

УДК 351.88:347.43(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.75>

**Н. Г. Сорокіна**

доктор наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри державного управління  
та місцевого самоврядування  
Національний технічний університет  
«Дніпровська політехніка»

**Ф. І. Терханов**

кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри державного управління  
та місцевого самоврядування  
Національний технічний університет  
«Дніпровська політехніка»

**Ю. Г. Хоміч**

доктор філософії в галузі  
публічного управління та адміністрування

## **ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У ПРОЦЕСІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ І ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ**

*У статті обґрунтовано особливості регулювання діяльності правоохоронних органів в системі публічної безпеки. Доведено взємозв'язок публічної безпеки та механізму правопорядку у контексті викликів і загроз в умовах правового режиму воєнного стану. Доведено, що реформа правоохоронних органів набула, певною мірою перманентного характеру, й при цьому результат такого реформування не відповідає суспільним очікуванням. Вказано, що процеси децентралізації та цифровізації, що відбуваються в сучасній системі публічного управління, загострили питання публічної безпеки, оскільки подальший розвиток децентралізації в умовах збройної агресії є нераціональним підходом щодо розуміння поняття «територіальна цілісність» та «суверенна держава». Наголошено, що в системі публічного управління важливим завданням виступає реформування функцій, структури та повноважень органів правопорядку, перш за все 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.*

*Встановлено, що інноваційна модель національного суверенітету вимагає створення та впровадження ефективної моделі діяльності правоохоронних органів на основі сучасного концепту публічної безпеки. У функціональному контексті їх головним завданням є забезпечення кожному громадянину дотримання конституційних принципів і реалізація права на «добре врядування». Виявлено, що формування інституційно-правової основи публічного управління в системі правоохоронних органів є ключовим елементом механізму державного управління суспільною безпекою та правопорядком в умовах децентралізації влади в Україні. У цьому контексті визначено завдання охарактеризувати особливості, закономірності та сучасні тенденції функціонування системи правоохоронних органів, у тому числі впровадження регіональних програм правоохоронної діяльності, встановити роль органів територіального управління загального призначення у забезпеченні ефективності функціонування механізму публічної безпеки.*

*З'ясовано, що для ефективного виконання функцій сучасного правоохоронного органу у сфері публічного управління необхідно впровадження дієвих механізмів та раціональних моделей організації управлінської діяльності. Ці механізми повинні бути засновані на вдосконаленні системи публічно-службових відносин у контексті забезпечення публічної безпеки.*

**Ключові слова:** адміністрування, децентралізація, механізм регулювання, правопорядок, правоохоронні органи, поліція, публічні послуги, публічна безпека, публічне управління.

**Постановка проблеми.** Публічноуправлінська діяльність правоохоронних органів є ключовим аспектом у забезпеченні правопорядку і публічної безпеки в демократичній державі. За умов децентралізації та реформування системи влади в Україні, особливого значення набуває ефективне управління та координація діяльності правоохоронних структур. Ця тема актуальна в сучасному контексті як для аналізу існуючих проблем, так і для пошуку шляхів їх вирішення з метою підвищення рівня громадської безпеки і забезпечення правопорядку.

Сучасна модель публічноуправлінської діяльності 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.

**Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій.** Важливі аспекти реалізації публічноуправлінської діяльності у контексті публічної безпеки наведені у працях О. Антонової, В. Бакуменка, В. Баштанника, Є. Бородіна, І. Грицяка, Н. Драгомирецької, В. Князева, А. Колодій, О. Колодій, М. Лахижі, П. Петровського, О. Пухкала, А. Рачинського, К. Сахарової, Г. Ситника, О. Сушинського та інш. Напрями реформування державного управління окремо дослідили В. Бакуменко, В. Баштанник, Л. Гаєвська, Ю. Кальниш, С. Кравченко, С. Майборода, О. Руденко, В. Стрельцов, Ф. Терханова та ін. Окремо варто виділити науковців, які присвятили свої дослідження галузевим аспектам діяльності органів влади та їх реформуванню – П. Ворона, Л. Гаєвська, М. Білинська, Н. Дацій, В. Довгань, Л. Івашова, Т. Крушельницька, І. Лопушинський, А. Мерзляк та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Важливість правопорядку і публічної безпеки для сталого розвитку суспільства та держави є очевидною, адже без належного забезпечення цих сфер неможливий економічний і соціальний прогрес, захист прав і свобод громадян, гарантування публічної безпеки. Унікальна роль правоохоронних органів як суб'єктів публічного управління, наділених спеціальними повноваженнями у сфері забезпечення правопорядку і безпеки проявляється через специфіку їх діяльності, й вимагає особливих підходів до організації та управління. Саме тому необхідність постійного вдосконалення системи публічного управління правоохоронними органами з метою підвищення ефективності їх діяльності та відповідності сучасним викликам і загрозам обумовлює вплив процесів децентралізації, реформування системи правоохорони на організацію публічного управління в сфері публічної безпеки. Потреба узгодження управлінських механізмів з новими моделями територіальної організації влади передбачає необхідність забезпечення прозорості, підзвітності та дотримання принципів належного врядування в діяльності правоохоронних органів як невід'ємної складової демократичного суспільства. Очевидно, що виклики, пов'язані з гібридними загрозами, кібербезпекою, тероризмом вимагають нових підходів до організації публічного управління у сфері безпеки.

Отже, власного вирішення потребують питання публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів у процесі забезпечення правопорядку і публічної безпеки.

**Метою статті** є виявлення та аналіз особливостей публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів, а також розробка рекомендацій щодо вдосконалення механізмів управління для ефективного забезпечення правопорядку і публічної безпеки.

#### **Виклад основного матеріалу.**

У контексті теми дослідження зазначимо, що 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 установлення особливостей перехідних станів системи) та інноваційного (передбачає розробку ймовірнісних динамічних моделей стабільного розвитку системи) моделювання, інноваційної редукції (зведення структури суспільних інновацій до складових елементів процесу їх утворення за допомогою інноваційних фільтрів) та стабілізаційного аналізу (спосіб розв'язання проблеми розвитку складних систем із застосуванням стабілізаційних моделей); інноваційну матрицю загроз і небезпек; транзитивний механізм, який дає змогу забезпечувати збереження, функціонування та розвиток політичної системи, створювати умови для контролю змін [1-3].

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 нау-

ково 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 [5]. 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.

Доцільно навести підхід Р. Ботвінова до оцінки ролі правоохоронних органів. Доцільно 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» [5].

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 [6]. Ми загалом підтримуємо такий підхід, проте власної розробки потребує проблема детермінації взаємовпливу функцій правоохорони, правозабезпечення, правореалізації у сфері публічної безпеки, і очевидно, визначення респонсивного характеру правотворчої складової в публічному управлінні.

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, економіч-

них, військових, екологічних тощо) [7]. Ми пропонуємо розвивати цей підхід у напрямі обґрунтування поняття публічна безпека. Публічна безпека як категорія відображає інтеграцію різноманітних напрямків діяльності державних органів, самоврядних структур та громадських об'єднань, що спрямована на забезпечення захищеності громадян, суспільства та державних інститутів від внутрішніх і зовнішніх загроз на основі поєднання таких складових: інституційна безпека (кадрова політика, організаційна структура, реформування системи, комунікація та громадянська участь); громадська безпека (безпека громадян, безпека публічного простору, кримінальна безпека) та національна безпека (протидія збройній агресії, антитерористичні заходи, гібридні загрози, міжнародна співпраця).

