

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.2.39>**К. В. Малишев**кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри права та правоохоронної діяльності  
Державного університету «Житомирська політехніка»

## ПОНЯТІЙНО-КАТЕРІОГІАЛЬНИЙ АПАРАТ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ

*Уточнення змісту ключових понять дослідження є основою його структуризації та розширення наукового теоретичного знання. Державна політика в сфері трансформації правоохоронної системи передбачає декілька понять, від змісту яких залежить теоретичне підґрунтя та розробка методологічних положень. До таких понять відносимо наступні: правоохоронна функція, правоохоронна діяльність, правоохоронна система, правоохоронний орган та державна політика в сфері трансформації правоохоронної системи.*

*Сучасні умови державотворення та державних перетворень, обумовлені розвитком і розростанням процесів глобалізації, різних політико-правових перетворень, інформатизацією суспільства. Значних змін зазнала державна політика, яка потребує корекції своїх планів в результаті російського вторгнення, окупації значної частини території, постійним провокаціям з їх боку. Саме тому, особливу роль у процесі державотворення та державного управління, безумовно, відводяться вітчизняним правоохоронним органам, що пояснюється специфікою їх призначення, основними завданнями, функціями та компетенцією наявних функцій.*

*Специфіка правоохоронної системи була визначена особливою роллю правового механізму реалізації її основної функції. Вітчизняні та зарубіжні дослідники приділили свої дослідження уточненню змісту понять, що визначають об'єкт дослідження – державна політика в сфері трансформації правоохоронної системи. Проте, визначенні ними підходи до змісту ключових понять не в повній мірі відповідають наукам в галузі знань державне управління.*

*Більшість вчених розглядало правоохоронну діяльність як професійну діяльність, форму поведінки органів державної влади, правоохоронна діяльність як правозастосовна діяльність, діяльність спеціальних органів державної влади, правоохоронна діяльність як цілеспрямовані дії або заходи, правоохоронна діяльність як специфічний вид діяльності держави, правоохоронна діяльність як форма реалізації державних функцій. В свою чергу це дозволило визначити ознаки правоохоронної діяльності як об'єкту державної політики.*

**Ключові слова:** *Правоохоронна діяльність, правоохоронна система, держава, державна політика, правоохоронна діяльність як об'єкт державної політики, професійна діяльність.*

**Постановка проблеми.** Досить важливе значення в вирішенні існуючих проблем державної політики сфери правоохоронної системи є змістовне наповнення її теоретичної бази. Відповідно виникає потреба в уточненні змісту таких понять як правоохоронна діяльність, правоохоронних орган, правоохоронна функція, правоохоронна система та державна політика в сфері трансформації правоохоронної системи.

**Мета статті** – розгляд та уточнення понятійно - категоріального апарату державної політики сфери правоохоронної діяльності.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питаннями розвитку понять, що стосуються правоохоронної сфери займалися

безліч вітчизняних та закордонних вчених, таких як: Ю. Ковбасюк, К. Ващенко, Ю. Сурмін, С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович, С. Телешун, О. Титаренко, С. Ситник, С. Вировий, В. Романов, О. Рудік, Т. Брус, В. Данн, В. Тертичка, Т. Авакян, І. Петренко, Н. Коршунова, А. Кучук, А. Комзюк, Ю. Ведерніков, А. Кучик, О. Тюріна, О. І. Солов'євич, В. Фатхутдінова, В. Осадчий, О. Негодченко, В. Дума, А. Сахаров, Г. Терещук, В. Шильник, Ю. Шемчушенко, С. Денисюк, О. Бандурка, М. Бурдін, О. Головка, В. Студеникін, М. Ковалів, С. Єсімов, Ю. Назар, М. Гаврильців, Г. Лук'янова, А. Годяк, М. Бліхар, В. Євдокимов, О. Хробуст, Д. Грицишен, А. Лапкін, Ю. Делія та інші. Втім, залишається

необхідність розгляду змісту понять та їх уточнення.

**Виклад основного матеріалу.** Існуючи поняття, що містяться в наукових джерелах для формування власного підходу як основи теоретичної конструкції дослідження проблем державної політики. Питання сутності правоохоронної діяльності розглядалися в працях вчених:

Кучук А.М. вказує, що «правоохоронна діяльність передбачає саме професійну діяльність спеціально уповноважених державою органів та організацій» [21]. Зазначений підхід характеризує відповідність правоохоронній системі таким принципам як компетентність та професіоналізм. Проте, дане визначає має ряд критичних моментів, зокрема: по-перше, не визначена мета на яку направлена діяльність таких органів; по-друге, не вказується компетенція таких органів та їх місце в системі державного управління.

