльності органів публічної влади, не змінюючи свого інституціонального призначення в умовах системних реформ.

Вважаємо, що сучасна модель ПУД ПО має забезпечити таке функціонування системи правоохоронних органів, за умови якого конституційні, законодавчі, адміністративно-територіальні та галузеві реформини змінювали цільове призначення органу влади.

Складна система ПУД ПО потребує прийняття спеціального нормативно-правового акту – Закону України «Про правоохоронні органи». 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. Концептуальні засади розробки такого закону представлено у додатку Д.

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.

### Висновки до розділу 3

1. У розділі досліджено зарубіжний досвід функціонування системи правоохоронних органів, визначено загальні тенденції ПУД ПО, зокрема, централізація правоохоронних органів, формування на первинному рівні місцевого самоврядування місцевої поліції відповідно до законодавчих норм лише у сфері поліцейської діяльності, всі інші структури віднесені до системи державної влади. Правоохоронна діяльність в зарубіжних країнах фокусується на сучасних викликах і загрозах, реалізує потребу громадян, суспільства і держави у безпеці і громадському порядку.

2. Проаналізовано сучасний концепт «national security» в умовах гібридної війни, визначені головні суперечності нормативного регулювання таких специфічних адміністративних режимів як «національний спротив» як комплекс заходів, які організуються та здійснюються з метою сприяння обороні України шляхом максимально широкого залучення громадян України до дій, спрямованих на забезпечення воєнної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності держави, стримування і відсіч агресії та завдання противнику неприйнятних втрат, з огляду на які він буде змушений припинити збройну агресію проти України. Вказано на доцільність включення до положень закону «Про національний спротив» правоохоронних органів.

3. 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 причинно-наслідковий зв'язок як для функціональних відносин, так і для взаємодії між складниками.

Ефективність матричної структури багато в чому визначається діями вищого рівня управління, хоча варто вказати, що та інтегрована система, яку являє собою ПУД ПО, порушує принцип єдності управління, але дозволяє приділяти однакову увагу як функціональним, так і структурним вимірам влади. При цьому функціональний керівник забезпечує конкретне керівництво, а тактичний – відповідає за загальне виконання поточної програми (рішення щодо загального дизайну, термінів у графіку роботи та координації технічних спеціалістів, які виконують різні функції).

4. Уточнено поняття правоохоронного органу, під яким запропоновано розуміти 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.

На основі запропонованої категорії уточнено критерії віднесення конкретного органу до системи правоохорони на основі функціонального

Основні результати дослідження, що надані у цьому розділі, були опубліковані у фахових наукових виданнях зі спеціальності «Державне управління» і включені до списку використаних джерел [193-201]

## 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 5 етапів формування ПУД ПО ( радянський, пострадянський, конституційний, трансформаційний, інституціональний. Встановлено особливості формування механізмів публічноуправлінської діяльності щодо забезпечення режиму правопорядку та громадської безпеки на основі конституційного концепту суверенної держави. Визначено інституціональні відмінності ПУД ПО на різних етапах у межах консервативної правової бази.

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 обґрунтовано 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 діяльності в системі правоохоронних органів зарубіжних країн. Аналіз досвіду організації службової діяльності та системи управління поліцейськими органами у зарубіжних країнах 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. При цьому в переважній більшості європейських країн, у США в МВС зосереджено і поліцейські служби, і служби державної безпеки, які виконують функції забезпечення громадського порядку.. Закони США, Франції, Великої Британії, 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, обґрунтовано 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 правоохоронної 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.

## ДОДАТОК В

## АНКЕТА

Шановні експерти!

З метою удосконалення діяльності органів влади Національна академія державного управління при Президентові України вивчає думку громадян про діяльність правоохоронних органів. Результати опитування будуть використані при розробці концептуальних засад впровадження механізмів публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів. Підкресліть варіант своєї відповіді або викладіть іншу точку зору. Підписувати анкету не потрібно.

1. Що в процесі сучасного реформування правоохоронних органів найбільше Вас хвилює?

(можна зазначити не більше трьох варіантів відповіді).

1. Політична боротьба.
2. Забезпечення зайнятості у сільських районах.
3. Хід економічних реформ.
4. Проведення управлінських реформ.
5. Вступ України до Європейського Союзу.
6. Удосконалення регіональної політики, децентралізація влади.
7. Запобігання корупції.
8. Отримання траншу МВФ.
9. Дотримання прав і свобод людини.
10. Інше \_\_\_\_\_.

2. Чи змінить запровадження європейських принципів правоохоронної діяльності у державно-управлінську практику стан дотримання законності в Україні?

1. Поліпшить.
2. Погіршить.
3. Не змінить.
4. Змінить політику держави.
5. Частково покращить ситуацію.
6. Не можу відповісти.

3. Як Ви оцінюєте діяльність органів влади щодо реалізації конституційних прав і свобод?

1. Задовільна.
2. Незадовільна.
3. Позитивно – для центральних органів влади.
4. Позитивно – для органів влади регіонального рівня.
5. Не можу відповісти.

4. Які напрями роботи органів влади щодо реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності Ви вважаєте в даний час головними? (Можна зазначити не більше трьох варіантів відповіді)

1. Проведення економічних реформ.
2. Забезпечення прав на ефективне управління.
3. Забезпечення курсу на європейську інтеграцію.
4. Створення нових органів влади у сфері запобігання корупції.
5. Охорона громадського порядку.
6. Проведення соціальних реформ.
7. Не можу відповісти.
8. Децентралізація влади.
9. Інші (вказіть)\_\_\_\_\_.

5. Які напрями роботи органів влади щодо правоохоронної функції Ви вважаєте в даний час найменш важливими? (Можна зазначити не більше трьох варіантів відповіді)

1. Проведення економічних реформ.
2. Забезпечення прав на ефективне управління.
3. Забезпечення курсу на європейську інтеграцію.
4. Створення нових правоохоронних органів влади.
5. Охорона громадського порядку.
6. Проведення соціальних реформ.
7. Не можу відповісти.
8. Децентралізація влади.
9. Інші (вказіть)\_\_\_\_\_.

6. З працівниками яких служб Вам, можливо, доводилося контактувати у сфері правоохорони?

1. Керівниками обласного рівня.
2. Керівниками міста.
3. Керівниками району.
4. Посадовими особами НАБУ.
5. Працівниками прокуратури.
6. Працівниками приватних фірм.
7. Не доводилось контактувати.
8. Електронний документообіг.
8. Інше.

7. Що, на Ваш погляд, найбільше властиве представникам органів влади у процесі реалізації засад правоохоронної діяльності?

(можна зазначити не більше 3 варіантів відповіді)

1. Професіоналізм.
2. Оперативність.
3. Зловживання службовим становищем.
4. Уважність у ставленні до громадян.
5. Освіченість
6. Некомпетентність.

7. Байдужість.
8. Незнання нормативної бази.
9. Не можу відповісти.
10. Інше \_\_\_\_\_.

8. Наскільки Ви знайомі з проблемою запровадження спеціальних механізмів державного управління у у правоохоронній сфері?  
(можливі 2 варіанти)

1. Вільно орієнтуюся.
2. Спостерігаю час від часу.
3. Бачив телепередачу, читав в соціальних мережах.
4. Не володію інформацією взагалі.
5. Це входить до моїх посадових обов'язків.

9. Чи задоволені Ви обсягом інформації про доцільність та ефективність запровадження європейських механізмів правоохорони в системі державного управління в Україні.