Поняття «публічна безпека» є інтегративною концепцією, що поєднує в одну систему різноманітні базові та сучасні аспекти забезпечення безпеки у суспільстві. Вона сприяє виробленню комплексного бачення проблематики безпеки та стратегічних підходів до управління нею. Ми пропонуємо зосередити дослідницьку увагу на таких складниках як: по-перше, інтелектуальна охорона громадського порядку – шляхом використання сучасних технологій, таких як штучний інтелект, великі бази даних для опису, визначення та запобігання загрозам у публічному просторі для виявлення підозрілої поведінки або потенційних ризиків.

Формально, таку багатоелементну систему варто представити у форматі «публічна безпека 4.0», що об'єднує цифровізацію та інновації у сфері публічної безпеки. Вона передбачає інтеграцію смарт-технологій для забезпечення безпеки громадян, включає кібернетичну публічну безпеку (захист інфраструктури міста, захист особистих даних громадян), та доповнюється активною громадською безпекою. На цій основі варто приділити увагу розробці адаптивної моделі ризиків публічної безпеки – передбачає безперервне оцінюване та адаптивне планування заходів у сфері публічної безпеки. Адже моделі ризиків повинні оновлюватися в реальному часі, враховуючи



зміну ситуації на місцевому та глобальному рівні, нові типи загроз і технологічні досягнення.

Отже, комплекс базових складових забезпечення публічної безпеки включає такі блоки:

1) безпекова стійкість (Security Resilience) - здатність системи публічної безпеки ефективно реагувати на загрози, адаптуватися до змін і відновлюватися після інцидентів чи криз.

2) кіберзахист критичної інфраструктури (Critical Infrastructure Cybersecurity) – комплекс заходів з захисту життєво важливих систем, таких як енергетика, транспорт, зв'язок, від кібератак та кіберзагроз;

3) розумний нагляд (Smart Surveillance) – використання інтелектуальних систем відеоспостереження з елементами штучного інтелекту та машинного навчання для виявлення потенційних загроз та

4) управління ризиками безпеки (Security Risk Management) – систематичний процес виявлення, оцінки та контролю ризиків, пов'язаних з публічною безпекою, з метою мінімізації потенційних збитків;

5) інтегрована система реагування (Integrated Response System) – координована взаємодія різних служб безпеки, таких як поліція, пожежна охорона, медичні служби, для забезпечення швидкого та ефективного реагування на надзвичайні ситуації.

6) просторовий аналіз загроз (Spatial Threat Analysis) – використання геопросторових даних та аналітичних інструментів для виявлення закономірностей і тенденцій у розподілі загроз публічній безпеці, що дозволяє краще розуміти та прогнозувати ризики.

7) громадська залученість у безпеку (Community Engagement in Security) – активна участь громадян у заходах з підвищення безпеки, обмін інформацією та співпраця з правоохоронними органами для підтримки безпечного середовища.

Сучасну систему публічноуправлінської діяльності слід проаналізувати з точки зору різноманітних чинників. Варто погодитись із підходом О. Гацулі, про поліструк-

турність 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 глибоких 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 [8-9].

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 національного права, у завершеному вигляді правоохоронна функція нормативно не визначена.

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 управ-

ління, створює режим його законності, закріплює об'єктивно обґрунтовані 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. [10]. 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.

Вказуючи на фактор соціальної інженерії публічної безпеки, ми перш за все наголошуємо на багатоаспектному підході, що інтегрує соціальні науки, психологію, громадську взаємодію та аналітику з метою створення безпечного соціального середовища, охоплює широкий спектр інститутів та механізмів, які спрямовані на запобігання злочинності, зниження рівня насильства та підвищення загального рівня безпеки в суспільстві.