Камзюк А.Т. характеризує правоохоронну діяльність як професійну правоохоронну діяльність «в системі управління державою і суспільством визначається як специфічна форма поведінки, в рамках якої встановлюються межі свободи поведінки суб'єктів правовідносин і реалізуються заходи державного впливу негативного характеру відносно осіб, які порушили правові приписи» [19]. Характеристика правоохоронної діяльності як форми поведінки є досить дискусійною, адже правоохоронна функція є чітко регламентованою та пов'язанні із функціонування державних структур. Крім того, правоохоронна діяльність може мати й профілактичний характер, а тому не завжди пов'язані із державними заходами негативного характеру.

Дубінчак В.М. зазначає, що «правоохоронна діяльність являє собою активну форму поведінки уповноважених суб'єктів з можливістю застосування встановлених законом примусових засобів, що націлена на охорону та захист (відновлення, профілактику порушень) прав, свобод і законних інтересів осіб, та реалізує правоохоронну функцію держави» [12]. Особливість даного підходу є те, що автор визначає мету такої діяльності та характеризує її особливості як встановленні законом примусові заходи. Не дивлячись на загальну підтримку підходу вченого, вважаємо, що його варто доповнити саме профілактичними заходами, адже на сьогоднішній день профілактика злочинності ризиків

державної безпеки та громадському порядку є найбільш дієвим інструментом правоохоронної діяльності.

Ведерніков Ю.А. надає досить широке визначення досліджуваному поняттю, зокрема вказуючи: «правозастосовну діяльність з охорони права спеціально уповноважених на те органів за встановленою в законі процедурою, що полягає в розгляді юридично значущих справ, виявленні правопорушень та обвинуваченні осіб, винних у їх вчиненні, у застосуванні до правопорушників примусових заходів, встановлених державою та регламентованих законом, а також у представництві й захисті прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб» [5]. Дане визначення в відповідає теорії інтересу, який проявляється в системі права. Проте, визначенні напрями правоохоронної діяльності не в повній мірі відповідають сучасним підходам до розмежування судової, прокурорської та правоохоронної діяльності.

Тюріна О.В. пропонує «правоохоронну діяльність розуміти як певний різновид правозастосовної діяльності, яка є однією із специфічних форм реалізації права та полягає в тому, що це одна із форм активної організаційно-владної діяльності компетентних органів, які діють від імені держави за її повноваженнями» [32]. Дане визначення характеризує юридичну сторону правоохоронної діяльності як діяльності певних органів державної влади. Проте, в контексті формування державної політики варто визначати мету такої діяльності та об'єкт на який вона націлена (суспільні відносини), адже правоохоронна діяльність виконуючи профілактичну функцію не завжди визначає правозастосування. Вузкий підхід не дозволяє в повній мірі підійти до вивчення даного явища як об'єкту державної політики.

Солов'євич І.В. надає досить широке визначення, зокрема: «правоохоронна діяльність – це різновид правозастосовної організаційно-правової державно-владної діяльності, що базується, в першу чергу, на примусі та здійснюється компетентними органами в спеціально встановлених формах, її зміст полягає у реалізації юридичних норм шляхом видання (прийняття) індивідуально-конкретних правових велінь (державно-владних приписів) з метою протидії виникненню та розвитку протиправних вчинків (провин і злочинів), нейтралізації та ліквідації шкідливого впливу (наслідків), правовій оцінці вчиненого, забезпеченні відповідного соціаль-

ного результату тощо» [28]. В цілому погоджуючись із підходом вважаємо його таким, що знаходить в юридичній площині. В контексті власне державного управління його варто розширити профілактичними напрямком.

Фатхутдінова В.Г. вказує, що «правоохоронну діяльність слід визначити як здійснювану на основі Конституції та в межах наданих повноважень нормативно та процесуально регламентовану діяльність спеціальних органів держави та посадових осіб, спрямовану на забезпечення виконання нормативно-правових актів, зміцнення законності та правопорядку, гарантування і забезпечення конституційних прав та інтересів громадян» [33]. Вважаємо, що такий підхід в цілому забезпечує потреби як розвитку теоретичного підґрунтя юридичних наук так і наук державного управління. Проте, може розширюватися в контексті завдань, які ставляться перед дослідником.

Осадчий В. зазначає, що «правоохоронна діяльність це діяльність державних органів щодо забезпечення законності і правопорядку боротьби зі злочинністю яким надані повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу й перевиховання правопорушників» [24]. Зазначений підхід можна застосувати в контексті характеристики правоохоронної діяльності у вузькому розумінні.

Негодченко О.В. характеризує правоохоронну діяльність як «владна діяльність, яка здійснюється уповноваженими державою органами на підставі закону й у встановленому ним порядку з метою охорони й захисту прав та законних інтересів громадян, державних і громадських формувань шляхом застосування правових заходів впливу» [38]. Вважаємо, що правоохоронна діяльність містить функції, які передбачають не лише правові заходи впливу, але й примусові та фізичні.

Дума В.В. пропонує наступне визначення: «правоохоронна діяльність – це форма діяльності державних органів та окремих недержавних організацій що спрямована на охорону законності й правопорядку, захист прав і свобод людини, боротьбу з правопорушеннями та розв'язання справ по ним». Вважаємо, що правоохоронна діяльність не може визначатися як форма діяльності державних органів, адже не усім органам державної влади характерна правоохоронна функція з одного боку, а з іншого поняття «форма» в більшій мірі характеризує організаційно-правові особливості діяльності

того чи іншого суб'єкту державного управління та державної політики.