1. Частково.
2. Задоволений повністю.
3. Незадоволений.
4. Мені байдуже.
5. Інше \_\_\_\_\_.

10. Яким чином Ви звичайно отримуєте інформацію про заходи у правоохорони.

(можна вказати не більше 3 варіантів відповідей)

1. Особисті спостереження
2. Радіопередачі
3. В процесі спілкування з родичами, друзями.
4. Газетні публікації
5. Телепередачі.
6. Інше джерело інформації (вказіть) \_\_\_\_\_.

11. Чи задовольняє Вас висвітлення напрямів державних реформ у сфері правоохоронної діяльності у електронних та друкованих ЗМІ?

1. Так.
2. Частково.
3. Ні.
4. Мені байдуже.
5. Не розумію змісту реформ.

12. Якщо Вас не задовольняє висвітлення правоохоронної діяльності, вкажіть чому саме?

1. Недостатня кількість матеріалів.
2. Необ'єктивність інформації.
3. Теми, яким присвячені матеріали, неактуальні і нецікаві.
4. Надмірна деталізація.



5. Не вказується суб'єкт реалізації такої політики.
6. Майже завжди фігурує один і той же суб'єкт влади.
7. Інше \_\_\_\_\_.
13. Що, на Ваш погляд, найперше необхідно зробити для реалізації змісту правоохоронної діяльності?
1. Прийняти зміни до Конституції України.
  2. Узгодити такий курс держави з ЄС (МВФ, Світовим банком).
  3. Визначити правові засади реформ.
  4. Зменшити кількість спеціальних державних органів.
  5. Збільшити кількість спеціальних державних органів.
  6. Децентралізувати управління державою.
  7. Інше.
14. Що, на Ваш погляд, найперше необхідно зробити для вдосконалення роботи органів влади у сфері правоохорони на регіональному рівні? (вказати не більше 3 варіантів відповіді).
1. Удосконалити законодавство.
  3. Посилити вимоги під час добору кандидатів на службу в органах влади.
  4. Підвищити рівень правової освіти.
  5. Посилити контроль з боку суспільства.
  6. Привести напрями державної політики у відповідність до стандартів ЄС.
  7. Збільшити штат працівників органів влади.
  8. Інше \_\_\_\_\_.
15. У якій формі Ви погодилися б сприяти у реалізації публічноуправлінської діяльності у сфері правоохоронних органів? (можна зазначити декілька варіантів відповіді).
1. Брати участь у реалізації цієї політики на робочому місці.
  2. Виступати на масових заходах.
  3. Виступати на ТБ та радіо.
  4. Сприяти політикам під час виборів.
  5. Не вважаю за необхідне брати участь у такій роботі
  6. Співпрацювати із правоохоронними органами.
  7. Інше (вказіть) \_\_\_\_\_.
16. Як Ви вважаєте, запровадження правоохоронних стандартів вплине на діяльність органів влади в Україні? Можете вказати 3 варіанти відповіді.
1. Вплине позитивно, сприятиме «відкритості» влади.
  2. Вплине негативно, сприятиме «закритості» влади.
  3. Ніяк не вплине.
  4. Скоріше вплине на відносини з ЄС.
  5. Зменшиться корупція.
  6. Збільшиться корупція.

Деякі дані про себе:

---

17. Ваш стаж Д/с стать: \_\_\_\_\_ 18. Вік: \_\_\_\_\_ 19. Ваша перша вища освіта: \_\_\_\_\_.

20. Вид Вашої діяльності:

1. Державний службовець.
2. Посадова особа органу місцевого самоврядування.
3. Працівник правоохоронного органу \_\_\_\_\_.
4. Військовослужбовець.
5. Сфера бізнесу.

21. Ви мешкаєте: 1. У місті 2. У селі (пгт).

Дякуємо за участь в опитуванні!

*Концептуальні засади законопроекту*

## Про засади діяльності в системі правоохоронних органів

Цим Законом визначаються засади публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів у сферах розбудови державності, розвитку системи органів влади, формування основ правоохоронної діяльності шляхом взаємодії інститутів громадянського суспільства та держави, з метою забезпечення національної безпеки і оборони, 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, державної безпеки і охорони громадського порядку.

в умовах правової держави цільовою 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.

*Завдання у сфері внутрішньої і зовнішньої політики*

Засади публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів визначають принципи та пріоритети державної політики.

Державна правоохоронна діяльність регулює правовідносини, що складаються у сфері:

- формування мети, принципів та завдань держави;
- реалізації правоохоронної діяльності у сфері дотримання 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;

- визначенню суб'єктів публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів, їх компетенції, встановлення і розмежування повноважень органів влади центрального, регіонального та місцевого рівня;
- формування і реалізація антикорупційної політики в 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 міждержавних організацій у сфері правоохоронної діяльності;
- формування суспільного праворозуміння та правосвідомості у контексті усталених стандартів управління.

#### *Визначення термінів*

1. Наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:

- державний орган - орган державної влади, в тому числі колегіальний державний орган, інший суб'єкт публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи, якому згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, юрисдикція якого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю;
- правоохоронна експертиза - діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню правопорушень, пов'язаних із порушеннями конституційних прав і свобод;

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.

- правоохоронна програма регіональна – комплекс взаємопов’язаних завдань та заходів довготривалого характеру, спрямованих на досягнення визначених цілей правоохоронної діяльності, оформлений як документ, що готується та затверджується у встановленому законодавством порядку та реалізується через діяльність місцевих державних адміністрацій та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, державних правоохоронних органів;

- правоохоронні стандарти – уніфіковані для конкретної сфери нормативно-правового регулювання правила, процедури, регламенти, гарантії, обмеження, заборони (дозволи), які сприяють забезпеченню охорони прав і свобод громадян, зменшують або унеможливають вплив на такі права і свободи в системі публічного управління;

правоохоронна система – система діяльності держави, у межах якої публічноуправлінська діяльність здійснюється з урахуванням 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;

- публічноуправлінська діяльність – це складник діяльності держави в особі її органів, апарату держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання встановлених законом повноважень органів державної влади шляхом прийняття, виконання та контролю за дотриманням законів, здійснення управлінських функцій з метою розвитку держави, територіального розвитку, забезпечення реалізації державної політики у

відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації конституційних прав і свобод.

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

Основні принципи публічноуправлінської діяльності у системі правоохоронних органів

1. Засади публічноуправлінської діяльності у системі правоохоронних органів базуються на безумовному додержанні Конституції України, забезпеченні в Україні прав і свобод людини і громадянина та гарантуванні прав і свобод, проголошених Конституцією України, на загальновизнаних принципах і нормах міжнародного права, зміцненні демократичних засад суспільного і державного життя, забезпеченні верховенства права, забезпеченні реалізації європейських принципів належного, добросчесного врядування, захисту національних інтересів України, утвердження України як повноправного і авторитетного члена світового співтовариства.

Публічноуправлінська діяльність у системі правоохоронних органів ґрунтується на таких принципах:

- верховенство права, забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, повага до гідності кожної особи, забезпечення особливого піклування про дитину та реалізації її прав;
- добросчесність;
- рівність усіх суб'єктів права власності перед законом, захист конкуренції у сфері економічної діяльності;
- здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову;
- відкритість та прозорість процесів підготовки і прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- свобода, соціальна справедливість і творча самореалізація, участь громадян в управлінні державними і суспільними справами;



- соціальне партнерство та громадянська солідарність;
- пропорційність;
- реалізація дискреційних повноважень;
- партнерство суб'єктів антикорупційної політики;
- високий рівень антикорупційних стандартів.