**Висновки.** Сформована та концептуалізована теоретико-методологічна парадигма публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів у процесі забезпечення правопорядку і публіч-

ної безпеки може бути представлена у вигляді функціональної моделі правового режиму Української держави як в умовах мирного стану, так і в умовах правового режиму воєнного стану. У рамках цієї моделі функціонує публічно-управлінський механізм правоохоронної діяльності державних органів влади, наділених спеціальними повноваженнями згідно з національним законодавством для реалізації завдань у сфері охорони прав та свобод громадян, встановлених Конституцією України, принципів функціонування інститутів громадянського суспільства, а також діяльності органів публічної влади. Це забезпечує сталість органів державної влади та їх інституційного призначення в умовах системних криз.

#### Список використаних джерел:

1. Руденко О. Суспільні протиріччя як важливий фактор впливу на стабільність суспільного розвитку. *Вісн. НАДУ*. 2005. № 4. С. 59–68.
2. Руденко О. Влада в системі забезпечення політичної стабільності : теоретико-методологічні аспекти. *Актуальні проблеми державного управління та самоврядування*. 2008. Т. IX. С. 202–217.
3. Руденко О. Інноваційна модель державного управління в контексті забезпечення суспільної стабільності. *Наук. вісн. Акад. муніцип. упр.* 2008. Вип. 1 (3). С. 95–103.
4. Баштанник В., Кудрявцева М. Реформа децентралізації як сучасний концепт державотворення. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 2 (42). С. 17 – 24.
5. 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).
6. Ботвінов Р. Здійснення правоохоронної діяльності органами державної влади: сутність та ознаки *Державне управління та місцеве*. 2016. Вип. 4 (31). С. 44 50.
7. D.A. Mishchenko, V.S. Bilozubenko, T.M. Brus, T.A. Krushelnytska Challenges and prospects for the development of the system of public and municipal administration Lviv-Toruń: Liha-Pres, 2019. 96 p.
8. Гацуля О.М. Державноуправлінські реформи і конституційний процес в Укра-

- їні. *Молодий вчений*. 2020. № 3 (79). С. 34 – 39.
9. 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.
10. Баштанник В. В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.
- 

**Sorokina N. H., Terkhanov F. I., Khomich Yu. H. Features of public administration in the system of law enforcement agencies in the process of ensuring law and order and public security**

*The article substantiates the peculiarities of regulation of law enforcement activities in the public security system. The author proves the interconnection of public security and the law and order mechanism in the context of challenges and threats under the legal regime of martial law. It is proved that the reform of law enforcement agencies has become, to a certain extent, permanent, and at the same time, the result of such reform does not meet public expectations. It is indicated that the processes of decentralisation and digitalisation taking place in the modern system of public administration have exacerbated the issue of public security, since further development of decentralisation in the context of armed aggression is an irrational approach to understanding the concepts of «territorial integrity» and «sovereign state». It is emphasised that in the public administration system, an important task is to reform the functions, structure and powers of law enforcement agencies, primarily with a view to improving the efficiency and sustainability of their functioning. It is established that in the current conditions of decentralisation reform, the ability of the public administration system to maintain balance in the face of significant changes in the norms and procedures of management activities is of particular importance.*

*It is established that the innovative model of national sovereignty requires the creation and implementation of an effective model of law enforcement agencies based on the modern concept of public security. In the functional context, their main task is to ensure that every citizen observes constitutional principles and exercises the right to «good governance». It is found that the formation of the institutional and legal framework for public administration in the system of law enforcement agencies is a key element of the mechanism of public administration of public security and law and order in the context of decentralisation of power in Ukraine. In this context, the author sets out to characterise the features, patterns and current trends in the functioning of the law enforcement system, including the implementation of regional law enforcement programmes, and to establish the role of general-purpose territorial administration bodies in ensuring the efficiency of the public security mechanism.*

*It is found that for the effective performance of the functions of a modern law enforcement agency in the field of public administration, it is necessary to introduce effective mechanisms and rational models of organisation of management activities. These mechanisms should be based on improving the system of public service relations in the context of ensuring public security.*

**Key words:** *administration, decentralisation, regulatory mechanism, law and order, law enforcement agencies, police, public services, public security, public administration.*