Бандурка О.М., Бурдін М.Ю., Головка О.М. пропонує наступне визначення: «правоохоронна діяльність – це державна діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу в точній відповідності із законом та при неухильному дотриманні встановленого ним порядку» [3]. Дане визначення характеризує правоохоронну діяльність як вид діяльності держави, з чим погоджуємося. Варто наголосити, що авторська позиція є особливою з позиції діяльності направленої на охорону права. Адже, охорона права досить чітко визначає розвиток правоохоронної діяльності в контексті теорії інтересів. Інтереси легалізуються через право, а отже правоохоронна діяльність направлена на їх врегулювання та захист. Щодо критичних моментів, то вважаємо не правомірно надавати правоохоронній діяльності лише завдання юридичних заходів.

Денисюк С.В. пропонує «під правоохоронною діяльністю в широкому її розумінні розглядаються цілеспрямовані дії не тільки компетентних державних органів щодо захисту порушених прав, профілактики правопорушень, але і діяльність недержавних організацій, а також самих громадян з метою протидії неправим посяганням і відновлення порушеного права. На думку науковця, широке трактування правоохоронної діяльності більшою мірою відображає існуючий порядок реалізації охоронної функції права і правоохоронної функції держави» [10]. Особливістю зазначеного підходу є те, що автор надає реалізацію правоохоронної функції не лише державним але приватним структурам.

Шемчушенко Ю.С. вказує, що «сутність правоохоронної діяльності визначено у широкому розумінні, а саме як система заходів, спрямованих на забезпечення виконання конституції, законів та інших нормативно-правових актів держави» [35]. Дане розуміння в цілому відповідає меті, яка ставиться перед правоохоронною діяльністю, але не в повній мірі характеризує порядок досягнення.

Шильник В.Ю. вважає, що «під правоохоронною діяльністю розглядає самостійний вид державної підзаконної правозастосовної та власне правоохоронної діяльності, що полягає у розгляді і вирішенні в передбаченому нормативними актами порядку правових

спорів з метою охорони громадських відносин у різних галузях управління» [36]. Варто наголосити, що правоохоронна діяльність це не лише вирішення правових спорів. Правоохоронна діяльність передбачає як захист державної безпеки так і охорону громадського порядку та запобігання і протидію злочинності. Розглядати правоохоронну діяльність як самостійний вид державної діяльності те ж є не логічним. Адже, які і будь-яка діяльність органів державної влади не може розглядатися відокремлено від інших видів діяльності. Крім того, реалізація державної політики в сфері трансформації правоохоронної діяльності передбачає її взаємодію із іншими видами політики.

Терещук Г.А. пропонує наступне визначення: «правоохоронна діяльність – це державна правомірна діяльність, що полягає у впливі на поведінку людини або групи людей з боку вповноваженої державою посадової особи шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення або розгляду порушеного права, його виявлення або розслідування з обов'язковим додержанням встановлених у законі процедур для цієї діяльності» [30]. Таку ж позицію в своєму дослідженні висвітлюють Ковалів М.В., Єсімов С.С., Назар Ю.С., Гаврильців М.Т., Лук'янова Г.Ю., Годяк А.І., Бліхар М.М.: «правоохоронна діяльність – це державна правомірна діяльність, що полягає у впливі на поведінку людини або групи людей з боку уповноваженої державою посадової особи шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення або розгляду порушення права, його виявлення або розслідування з обов'язковим додержанням встановлених у законі процедур для цієї діяльності» [18]. В цілому погоджуємося із даним підходом за умови дослідження правоохоронної діяльності в площині права. За умови вивчення правоохоронної діяльності як об'єкту державного управління вважаємо за необхідне його розширити як в контексті мети так і контексті специфіки реалізації правоохоронної функції.

Юзікова Н.С. пропонує наступне визначення: «форму реалізації функцій держави, що має владний характер і полягає у захисті інтересів держави, безпеки суспільства, прав та свобод фізичних та юридичних осіб шляхом застосування примусових заходів спеціально уповноваженими державою органами та службовими особами у регламентованих законодавством процедурних межах і процесуальному поряд-

ку» [37]. Дане визначення є цікавим з позиції застосування теорії інтересів. Крім того, автори на відміну від інших підходів визначають мету та специфіку реалізації правоохоронної діяльності як особливої безпекової функції держави.

Ґрунтовний та багатовекторний підхід міститься в дисертації Євдокимова В.В. [16]. Автор дослідивши підходи до сутності правоохоронної діяльності запропонував розглядати її з декількох підходів, зокрема:

1. Правоохоронна діяльність як функція держави. Правоохоронна діяльність – це форма реалізації функції держави, яка полягає у забезпеченні громадського порядку, законності, безпеки суспільних відносин, запобіганні та протидії різним видам злочинів через здійснення правозастосовної діяльності спеціально уповноваженими органами державної влади та/або приватними установами, що мають на те дозвіл держави та використовують в своїй діяльності примусові та юридичні засоби впливу.