Засади публічноуправлінської діяльності у системі правоохоронних органів у сфері розбудови державності.

- розвиток демократії шляхом удосконалення механізму державного управління, здійснення парламентського контролю;

- вдосконалення системи проведення виборів до Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування;

- модернізація системи державної служби з урахуванням європейського досвіду на принципах професійності та політичної нейтральності;

- посилення відкритості та прозорості процесів підготовки і прийняття державних рішень та здійснення будь-яких дій, пов'язаних із формуванням і використанням бюджетних коштів, кадровими призначеннями на керівні посади в центральних органах виконавчої влади, судах, правоохоронних органах;

- забезпечення справедливого і доступного судочинства;

- забезпечення дотримання міжнародних стандартів незалежності суддів;

- забезпечення безумовного дотримання принципів законності насамперед вищими посадовими особами держави, політиками, судьями, керівниками правоохоронних органів і силових структур;

- боротьба із злочинністю шляхом поліпшення координації роботи правоохоронних органів, оптимізації їх структури, належного забезпечення їх діяльності.

*Антикорупційні стандарти публічноуправлінської діяльності у системі правоохоронних органів.*

З метою попередження корупції серед осіб, що перебувають на посадах у правоохоронних органах, передбачених Конституцією України та законами України, інших посадах, встановлених законодавством для безпосереднього виконання повноважень органів державної влади або місцевого самоврядування, цим законом встановлюються:

1) гарантії:

- на заохочення осіб, що заміщають державні посади, посади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, за бездоганне виконання своїх повноважень, чесність і непідкупність, в тому числі при вирішенні питань представлення до державних нагород, почесних звань, військових і спеціальних звань, класних чинів тощо;

- надання переваг при призначенні на вищі державні посади, просування по державній службі особам, які мають заохочення за бездоганне виконання своїх повноважень, чесність і непідкупність;

2) обмеження на :

- позаконкурсний відбір та позаконкурсне заміщення державних та інших посад, встановлених законодавством для безпосереднього виконання повноважень органів державної влади або місцевого самоврядування;

- максимальне число державних посад, а також чисельність державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування;

- поєднання державних посад та (або) посад державної служби;

- мінімальні розміри оплати праці осіб, що заміщають державні посади, а також посади державної служби;

- терміни і одноосібний характер розгляду скарг, заяв, запитів та інших звернень фізичних та юридичних осіб;

- перебування на посаді особи з моменту пред'явлення йому обвинувачення у вчиненні злочину;

- перебування на посадах, призначення на більш високі посади або просування по службі, надання пільг або інших переваг особам, що заміщає державні посади, а також посади державної служби, які вчинили корупційні

правопорушення; безкоштовне користування послугами, такими, що підлягають оплаті в загальних випадках; недоторканність від кримінального переслідування за будь-яке з корупційних злочинів, а також злочинів, пов'язаних з корупційними, за винятком випадків, прямо передбачених законодавством;

3) заборони:

- на перебування на посадах, призначення на більш високі посади або просування по службі, надання пільг або інших переваг особам, які вчинили корупційні злочини;

- участь осіб, що заміщають державні посади, а також посади державної, у підприємницькій діяльності в будь-яких формах, в тому числі до закінчення визначеного відповідно до закону терміну після припинення повноважень таких осіб;

віднесення до конфіденційної інформації відомостей про майновий стан, розміри винагород, які виплачуються особам, що заміщає державні посади, а також посади державної служби; про розміри і видах пільг і переваг, наданих їм у зв'язку виконанням повноважень;

- призначення на державні посади, а також посади державної служби осіб, що мають або коли-небудь мали судимість за корупційні злочини або злочини, пов'язані з корупційними.

Засади формування та реалізації публічноуправлінської діяльності у системі правоохоронних органів визначаються Верховною Радою України.

Правові засади публічноуправлінської діяльності у системі правоохоронних органів складають Конституція України, норми, закріплені в цьому Законі та інших законах держави, а також в інших нормативно-правових актах, які передбачають заходи порушення конституційних прав, припинення правопорушень та відповідальності за них.

Заходи кримінальної, адміністративної, дисциплінарної і цивільно-правової відповідальності встановлюється відповідними нормативними правовими актами, дисциплінарними статутами.

Верховна Рада України щороку не пізніше 1 липня проводить парламентські слухання з питань ситуації щодо правоохоронної діяльності, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад публічноуправлінської діяльності у системі правоохоронних органів.

Державна програма з виконання стратегії публічноуправлінської діяльності у системі правоохоронних органів підлягає перегляду з урахуванням результатів реалізації визначених заходів, висновків та рекомендацій парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції.

*Національна доповідь щодо реалізації засад публічноуправлінської діяльності у системі правоохоронних органів*

1. Міністерство внутрішніх справ готує проект щорічної національної доповіді щодо реалізації публічноуправлінської діяльності у системі правоохоронних органів.

2. У національній доповіді відображатися такі відомості:

1) статистичні дані про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері правоохорони з обов'язковим зазначенням таких даних:

кількість зареєстрованих кожним зі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері правоохоронної діяльності повідомлень про кримінальні правопорушення;

кількість оперативно-розшукових справ, заведених спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері правоохоронної діяльності;

кількість осіб, щодо яких складено обвинувальні акти щодо вчинення ними кримінальних правопорушень у сфері забезпечення конституційних прав і свобод;

кількість осіб, щодо яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду щодо вчинення ними кримінальних правопорушень у сфері забезпечення конституційних прав і свобод;

кількість осіб, щодо яких набрав законної сили виправдувальний вирок суду щодо вчинення ними кримінальних правопорушень у сфері забезпечення конституційних прав і свобод;

кількість осіб, звільнених з посади (роботи, служби) у зв'язку з притягненням до відповідальності за вчинення ними кримінальних правопорушень у сфері забезпечення конституційних прав і свобод;

відомості про визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованих фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, державного органу, органу місцевого самоврядування нормативно-правових актів, рішень, виданих (прийнятих) внаслідок вчинення ними кримінальних правопорушень у сфері забезпечення конституційних прав і свобод;

співпрацю з відповідними органами інших держав, міжнародними організаціями і зарубіжними недержавними організаціями та укладені з ними угоди про співробітництво;

співпрацю з недержавними організаціями і засобами масової інформації;

3. Спеціально уповноважені суб'єкти правоохоронної діяльності, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування до 15 лютого подають до МВС України інформацію, необхідну для підготовки національної доповіді щодо реалізації публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів.

4. Кабінет Міністрів України щороку не пізніше 15 квітня розглядає та схвалює проект національної доповіді щодо реалізації публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів, який протягом десяти робочих днів з дня схвалення направляється до Верховної Ради України.

5. Національна доповідь щодо реалізації публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів підлягає оприлюдненню на офіційному веб-сайті Верховної Ради України.

*Визначення та реалізація засад публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів.*

1. Визначення та реалізація засад публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів здійснюються на основі тісної взаємодії та координації зусиль Верховної Ради України, Президента України, Кабінету

Міністрів України, міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади у цьому напрямі.

2. Визначені засади реалізації публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів мають ураховуватися під час розроблення проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів.