2. Правоохоронна діяльність як діяльність органів державної влади. Правоохоронна діяльність – це діяльність спеціально уповноважених органів державної влади щодо забезпечення громадського порядку, законності, безпеки суспільних відносин, запобіганні та протидії різним видам злочинів через здійснення правозастосовної діяльності із використанням примусових та юридичних засобів впливу.

3. Правоохоронна діяльність як діяльність приватних установ. Правоохоронна діяльність – вид господарської діяльності суб'єктів господарювання, що потребує спеціального дозволу на її здійснення та полягає в забезпеченні громадського порядку, законності, безпеки суспільних відносин, запобіганні та протидії різним видам злочинів через здійснення правозастосовної діяльності із використанням примусових та юридичних засобів впливу.

4. Правоохоронна діяльність як об'єкт державної політики. Правоохоронна діяльність – є об'єктом державної політики, що полягає в формуванні та реалізації державно-управлінських рішень щодо правозастосовної діяльності спеціально уповноважених органів державної влади (правоохоронні органи) та регулювання діяльності правних правоохоронних установ, яка полягає в забезпеченні громадського порядку, законності, безпеки суспільних відносин, запобіганні та протидії різним видам злочинів через примусові та юридичні засоби впливу [16].

Ряд вчених досліджуючи зміст та сутність правоохоронної діяльності наголошують на необхідності виділення її ознак. В науковій та навчальній літературі представлені наступні підходи до ознак правоохоронної діяльності, що характеризують її зміст.

Гель А.П., Семаков Г.С., Кондракова С.П. пропонують виділяти наступні ознаки правоохоронної діяльності: владний характер, який полягає у реалізації від імені держави наданих нею повноважень відповідними органами та посадовими особами, їхні приписи є обов'язковими для адресатів; реалізація лише із застосуванням законних заходів впливу до правопорушників у встановленій формі; правозастосовний характер, спрямування дій чи результатів дій на інших суб'єктів права шляхом створення, зміни або припинення прав та обов'язків останніх; реалізація спеціально уповноваженими органами, які для виконання правоохоронних функцій наділяються державою коштами та матеріальними ресурсами [7, с. 47-48]

В навчальному посібнику за редакцією І.Є. Марочкін, В.В. Афанасьєв, В.С. Бабкова наводить наступний перелік ознак правоохоронної діяльності: спрямованість цієї діяльності на охорону права від будь яких порушень; можливість здійснюватися не будь-яким способом, а лише шляхом: а) розгляду юридично значущих справ і, у деяких випадках, застосування до правопорушників примусових заходів і стягнень; б) виявлення правопорушень і осіб, винних у їх учиненні; в) обвинувачення у вчиненні правопорушення; г) представництва й захисту порушених прав і законних інтересів; г) нагляду за додержанням законів; ця діяльність повинна докладно й усебічно регламентуватися в законодавчому порядку, у тому числі шляхом установлення особливих процедурних (процесуальних) правил; реалізація цієї діяльності з додержанням певних, установлених у законі або іншому нормативному акті процедур; ця діяльність реалізується спеціально уповноваженими на те органами, що комплектуються відповідним чином підготовленими службовцями [23, с. 7–8].

Удалова Л.Д., Рожнова В.В., Заїка С.О., Мельник О.В., Форостяний А.В., Ключник К.П. є авторами мультимедійного посібника з кримінального права в якому наводять наступні ознаки правоохоронної діяльності: правоохоронна діяльність носить владний характер, який полягає у реалізації від імені держави та на під-

ставі наданих нею повноважень, відповідними органами та посадовими особами, їх приписи є обов'язковими для адресатів; правоохоронна діяльність реалізується не в будь-якому порядку, не будь яким способом, а лише із застосуванням законних заходів впливу до правопорушників у встановленій формі; правоохоронна діяльність має правозастосовний характер, не приймаються нові юридичні норми, а застосовуються вже чинні. Дії та результати дій суб'єктів правоохоронної діяльності спрямовані на інших суб'єктів права, створюючи, змінюючи або припиняючи їх права та обов'язки; реалізація правоохоронної діяльності покладається на спеціально уповноважені органи, які, для виконання правоохоронних функцій, держава наділяє коштами та матеріальними ресурсами [14].

Підводячи підсумок вище представлено-го аналізу дефініцій правоохоронної системи та зважаючи на специфіку зазначеного дослідження пропонуємо наступний підхід до розуміння правоохоронної діяльності: правоохоронна діяльність – це вид діяльності держави, що здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами державного управління через застосування профілактичних, примусових, юридичних, силових та інших заходів впливу на суспільні відносини, які регламентовані діючим законодавством, для забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку та запобігання і протидії злочинності як основи захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, які легалізовані в системі права. Правоохоронна діяльність – об'єкт державної політики щодо якого формуються та реалізуються державно-управлінські рішення направлені на реалізації правоохоронної функції держави, що здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами державного управління через застосування профілактичних, примусових, юридичних, силових та інших заходів впливу на суспільні відносини, які регламентовані діючим законодавством, для забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку та запобігання і протидії злочинності як основи захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, які легалізовані в системі права.

Запропоновані підходи до сутності правоохоронної діяльності враховують специфіку даного виду діяльності держави з одного боку та властивості правоохоронної функції з іншого. В цілому дані визначення мають лягти в основу подальших підходів до розуміння сутності пра-

воохоронних органів, правоохоронної системи та державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи.

Уточнення змісту поняття «правоохоронний орган».

Дефініція правоохоронних органів було розглянута в працях вчених:

Лапкін А.В. пропонує наступне визначення: «правоохоронні органи – спеціально уповноважені державні органи, наділені владними повноваженнями, діяльність яких спрямована на захист прав, свобод та інтересів людини, суспільства і держави» [22]. Даний підхід до змісту правоохоронних органів характеризує їх діяльність в контексті мети, а саме захисту прав, свобод та інтересів людини, суспільства і держави.

Делія Ю.В. вказує, що «правоохоронний орган – це юрисдикційний орган, уповноважений українським суспільством виконувати в установленому законом порядку функції або завдання з охорони права та правопорядку, розслідування або запобігання порушенням права, відновлення порушеного права, захисту національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення законності» [9]. Дане визначення є досить широким та враховує функціональні аспекти правоохоронної діяльності та суб'єктів її реалізації.

Ковалів М.В., Єсімов С.С., Назар Ю.С., Гаврильців М.Т., Лук'янова Г.Ю., Годяк А.І., Бліхар М.М. зазначають, що «правоохоронний орган - це державний орган, основним предметом діяльності якого є законодавчо визначені функції або завдання з охорони права, відновлення порушеного права або організація виконання покарання, захист національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності» [18]. Автор характеризує правоохоронний орган як державний інститут, діяльність якого направлена на виконання певної функції, зокрема правоохоронної. Варто погодитися із автором, що правоохоронний орган є суб'єктом управління національною безпекою. Крім того, визначення визначає інші цілі, що реалізуються правоохоронною діяльністю.

Бурбика М.М., Уткіна М.С. «правоохоронні органи це державні органи, на які законодавчими актами покладено здійснення однієї або декількох правоохоронних функцій, для яких їх виконання є основним та повсякденним завданням» [4]. Подібний підхід міститься в дослідження вітчизняних вчених М.В. Руденко, О.П. Шайгуро: «правоохоронними є такі

органи, діяльність яких (або основна її частина) спрямована на реалізацію правоохоронної функції держави». Даний підхід характеризує поділ правоохоронних органів на спеціального та загального призначення, проте власне їх зміст та специфіку діяльності не визначено.

Россоха С.В. пропонує власний підхід, який визначає наступне: «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» [27]. Дане визначення найбільш точно визначає напрями розвитку правоохоронної діяльності в контексті теорії інтересів, проте мету їх функціонування в цілому не визначено.

Шемшученко С. вказує, що «правоохоронні органи – це органи, які наділені державою компетенцією щодо охорони громадських відносин, урегульованих правом» [35, с. 513]. Проте дане визначення не визначає ні специфіки їх діяльності, а також мети і місця в системі державного управління та виконання державних функцій.

Клименко Н.І. вказують: 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 [17, с. 10]. В цілому дане визначення характеризує правоохоронні органи як органи виконавчої влади, але авторами не наведено ні змісту їх функціональної діяльності ні мети.

Бандурка О.М. пропонує розуміти під правоохоронними органами наступне: 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 [3, с. 759]. В цілому погоджуємося із визначенням проте вважаємо, що автору варто було приділити увагу такому напрямку як громадський порядок та державна безпека, що є визначальними в діяльності правоохоронних органів.

Зважаючи на представлення визначення вказують, що правоохоронні органи це: державні

органи виконавчої влади; реалізує правоохоронну функцію; переслідує мету забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку та запобігання і протидію злочинності.

В контексті зазначеного під правоохоронним органом пропонуємо розуміти: як державний інститут що реалізує правоохоронну функцію: правоохоронний орган уповноважений орган державної влади, що здійснює свою діяльність через застосування профілактичних, примусових, юридичних, силових та інших заходів впливу на суспільні відносини, які регламентовані діючим законодавством, для забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку та запобігання і протидії злочинності як основи захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, які легалізовані в системі права; як суб'єкт реалізації державної політики: правоохоронний орган – це суб'єкт державного управління, що реалізує державну політику в сфері правоохоронної діяльності, що пов'язана із застосуванням профілактичних, примусових, юридичних, силових та інших заходів впливу на суспільні відносини, які регламентовані діючим законодавством, для забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку та запобігання і протидії злочинності як основи захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, які легалізовані в системі права.