3. Повноваження щодо визначення та реалізації засад публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів здійснюють:

Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні - шляхом визначення засад публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів, внесення у разі потреби змін до цього законодавства, законодавчого регулювання відносин, спрямованого на впровадження засад публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів, здійснення кадрової політики в межах, визначених Конституцією України, здійснення парламентського контролю;

Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина - шляхом звернення із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, в яких пропонується визначення, коригування засад публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів з урахуванням внутрішнього і зовнішнього становища України, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, керівництва у сферах національної безпеки і оборони держави, реалізації права законодавчої ініціативи, зокрема щодо внесення змін до цього Закону, застосування права вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, у тому числі з підстав їх невідповідності визначеним засадам публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів, здійснення кадрової політики в межах, визначених Конституцією України, видання на виконання Конституції і законів України указів та розпоряджень;

Рада національної безпеки і оборони України як контролюючий та координуючий орган у сфері національної безпеки і оборони при Президентові України – шляхом розгляду на своїх засіданнях стратегічних питань забезпечення формування та реалізації публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів;

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади - шляхом забезпечення здійснення політики держави, спрямованої на реалізацію засад публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів, забезпечення розроблення з метою реалізації цих засад у відповідній сфері проектів законів та інших нормативно-правових актів, проведення експертизи таких проектів на відповідність засадам, визначеним законами, здійснення координації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та спрямування її на забезпечення реалізації засад публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів у відповідних сферах суспільного і державного життя, здійснення кадрової політики в межах, визначених Конституцією та законами України, реалізації права законодавчої ініціативи та видання в межах своєї компетенції постанов і розпоряджень;

центральні та місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи - шляхом участі в межах своєї компетенції у формуванні та реалізації публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів, розроблення в межах наданих повноважень проектів законів та інших нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію засад публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів, здійснення кадрової політики в межах, визначених законодавством;

органи місцевого самоврядування – шляхом вирішення в межах Конституції і законів України питань місцевого значення у відповідних сферах внутрішньої політики та у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

4. У реалізації засад публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів беруть участь політичні партії, громадські організації у порядку, передбаченому законом.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського державного управління: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11 – 17.
2. Баштанник В. В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.
3. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.
4. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07 жовтня 2010 р. № 2591-VI. *Офіц. вісн. України*. 2010. № 79. С. 8. Ст. 2792.
5. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України № 3166-VI від 17. 03. 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. С. 190.
7. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 червня 2001 року № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
8. Про державну службу (нова редакція) : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-УІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
9. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI. – URL: [zakon.rada.gov.ua/go/2453-17](http://zakon.rada.gov.ua/go/2453-17).
10. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 року № 580-УІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
11. Про Національну гвардію України: Закон України від 23 березня 2014 р. № 876-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014, № 17, ст.594
12. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-УІІ . *Відомості Верховної Ради України*. 2014. – № 47. Ст. 2051.

13. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014р. №1697. *Відомості Верховної Ради України*, 2015, № 2-3, ст.12.
14. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12 листопада 2015 р. № 794-УІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2016, № 6, ст.55
15. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382.
16. Ангелов Ю. Особливі умови сучасного державотворення: зміст та принципи. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 3. С. 14-24.
17. Баштанник А.Г. Теоретико-методологічні засади функціонування механізмів регулювання діяльності органів державної влади. *Visegrad Journal of human rights*. 2016. № 4. Ч. 2. С. 64–69.
18. Новак А. Development and modernization of the legal systems of Eastern Europe: experience of Poland and prospects of Ukraine : collective monograph, Vol.3, Lublin, : Izdevnieciba “Baltija Publishing”, 2017. 372 p. С. 216-246.
19. Кудрявцева М.В. Функціонування органів державної влади в умовах децентралізації: особливості наукового аналізу. *Slovak international scientific journal*. 2020. № 44. Vol. 2. С. 50 – 54.
20. Strategic directions of state assistance to enterprises development in Ukraine: managerial and financial aspects. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2020. 33 (2). P. 452–462 (WoS).
21. Бородін І. Функції публічного управління . *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2014. № 3. С. 24-29. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npna\\_u\\_2014\\_3\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npna_u_2014_3_7).
22. . Баштанник В., Рагімов Ф. Адміністративно-правові засади функціонування механізмів управління сталим розвитком регіонів: досвід України та Республіки Польща. *European vector of contemporary jurisprudence: the experience of Ukraine and Republic of Poland: Collective monograph*. Vol. 2. Sandomierz: Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2018. P. 235 – 256.

23. Кудрявцева М.В. (Сачко М.В.) Інституціональні засади публічно-управлінської діяльності в контексті формування основ антикорупційної політики держави. *Правові аспекти публічного управління: теорія та практика* : матеріали XI наук.-практ. конф. 12 груд. 2019 р., м. Дніпро / за заг. ред. Л. Прокопенка. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. С. 171 - 174.

24. Гоббс Т. Левіафан, або Суть, будова і повноваження держави церковної та цивільної. Переклад з англійської: Ростислав Димерець, Володимир Єрмоленко, Наталія Іванова, Євген Мірошниченко, Тетяна Олійник; передмова та примітки: Тамара Польська та Віктор Малахов. Київ: Дух і Літера, 2000. 600 с.

25. Право в публічному управлінні : навч. посіб. за заг. ред. В.В. Баштанника. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 228 с.

26. Баштанник В., Кудрявцева М. Реформа децентралізації як сучасний концепт державотворення. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. – 2020. – Вип. 2 (42). – С. 17 – 24.

27. Нижник Н. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб.; за заг. ред. Н. Нижник. Київ : УАДУ, 1998. 160 с.

28. Липовська Н. А. Особливості інституціонального розвитку державної служби. *Публічне адміністрування : електронний зб. наук. пр.* Вип. 2 (2). – URL: <http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2009-02/09lnadsu.pdf>.

29. Руденко О. Суспільні протиріччя як важливий фактор впливу на стабільність суспільного розвитку. *Вісн. НАДУ*. 2005. № 4. С. 59–68.

30. Руденко О. Влада в системі забезпечення політичної стабільності : теоретико-методологічні аспекти. *Актуальні проблеми державного управління та самоврядування* : [зб. наук. пр. ДонДУУ / ред. О. С. Поважний та ін.]. Донецьк : ДонДУУ, 2008. Т. ІХ. С. 202–217.

31. Руденко О. Інноваційна модель державного управління в контексті забезпечення суспільної стабільності. *Механізми державного управління та місцевого самоврядування : наук. вісн. Акад. муніцип. упр.* Київ : 2008. Вип. 1 (3). С. 95–103.

32. Руденко О. Соціальна складова суспільної стабільності: концептуальний підхід до визначення проблеми. *Державне управління та місцеве самоврядування : наук. вісн. Акад. муніцип. упр.* Київ : [б. в.], 2008. – Вип. 4 (6). С. 87–99.

33. Чубара Т. Організаційно-правові засади реалізації функцій влади з охорони громадського порядку на місцевому рівні. *Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр.* Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. Вип. 4. С. 112-120.

34. Чубара Т. Удосконалення взаємодії державних служб охорони порядку з населенням у контексті реалізації правозабезпечувальної функції публічної влади. *Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Д.* : ДРІДУ НАДУ, 2011. Вип. 1. С. 78-86.

35. Чубара Т. Загальноєвропейські тенденції формування служб охорони порядку в системі публічної влади. *Публічне адміністрування: теорія та практика : електр. зб. наук. пр.* Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. Вип. 2. – URL: <http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2010-02/10ctssp.pdf> . – 12 с. (дата звернення: 20.09.2021).