Виходячи із представлених підходів до сутності правоохоронної діяльності та правоохоронних органів, можемо сформулювати поняття правоохоронної системи. Так, під правоохоронною системою пропонуємо розуміти – система органів державної влади діяльність яких пов'язана із реалізацією правоохоронної функції, що умовно можна розподілити на керуючу (регулювання, розробка державно-управлінських рішень та інші заходи щодо державного управління правоохоронною діяльністю) та керовану підсистеми (спеціально уповноваженими суб'єкти державного управління, що здійснюють правоохоронну діяльність через застосування профілактичних, примусових, юридичних, силових та інших заходів впливу на суспільні відносини, які регламентовані діючим законодавством) підсистем, функціонування яких пов'язане із забезпеченням державної безпеки, охороною громадського порядку та запобіганням і протидією злочинності як основи захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, які легалізовані в системі права.

Зміст державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи.

«Політика як феномен, який пов'язаний зі спробами розв'язання проблеми, що стосується багатьох людей, має властивість по-різному впливати на них. Не завжди цей вплив розцінюється людьми як «позитивний». І це зрозуміло, адже мінімальна кількість проблем у будь-якому суспільстві на кожному з етапів його розвитку значно перевищує доступні можливості (ресурси) для їх розв'язання. Неодмінно віддається перевага розв'язанню одних проблем, тоді як розв'язання інших переноситься на майбутнє або взагалі відкладається. Інакше кажучи, завжди існують ті групи людей, чії нагальні потреби не потрапляють до пріоритетів державної / регіональної / муніципальної політики» [11].

«Під державною політикою слід розуміти сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни. Уточнимо, що державна політика конструюється для реалізації і зовсім не констатується пост-фактум. Їй притаманний прагматизм, раціоналізм і діагностованість. Раціональність як базова процесуальна характеристика держави, домінуючий спосіб забезпечення її життєдіяльності також утверджується й шляхом формування державної політики і полягає в практиці узгодження цілей різних груп інтересів через змагальність аргументів, спроби переконання опонентів у справедливості своїх позицій та оцінок. І головний, хоча й не єдиний критерій у цьому процесі, - вартість ресурсів, що виділятимуться для досягнення поставлених цілей. Таким чином, раціональна аргументація - це основний процес, що концептуалізує формування державної політики» [11]

Підходи до сутності та змісту державної політики в науковій літературі мають дискусійний характер, що впливає із наступних дефініцій:

Вітчизняні вчені С.О. Телешун, О.Р. Титаренко, С.В. Ситник, С.І. Вировий пропонують наступне визначення публічної політики: «Публічна політика – це форма політичного процесу, який реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними ресурсами та представлений комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників» [29, с. 5]. Запропоноване авторами визначення має загальний характер, та не в повність визначає зміст публічної політики як складової або ж синонім державної політики.

Так, вважаємо, що публічна політика не може асоціюватися лише із інформаційно-комунікаційними ресурсами, а також взаємодія учасників є лише частиною реалізації публічної політики. Публічна політика це завжди вплив на певні суспільні відносини.

Вітчизняні дослідники В.Є. Романов, О.М. Рудік, Т.М. Брус «державна політика – це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми або предмета розгляду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства» [26, с. 12]. Дане визначення визначає лише головного суб'єкта формування та реалізації державної політики – уряд. Проте політику реалізують не лише органи державної влади.

Телешун С.О., Ситник С.В., Рейтерович І.В. вказують, що «публічна політика (public policy) – політика органів державного управління, заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільно значущих цілей та вирішення суспільно важливих завдань» [29]. В цілому погоджуємося із зазначеним визначенням підходом до сутності публічної політики, адже автори визначають таку категорію як інтерес, що є вкрай важливим як з позиції публічної політики в цілому так і державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи. Проте, варто зазначити, що публічна політика охоплює більшість сфер суспільного життя та направлена на вирішення суспільних проблем, які мають симптоми, що вимагають державного втручання.

В підручнику за редакцією Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурміна наводиться наступне визначення: «державна політика напрям дій (або бездія), що обирається владою для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем» [11]. Дане визначення досить чітко визначає сутнісне наповнення державної політики як діяльності органів державної влади, зокрема така діяльність може бути виражена як в дії так і бездіяльності.

Зарубіжний дослідник Данн В.Н. пропонує під державною політикою розуміти «комплексну модель взаємозалежних колективних варіантів вибору, зокрема рішення про бездіяльність, прийняті урядовими органами й посадовцями» [8, с. 106]. Дане визначення також визначає таку категорію як бездіяльність, що теж характеризує державну політику, проте дане визна-

чення не передбачає об'єкту на який направлена державна політики, що в більшості випадків є суспільні відносини або суспільна проблема.