36. Чубара Т. Реализация правообеспечительной функции государственной службы в сфере охраны общественного порядка. *Государственное и муниципальное управление.* 2012. № 6. С. 16-22.

37. Чубара Т. Політичний аспект суб'єктивізації національного виміру інтеграційного процесу в контексті модернізації державного управління/ *Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр.* Зб. наук. пр. НАДУ при Президентіві України. 2012. Вип. 2. С. 3-10.

38. Ботвінов Р. Правоохоронна функція держави: сутність та форми реалізації *Публічне управління: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр.* – 2016. № 1 (15). 14 с. – URL.: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/4.pdf). (дата звернення: 20.09.2021).

39. Ботвінов Р. Здійснення правоохоронної діяльності органами державної влади: сутність та ознаки *Державне управління та місцеве*

*самостворення* : зб. наук. пр. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 4 (31). С. 44-50.

40. Ботвінов Р. Служба в правоохоронних органах України в умовах реформ: функціональний аспект // Публічне управління: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. 2016. № 2 (16). – 12 с. – URL:: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02\(16\)/18.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02(16)/18.pdf). 7 (дата звернення: 20.09.2021).

41. Ботвінов Р. Організаційні засади діяльності правоохоронної служби: зарубіжний досвід *Публічне управління та митне адміністрування*. – 2016. № 2 (16). С. 94 – 101.

42. Ботвінов Р. Реалізація правоохоронних функцій спеціалізованими видами публічної служби України. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України* : електрон. вид. 2017. Вип. 1. – 12 с. URL: [http://nadpsu.edu.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=771:derzhavne-upravlinnya&catid=12:nauka&Itemid=252](http://nadpsu.edu.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=771:derzhavne-upravlinnya&catid=12:nauka&Itemid=252). (дата звернення: 20.09.2021).

43. Баштанник В. В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с

44. Mishchenko D., Luchaninova O., Markina L., Kovalenko-Marchenkova Y., Zhovnirchuk Y., Professional competence development of future professionals in vocational education for the labour market *Revista Práxis Educacional*, Vitória da Conquista –Bahia –Brasil, v. 16, n. 37, p. 203-223.

45. 2. Міщенко Д.А., Міщенко Л.О. Application of cluster analysis to determine the level of the budget potential of the Ukrainian regions *Науковий вісник Полісся*. – 2018. - № 2. – С. 179-185. *Web of Science*

46. D.A. Mishchenko, V.S. Bilozubenko, T.M. Brus, T.A. Krushelnytska Challenges and prospects for the development of the system of public and municipal administration Lviv-Toruń: Liha-Pres, 2019. 96 p.

47. Нижник Н. Р. Державна влада та державне управління в Україні *Вісн. УАДУ*. 1997. № 2. С. 11–18.

48. Нижник Н. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. Київ : УАДУ, 1998. 160 с.

49. Гацуля О.М. Державноуправлінські реформи і конституційний процес в Україні. *Молодий вчений*. 2020. № 3 (79). С. 34 – 39.

50. Гацуля О.М., Рагімов Ф.В. Удосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління на регіональному та галузевому рівнях у контексті процесів децентралізації. *Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць*. 2015. Вип. 3 (26). С. 17 – 24.

51. Дяченко В.І. Система правоохоронних органів: навч. посібник Київ : КНЕУ, 2003. 320 с.

52. Організація судових та правоохоронних органів : навч. посібник для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів освіти; за ред. І. Є. Марочкина, Н. В. Сібільової, О. М. Толочка. Харків : Право, 2000. 272 с.

53. Баштанник В.В. Адміністративно-правові засади функціонування механізмів управління сталим розвитком регіонів: досвід України та Республіки Польща . *European vector of contemporary jurisprudence: the experience of Ukraine and Republic of Poland: Collective monograph*. Vol. 2. Sandomierz: Izdevniecība «Baltija Publishing», 2018. P. 235 – 256.

54. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15>. (дата звернення: 20.09.2021).

55. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781 – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text>.

56. Руденко М. В. Щодо визначення поняття «органи правопорядку" / М. В. Руденко, О. П. Шайтуро // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право. 2017. Вип. 23. С. 158-160.

57. Клименко Н.І. Правоохоронні органи України : Навчальний

посібник. Київ : Видавництво Європейського ун-ту, 2002. 194 с.

58. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : Підручник ; за заг. ред. В.Т. Маляренко. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 375 с.

59. Правоохранительные органы: Учебник для юридических вузов и факультетов - М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 2007. 440 с.

60. Бандурка О.М. Судові та правоохоронні органи України : Підручник. Харків : Університет внутрішніх справ, 1999. 477 с.

61. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 992 с.

62. Россоха С.В. Завдання та функції правоохоронних органів на сучасному етапі розвитку Української держави. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2015. № 34. Том I. С. 66–69..

63. Соколенко О. Л. Система та види правоохоронних органів України *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 143–149.

64. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.94 р. *Відомості Верховної Ради України*. 994. № 16. Ст. 93.

65. Про захист суспільної моралі: Закон України від 20 листопада 2003 року №1296- IV. Верховна Рада України. Законодавство України. –URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1296-1>.

66. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

67. Про основи національного спротиву: Закон України від 16 липня 2021 р. №1702-IX *Відомості Верховної Ради України*, 2021, № 41, ст.339.

68. Дзьобань О.П. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення) [Електронний ресурс]: монографія. Харків: Константа, 2006. 440 с.

69. Експертний висновок до проекту Закону України «Про органи

внутрішніх справ». – URL: <https://ccl.org.ua/wp-content/uploads/2013/07/MVS.pdf>. (дата звернення: 20.09.2021).

70. Баштанник А.Г. Концептуальні засади наукового аналізу становлення механізмів регулювання діяльності органів влади в Україні *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. Львів : ЛРІДУ НАДУ 2015. Вип. 43 С. 281–286.

71. Акімов О. О. Сучасні фактори та тенденції підготовки державних службовців до роботи в інтеграційних умовах. *Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 31 трав. 2006 р.) : у 2 т. Київ : НАДУ, 2006. Т. 1. С. 379–381.

72. Акімов О. О. Психологічна готовність державних службовців до професійної діяльності в умовах євроінтеграції: проблеми визначення й формування *Державне управління теорія та практика* : електронне наукове фахове видання. – 2006. – Вип. 1. – Режим доступу до журн.: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-1/txts/DERJAVNA%20SLUJBA/06aooovf.pdf>. (дата звернення: 20.09.2021).

73. Акімов О. О. Державне управління: розвиток особистості державного службовця в контексті вимог європеїзації *Управління сьогодні та завтра* : міжнар. управ. форум (Хмельницький, 15-16 трав. 2008р.) / за заг. ред. В.М. Олуйка. Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2008. № 3 (1). С. 197–199

74. Організація охорони громадського порядку: Конспект лекцій / С. Д. Сворак, Т. П. Долішний, В. І. Олефір та ін.; За ред. М. Б. Бучака. Івано-Франківськ, 2004. 128 с.

75. Чубара Т. Реалізація правозабезпечувальної функції публічної служби у сфері охорони громадського порядку. *Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України* : матеріали 9-ї регіон. наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 19 трав. 2012 р. / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Дніпро. : ДРІДУ НАДУ, 2012. С. 242-244.

76. Чубара Т. Реалізація правозабезпечувальної функції в системі



державно-службових відносин в Україні. *Удосконалення правового забезпечення державно-службових відносин в Україні: європейський контекст* : матеріали наук.-практ. конф. 10-11 груд. 2010 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. – С. 112-114.

77. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Дніпропетровськ : Моноліт, 2009. С. 146-177.

78. Матюхіна Н.П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2002. 34 с.

79. Bashtannyk V. The national anti-corruption policy in the context of transformation of public administration in Ukraine . The institutionalization of public relation in the fights against corruption: The experience of countries of Eastern and Western legal tradition (universal theoretical framework for relevant anti-corruption law of Ukraine: Collective monograph. Vol. 2. Tallinn: Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2019, P. 72-87.

80. Шоптенко С.С. Компетенція правоохоронних органів у провадженнях за скаргами громадян. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2017. № 27. С. 33–36.

81. Баштанник В. Політичний і адміністративний аспекти державного управління в наднаціональних інтеграційних процесах *Вісник НАДУ при Президентіві України*. 2007. № 3. С. 243 – 258.

82. Баштанник В. Інституціоналізація правозахисної функції влади як напрям гуманізації публічного управління: досвід Європейського Союзу та Україна . *Державне управління та місцеве самоврядування* : збірник наукових праць. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2011. Вип. 1. С. 3 – 11.

83. Новак А. Реалізація функції держави у процесі формування національної антикорупційної політики. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 1 (36).С. 31-36.

84. Новак А. Національна антикорупційна політика: особливості та основні чинники розвитку в сучасних умовах державотворення. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 3 (34). С. 62-66.

85. Баштанник В. Адміністративно-правові засади формування та реалізації національної антикорупційної політики : досвід Польщі й особливості України. *Development and modernization of the legal systems of Eastern Europe: experience of Poland and prospects of Ukraine : collective monograph*. Lublin : Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2017. Vol. 3. 372 p. P. 215 – 246.

86. Організація діяльності поліції зарубіжних країн : навчальний посібник / В.О. Зарасило, В.О. Басс, І.Р. Курилін, С.І. Братков. Київ : Акад. управління МВС, 2007. 250 с.

87. Zięba R. *Instytucjonalizacja Bezpieczeństwa europejskiego*. Warszawa; Scholar, 2001. 406 s.

88. Павлютін Ю. М. Система національної безпеки: політико-правовий аналіз. *Честь і закон*. 2020. № 3. С. 84-90. – URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chiz\\_2020\\_3\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chiz_2020_3_14).

89. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): Підручник К.: НАДУ, 2011. 730 с.

90. Гончаренко О.М., Лисицин Е.М., Вагапов В.Б. Поняття національної безпеки в контексті національних інтересів України. *Наука і оборона*. 2002. №1. С. 18-24.

91. Адміністративна діяльність Національної поліції : навч. Посібник / кер. авт. кол. к.ю.н., засл. юрист України В.А. Глуховеря. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ. 2017. 248 с.

92. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. під. заг. ред. Коваленка В.В. [5-те вид.]. Київ: ПП «Дірект Лайн», 2014. 408 с.

93. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ у питаннях та відповідях . Київ: ПП «Дірект Лайн», 2014. 236 с.

94. Адміністративне право зарубіжних країн: за ред. О.В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 528 с.

95. Положення про Міністерство внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878. – URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248608057>.

96. Басс В.О. Поліція як специфічний правоохоронний інститут: організаційні побудови поліцейських систем. Матеріали II Всеукраїнської науковопрактичної конференції «Особливості формування законодавства України: філософсько-правові, історичні та прикладні аспекти» Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет права імені короля Данила Галицького, 27 березня 2015 року 494 с. С. 239-240.

97. Білик В.М. Законність застосування міліцією адміністративного затримання правопорушників. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка*. 2013. Спеціальний випуск № 7. - Актуальні питання розвитку адміністративного права та правоохоронної діяльності. С. 104-109.

98. Білик В.М., Калатур М.В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція 2014. № 11. Т. 1. С. 124-126.

99. Концептуальні засади соціально-правового захисту працівників ОВС України: Монографія. Донецький юрид. і-нт Луганський ДУВС. За ред. Л.М. Князькової. Донецьк, 2010. 150 с.

100. Кривий А.О. Адміністративно-правова діяльність чергової служби органів внутрішніх справ: Автореф. дис. канд. юрид. наук (12.00.07)/ ДДУВС. - Дніпропетровськ, 2011. 20 с.

101. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2 – 3. Ст. 12.

102. Колодчин В. В. Повноваження прокурора в судовому провадженні у першій інстанції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Нац. юрид. ун-

т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 20 с.

103. Комаров С. А. Общая теория государства и права: учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 1997. 416 с..

104. Бурбика М. Місце та значення органів прокуратури в сучасній державі. *Вісник прокуратури*. 2009. № 8 (98). С. 46 – 50.

105. Лапкін А. В. Проблеми формулювання функції прокуратури, визначеної пунктом 2 статті 131-1 Конституції України. *Форум права*. 2017. № 5. С. 213-218. URL: [http://forumprava.pp.ua/files/213-218-2017-5\\_33-.pdf](http://forumprava.pp.ua/files/213-218-2017-5_33-.pdf) (дата звернення: 20.09.2021).

106. Кравчук В. М. Реформування інституту прокуратури: пропозиції до здійснення. *Прокуратура України в умовах європейської інтеграції* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 19 травня 2016 року. Київ : Нац. акад. прокуратури України, 2016. С. 162-165.

107. Гловюк І. В. Функціональна спрямованість діяльності прокурора у судово-контрольних стадіях кримінального судочинства. *Митна справа*. 2012. №1 (79). Ч. 2. Кн. 2. С.90-96.

108. Про внесення змін до Конституції (щодо правосуддя) : Закон України від 02 червня 2016 року №1401-УІІ. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 28. Ст. 532.

109. Каркач П. М., Лапкін А. В. Правові основи прокурорської діяльності в Україні: Європейські керівні принципи з етики і поведінки для прокурорів («Будапештські керівні принципи»): прийняті на 6-й конференції генеральних прокурорів країн Європи 31.05.2005 р. : наук.-практ. посіб. Харків : Право, 2011. С. 70-74.

110. Бойко О. П. Процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням. *Прокуратура України в умовах європейської інтеграції* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 19 травня 2016 року. Київ : Нац. акад. прокуратури України, 2016. С. 75-77.

111. Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування від 07 вер. 1990 р. прийняті Організацією Об'єднаних Націй

на її 8-му Конгресі 27 серп. - 7 вер. 1990 р. Законодавство України : URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_859#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_859#Text) (дата звернення: 20.09.2021).

112. Блажівський Є. Функції прокуратури України: відповідність європейським стандартам. Вісник Національної академії прокуратури України. 2015. № 1. С. 21-28.

113. Драгомирецька Л. С. Застосування досвіду окремих європейських країн щодо діяльності органів прокурорського самоврядування. Jurnalul Juridic National: teorie si practica. 2016. № 2. Ч. 1. С. 39–42.

114. Козачук О. С. Досвід функціонування спеціалізованих прокуратур України та країн Європи. Часопис Київського університету права. 2016. № 4. С. 79-83.

115. Сунь Цзи. Мистецтво війни. Видавництво Старого Лева. 2015. 112 с.

116. Терханов Ф. Теоретико-методологічні засади забезпечення територіальної цілісності у контексті національних інтересів *Право та державне управління*. 2019. № 1. С. 11.

117. Терханов Ф. забезпечення національних інтересів та територіальної цілісності в умовах сучасних трансформаційних змін в публічному управлінні. *Право та державне управління*. 2019. № 3. С. 98-104.

118. Криштанович М. Трансформація державного управління органами внутрішніх справ України в контексті національної безпеки .Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. 403 с

119. Клаузевиц, Карл фон. 1806 год : [перевод] / Клаузевиц. М. : Наследие, 2003. 144 с.

120. Гібридна війна: in verbo et in praxi: монографія / під. заг. ред. проф. Р.О. Додонова. Вінниця : ТОВ «Нілан-ЛТД», 2017. 410 с.

121. Політологія: наука про політику: підручник / за заг. ред. В.Г. Кременя, М.І. Горлача. Київ – Харків: Єдинорог, 2001. 380 с.

122. Політична система і громадянське суспільство: європейські і

українські реалії: монографія / за ред. А.І. Кудряченка. Київ: НІСД, 2007. 396 с.

123. Стадниченко Т.О. Удосконалення діяльності органів публічної влади в контексті реформування державно-управлінських відносин в Україні *Публічне адміністрування: теорія та практика* : електрон. зб. наук. пр. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2011. 1(3). – URL: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2011\\_1/](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2011_1/). – 7 с. (дата звернення: 20.09.2021).

124. Світова гібридна війна: український фронт: монографія / за заг. ред. В.П. Горбуліна. Харків: Фоліо, 2017. 496 с.

125. Руденко О. Державно-управлінські механізми забезпечення суспільної стабільності. Державне управління : удосконалення та розвиток. 2009. № 4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua>. (дата звернення: 20.09.2021).

126. Руденко О. Загальні моделі формування теорії суспільної стабільності. *Актуальні проблеми державного управління*. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. № 3 (39). С. 24–31.

127. Руденко О. М. Державне управління та державна служба в країнах ЄС в контексті Європейської інтеграції України : навч.-метод. матеріали / упоряд. І. В. Поліщук. Київ : НАДУ, 2013. 68 с.

128. Руденко О. Концепція теоретичного осмислення суспільної стабільності в пост-некласичній парадигмі державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування : наук. вісн. Акад. муніцип. упр.* 2010. Вип. 3 (13). С. 364–377.

129. Лахижа М.І. Європеїзація публічної адміністрації посткомуністичних країн як неодмінна складова європейської інтеграції. *Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України*: матеріали 13-ї регіональної наук.-практ конф. 19 трав.2016 р., м. Дніпропетровськ/ за заг. Ред. Л.Л. Прокопенка.-Д.: ДРІДУ НАДУ, 2016.- 264 с. ( с. 177-179 ).

130. Лахижа М., Черчатий О. Європейський досвід деінституціоналізації, деконцентрації та деконцентрації соціальних послуг:

приклад Республіки Болгарія // Назустріч викликам співробітництва між Україною та ЄС: досвід Центрів ім. Жана Моне в Києві та Донецьку: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Маріуполь, 2015 р.) - Маріуполь: ДонДУУ, 2015.- С.45-51

131. Мінська Угода-2. Повний текст. – URL: <https://uapress.info/uk/news/show/61526>. (дата звернення: 20.09.2021).

132. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. – URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/141-19>. (дата звернення: 20.09.2021).

133. 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.

134. 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.

135. Bashtannyk V. Theoretical and methodological basis of implementation of the foreign experience of administrative regulation in the system of public administration / Lozytska Iryna, Bashtannyk Vitalii // *Development trends in legal science and practice: the experience of countries of Eastern Europe and prospects of Ukraine: monograph* / edited by authors. Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2018. 244 p. p. 126–144.

136. Александров О. Нова стратегія національної безпеки Польщі – відповідь на європейські виклики та загрози сьогодення. Стратегічні пріоритети. 2015. Вип. 1 (34). С. 131–138.

137. Нікіпелова Є.М. Організаційне забезпечення реалізації державної політики національної безпеки Республіки Польща. Вчені записки

Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління: наук. журнал. Том 29 (68). № 2, 2018. С. 34–40.

138. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): Підручник. Київ: НАДУ, 2011. 730 с.

139. Мовчан М. П. Вплив ідеології НАТО на формування зовнішньої та оборонної політики Франції та ФРН у євроатлантичному просторі у 1991 – 2003 рр. (за матеріалами мас-медіа Франції та ФРН): дис. ... канд. політ. наук: 23.00.03 / Микола Петрович Мовчан; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ., 2004. 253 с.

140. Шатун В. Т. Оборонна і безпекова політика Європейського Союзу: формування та еволюція. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Сер.: Політологія. 2014. Т. 230, Вип. 218. С. 60–67.

141. Авраменко В. В. Євроатлантична політика Франції в контексті європейської доктрини безпеки та оборони. Актуальні проблеми міжнародних відносин. 2011. Випуск 102 (Частина 1). С. 229–234.

142. Борзенко Д. Відповідь на російську диверсію: як Франція змінює підходи до загроз із космосу. Європейська правда. 5 серпня 2019 року. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2019/08/5/7099289/> (дата звернення: 20.09.2021).

143. Зарубіжний досвід державного управління: доцільність і можливості застосування в Україні : наук. розроб. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Упр. орг. фундамент. та приклад. дослідж., Каф. європ. інтегр. ; авт. кол. : І. А. Грицяк, Л. А. Шереметьєва, К. К. Баранцева [та ін.]. Київ : НАДУ, 2012. 56 с.

144. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС / Жак Зіллер; [пер. з фр. В. Ховхун]. Київ : Основи, 1996. 420 с.

145. American National Security: A Reader in Theory on Policy / Red. Berkowitz M., Bock P. New York: The Free Press, 1965. 448 p.



146. National Military Strategy [Електронний ресурс]. – Режим доступу. [http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015\\_National\\_Military\\_Strategy.pdf](http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf). (дата звернення: 20.09.2021).

147. Дудко Ірина. Рада національної безпеки в системі зовнішньої політики США . *Політичний менеджмент*. 2006. № 2 (17). С. 156–166.

148. Басс В.О. Загальна характеристика напрямів службової діяльності муніципальної поліції зарубіжних країн у питаннях охорони громадського порядку та забезпеченні громадської безпеки у порівнянні з подібними підрозділами в Україні . Митна справа №2(86). 2013. частина 2. книга 1. С. 271-277.

149. Квітка Я.М. Практика реалізації боротьби з корупцією в правоохоронних структурах Великої Британії Оперативно-розшукове запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням [Текст]: зб. матеріалів круглого столу (Київ, 24 черв. 2015 р.) / ред. кол.: С.С. Чернявський, М.М. Алексійчук, О.В. Хуторянський та ін. Київ: ФОП Кандиба Т.П., 2015. 252 с.

150. Січкач В. О. Використання досвіду поліції зарубіжних країн в діяльності міліції України по забезпеченню прав та свобод людини (організаційно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В. О. Січкач // Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2007. 20 с.

151. Полиция Французской Республики. Жандармерия / П. Н. Бирюков // Евразийский юридический журнал, 2009. № 10 (17) URL: [http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=897:2010-07-26-12-46-16&catid=121:2010-07-26-07-50-29](http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=897:2010-07-26-12-46-16&catid=121:2010-07-26-07-50-29) (дата звернення: 20.09.2021).

152. Maintien de l'ordre : Офіційний сайт Національної жандармерії Франції. –URL: <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/fre/Sites/Gendarmerie/Presentation/securite/МО>. (дата звернення: 20.09.2021).

153. Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності

міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Заросило В.О. Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 2002. – 250 с.