Тертичка В.В. в дисертаційному дослідженні з проблем аналізу та дослідження державної політики пропонують визначення: «державна політика це порівняно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, що впливає на життя суспільства [31, с. 10]. Дане визначення є змістовним та характеризує діяльність державних інституцій, що може проявлятися в бездіяльності, щодо суспільних відносин або окремих суспільних проблем.

Авакян Т.А. вказує, що «державна політика – відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність органів державної влади з метою визначення програми поведінки публічних осіб, яку здійснюють шляхом використання різних засобів і методів для досягнення певних суспільно значущих цілей. Безперечною є теза про те, що державна політика реалізується за допомогою різних засобів, форм, методів і процедур, однак важливе місце серед цих елементів посідає законодавство країни» [1, с. 107–108]. В цілому погоджувачись із пропозицією вченого, але варто наголосити, що державна політика це не лише законодавство. Державна політика може використовувати фінансові, інформаційні, освітні та інші механізми. Варто наголосити, що органи державної влади можуть використовувати інструменти пропаганди.

Петренко І. вказує, що «державна політика діяльність органів державної влади з управління та керівництва суспільством на підставі єдиних цілей, принципів і методів, що передбачає розроблення, законодавче закріплення та впровадження державних цільових програм у різних сферах суспільного життя з метою розв'язання нагальних проблем чи задоволення потреб суспільства. Вагоме значення в державній політиці має структурування інтересів різних груп населення та пошуку компромісу між ними, оскільки остаточне рішення має максимально наближати суспільне благо» [25, с. 24]. Дане визначення є найбільш змістовним щодо характеристики державної політики, адже визначає власне як процесну сторону державної політики так і суб'єктну та цільову, що в передбачає формування механізмів задоволення інтересів різних груп населення.



Коршунова Н.В. в дисертаційному дослідженні пропонує під «державною політикою слід вважати цілеспрямовану, порівняно стабільну, свідомо-вольову, правову форму організації та здійснення діяльності держави або інших уповноважених нею суб'єктів, яка за допомогою спеціальних засобів, методів і процедур спрямована на розроблення стратегічного курсу розвитку найважливіших сфер життєдіяльності суспільства й тактичного управління ними з метою найоптимальнішого узгодження інтересів соціальних суб'єктів» [20]. Дане визначення теж в повній мірі характеризує державному політику як за змістом дії так і за напрямками функціонування суб'єктів державної влади.

Виходячи із вище вказаного пропонуємо під: державною політикою розуміти: процес вироблення, формування, реалізації та її оцінки державно-управлінських рішень, які полягають в дії або бездіяльності, передбачають сукупність методів, процедур, інструментів, принципів, що застосовуються суб'єктами державної влади щодо впливу на суспільні відносини в цілому або окремих їх складових для вирішення назрілої суспільної проблеми, що в результаті має узгодити публічні, суспільні та приватні інтереси. В свою чергу від державною політикою в сфері трансформації правоохоронної системи пропонуємо розуміти: процес вироблення, формування, реалізації та її оцінки державно-управлінських рішень, які полягають в дії або бездіяльності, передбачають сукупність методів, процедур, інструментів, принципів, що застосовуються суб'єктами державної влади щодо впливу на процес трансформації правоохоронну систему в цілому або окремих її складових для вирішення назрілих проблем, щодо забезпечення державної безпеки, громадського порядку, протидії та запобігання злочинам, що в результаті дозволить забезпечити соціальний консенсус через узгодження публічні, суспільні та приватні інтереси.

Таким чином, праведне дослідження дозволило встановити підходи вчених до ключових понять дослідження щодо розвитку державної політики в сфері трансформації правоохоронної діяльності, зокрема: правоохоронна діяльність, правоохоронні органи, правоохоронна система, державна політика в сфері правоохоронної системи. Для цілей державного управління як та розширення теоретичного знання в сфері даного дослідження було визначено два комплексних підходи до розуміння правоохоронної діяльності:

1) правоохоронна діяльність – це вид діяльності держави, що здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами державного управління через застосування профілактичних, примусових, юридичних, силових та інших заходів впливу на суспільні відносини, які регламентовані діючим законодавством, для забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку та запобігання і протидії злочинності як основи захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, які легалізовані в системі права;

2) правоохоронна діяльність – об'єкт державної політики щодо якого формуються та реалізуються державно-управлінські рішення направленні на реалізації правоохоронної функції держави, що здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами державного управління через застосування профілактичних, примусових, юридичних, силових та інших заходів впливу на суспільні відносини, які регламентовані діючим законодавством, для забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку та запобігання і протидії злочинності як основи захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, які легалізовані в системі права.

Правоохоронні органи як суб'єктів державного управління запропоновано розглядати з двох позицій:

1) як державний інститут що реалізує правоохоронну функцію: правоохоронний орган;

2) як суб'єкт реалізації державної політики: правоохоронний орган.