154. Поліція США: посібник для курсантів, студентів і слухачів / В.Л. Ортинський, О.І. Остапенко, О.В. Ряшко; МВС України, Львів. ін-т внутр. справ при Нац. акад. внутр. справ України. Львів: [б. в.], 2003. – 139 с.

155. Самотуга А. В. Особисті права і свободи людини у США та їх захист поліцією : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. В. Самотуга; кер. роботи О. Ф. Фрицький; Нац. ун.-т Одеська юридична академія. Одеса, 2007. 19 с.

156. Проневич О. С. Поліцейська діяльність як вид державно-управлінської діяльності . *Форум права*. 2009. № 2. С. 350–356. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2009\\_2\\_55.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2009_2_55.pdf). (дата звернення: 20.09.2021).

157. Колодяжний М.Г. Досвід Великої Британії у використанні громадськості щодо запобігання злочинності. *Форум права*. 2013. №3. С. 317–323.

158. Колодяжний М. Г. Досвід Великої Британії у використанні громадськості щодо запобігання злочинності / *Форум права*. 2013. № 3. С. 317–323. – URL : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_3\\_53.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_53.pdf). (дата звернення: 20.09.2021).

159. Кадровое обеспечение полиции США : монография / Т. Джурканин, А. Негодченко, В. Сергевнин ; под ред. А. В. Негодченко. Д., 2006. 360 с.

160. Калаянов Д. П. Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України: теорія і практика : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Одес. держ. ун-т внутр. справ. Одеса, 2010. 455 с.

161. Міжнародний досвід діяльності патрульної служби у забезпеченні охорони громадського порядку : методичні рекомендації / В. Л. Костюк, В. А.

Молотай, О. Г. Пелагеша, В. С. Сивухін. Київ : Нац. Акад. внутр. справ, 2011. 28 с.

162. Давидова А.А. Міжнародний досвід організації та діяльності правоохоронних органів (на прикладі Франції). Науково-практична Інтернет-конференція, 15.12.2011. Секція № 6. URL: [http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=175%3A2011-12-15-13-31-19&catid=34%3A-6&Itemid=42&lang=en](http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=175%3A2011-12-15-13-31-19&catid=34%3A-6&Itemid=42&lang=en) (дата звернення: 20.09.2021).

163. Криштанович М.Ф. Європейський досвід державного управління органами поліції та можливості його використання в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 1(47). С. 312-316.

164. Терханов Ф. Реалізація комплексу національних інтересів в умовах європейського вибору *Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України* : матеріали 13-ї регіон. наук.-практ. конф. 19 трав. 2016 р., м. Дніпро. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. С.135-138.

165. Терханов Ф. Засади антикорупційної політики та їх реалізація в системі національних інтересів держави. *Правові аспекти публічного управління: теорія та практика* : матер. наук.-практ. конф. 08 груд. 2016 р., м. Дніпро / за заг. ред. Л. Прокопенка. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. С.277-279.

166. Рубан А. В. Національна безпека як об'єкт державного регулювання. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. 2018. Вип. 2 (9). С. 58-62. (Серія «Державне управління»).

167. Малик Я. Національна безпека: навч. посіб. ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. 280 с.

168. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016. Офіційний

веб-сайт Верховної ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> (дата звернення: 20.09.2021).

169. Мосейко А. Г., Негодченко В. О. Досвід Сполучених штатів Америки щодо публічного адміністрування в сфері національної безпеки. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 323–329.

170. Мельник С. Адміністрування національної безпеки та обороноздатності органами військового управління в державах Азії (на прикладі Японії, Китаю, Південної Кореї) . *Актуальні проблеми правознавства*. Випуск 2 (18). 2019 р. С. 55-60.

171. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України. – URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua> > pls (дата звернення: 20.09.2021).

172. Терханов Ф. Теоретичні основи дослідження організаційних засад державного управління у сфері національної безпеки в контексті удосконалення правових засад публічного управління. *Правові аспекти публічного управління: теорія та практика* : матер. наук.-практ. конф., 7 груд. 2017 р., м. Дніпро / за заг. ред. Л. Прокопенка. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 162-165.

173. Bashtannyk V. Determinants of the influence of innovation on sustainable state development: Aspects of public administration. *International Journal of Management*. 2020, 11(3), 642–656. URL: <http://dx.doi.org/10.34218/IJM.11.3.2020.066> (Scopus).

174. Баштанник В.В., Гацуля О.М., Теоретико-методологічні засади реформи публічного управління в умовах децентралізації // *Slovak international scientific journal*. № 41. Vol. 2. С. 9 – 15.

175. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя: Науково-методичний посібник для суддів. 2-ге вид. випр., допов. К., 2015. 208 с.

176. Стратегія реформування державного управління на 2022-2025 рр.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від від 21 липня 2021 р. № 831-р. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>. (дата звернення: 20.09.2021).

177. Ботвінов Р. Г. Реалізація правоохоронної функції держави в сучасних 33 умовах в Україні. Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Одеса, 28 жовт. 2016 р.). – Одеса : [б. в.], 2016. – С. 330 – 332. – URL: [http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/new\\_01\\_11\\_16.pdf](http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/new_01_11_16.pdf). (дата звернення: 20.09.2021).

178. Czubara T. Proces konstytucyjny na Ukrainie w latach 1990 – 2006 // Środkowoeuropejskie studia polityczne 2010. № 3 С. 113-141.

179. Чубара Т. Реалізація правозабезпечувальної функції публічної служби у сфері охорони громадського порядку. Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України : матеріали 9-ї регіон. наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 19 трав. 2012 р. / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. С. 242-244.

180. Мануїлова К. В. Концепція децентралізації публічної влади в політико-управлінській традиції України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04 / Мануїлова Катерина Віталіївна ; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2018. 36 с.

181. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Матвієнко Анатолій Сергійович ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2010. 20 с/

182. Волощук О. До питання пошуку оптимальної форми правління для України на сучасному етапі державотворення. *Право України*. 2014. №8. С. 126-136.

183. Двігун А. О. Організаційні заходи для завершення процесу децентралізації в Україні / Нац. ін-т стратег. дослідж. – URL :

<https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-12/detsentralizatsiya.pdf> (Дата звернення 19.09.2021).

184. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко [та ін.] ; Швейцар.-укр. проект «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO». Київ : Софія, 2012. 128 с.

185. Децентралізація влади в Україні : зб. навч.-метод. матеріалів / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2015. 372 с.

186. Децентралізація влади в Україні: оцінювання результатів формування та розвитку самодостатніх громад : монографія / за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, І. А. Чикаренко. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 292 с.

187. Зеленський В. Для остаточного завершення децентралізації маємо вирішити кілька важливих завдань. – URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-na-zasidanni-radi-rozvitku-gromad-ta-teritorij-dly-66773>. (Дата звернення 19.09.2021).

188. Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р. URL:<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%P> 1 %80. (Дата звернення 19.09.2021).

189. Про публічний порядок : Проект Закону України від 19.11.201 № 9300. URL: [http://www.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64953](http://www.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64953). (Дата звернення 19.09.2021).

190. Bunyard R.S. Police: Organisation and Command. Macdonald and Evans Ltd., Estover Plymouth, 1988. P. 487.

191. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. 338 с.

192. Цифрова адженда України - 2020 («Цифровий порядок денний» - 2020). Першочергові сфери, ініціативи, проекти «цифровізації» України до 2020 року. URL: <https://uccr.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf> (дата

звернення: 13.02.2021р.).

193. 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.

9. 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.

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

195. 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).

196. 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).

197. 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).

198. 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.

199. 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.

200. 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.

201. 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.