**Висновки і пропозиції.** Зазначенні підходу лягли в основу запропоновано визначення правоохоронної системи: система органів державної влади діяльність яких пов'язана із реалізацію правоохоронної функції, що умовно можна розподілити на керуючу (регулювання, розробка державно-управлінських рішень та інші заходи щодо державного управління правоохоронною діяльністю) та керовану підсистеми (спеціально уповноваженими суб'єкти державного управління, що здійснюють правоохоронну діяльність через застосування профілактичних, примусових, юридичних, силових та інших заходів впливу на суспільні відносини, які регламентовані діючим законодавством) підсистем, функціонування яких пов'язане із забезпеченням державної безпеки, охороною громадського порядку та запобіганням і протидією злочинності як основи захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, які легалізовані в системі права.

Вивчення наукової літератури на предмет сутності державної політики дозволило встановити, що під державної політикою в сфері трансформації правоохоронної системи варто розуміти: процес вироблення, формування, реалізації та її оцінки державно-управлінських рішень, які полягають в дії або бездіяльності, передбачають сукупність методів, процедур, інструментів, принципів, що застосовуються суб'єктами державної влади щодо впливу на процес трансформації правоохоронну систему в цілому або окремих її складових для вирішення назрілих проблем, щодо забезпечення державної безпеки, громадського порядку, протидії та запобіганню злочинам, що в результаті дозволить забезпечити соціальний консенсус через узгодження публічні, суспільні та приватні інтереси.

В цілому зазначенні підходи до розвитку понятійного апарату за об'єктом дослідження визначили теоретичне підґрунтя розвитку методології формування та реалізації державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи та визначають напрями розширення теоретичного наукового знання в галузі наук державне управління.

#### Список використаної літератури:

1. Авакян Т.А. Нариси та дискусії щодо розуміння державної політики у сфері внутрішніх справ. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2015. № 1. С. 104–113.
2. Бандурка О. М., Бурдін М. Ю., Головка О. М. Теорія держави та права України: підручник для курсантів та студентів вищих навч. МВС України, Харків. Нац. Ун-т внутр. Справ. Харків: Майдан. 2018. С.436
3. Бандурка О.М. Судові та правоохоронні органи України : Підручник. Харків : Університет внутрішніх справ. 1999. С.477
4. Бурбика М., Уткіна М. С. Судові та правоохоронні органи (у схемах і таблицях) : навчальний посібник. Суми : Сумський державний університет, 2016. С.123
5. Ведерніков Ю. А., Кучик А.М. Правоохоронна діяльність в Україні: теоретико-правовий аспект. 2011. С. 576
6. Великий енциклопедичний юридичний словник. За ред. Акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. С. 992
7. Гель А.П., Семаков Г.С., Кондракова С.П. Судові та правоохоронні органи України : навч. Посіб. Для студ. Вищ. Навч. Закл. Київ: МАУП, 220. С.272
8. Данн В.Н. Державна політика: вступ до аналізу. Пер. з англ. Г.Є. Краснокутського ; наук. Ред. М.О. Баймуратов. Одеса : АО БАХВА, 2005. С.504
9. Делія Ю. В. Доктор юридичних наук, доцент (Донецький юридичний інститут МВС України, м. Кривий Пир) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2919-5545>. Правоохоронні органи у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина
10. Денисюк С. Ф. Громадська експертиза діяльності правоохоронних органів України: правові засади та організація проведення. Актуальні проблеми державного управління. 2009. № 2. С. 326-333. URI : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_2009\\_2\\_43](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2009_2_43).
11. Державна політика : підручник / Нац. Акад. Держ. Упр. При Президентові України ; ред. Кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. Голови), Ю. П. Сурмін (заст. Голови). К. : НАДУ, 2014. С. 448
12. Дубінчак В.М. Сутність правоохоронної діяльності. Правова держава. 2007. № 18. С. 577-583.
13. Дума В.В. Правозастосування та форми його здійснення // Правова інформатика. 2006. № 3(11). С. 61-64.
14. Електронний ресурс. URI <https://arm.naiiu.kiev.ua/books/SPOU/files/1-4.pdf>
15. Електронний ресурс. URI: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/10/17.pdf>
16. Євдокимов В.В. Державна політика в сфері правоохоронної діяльності. Дисертація. 2021
17. Клименко Н.І. Правоохоронні органи України : Навчальний посібник. Київ : Видавництво Європейського ун-ту, 2002. С.194
18. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Назар Ю. С., Гаврильців М. Т, Лук'янова Г. Ю., Годяк А. І, Бліхар М. М. Судові та правоохоронні органи: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ. 2016. С.388
19. Комзюк, А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : автореф. Дис. URI: <http://dspace.univd.eduua/xmlui/handle/123456789/2732>
20. Коршунова Н.В. Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» (081 – Право). – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2018.
21. Кучук А. М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Київ. 2007

22. Лапкін А. В. Організація судових та правоохоронних органів України : навч. Посіб. У схемах. Вид. 5-те, змін. і допов. Х. : Право, 2016. С.168
23. Марочкін І. Є., Афанасьєв В. В., Бабкова В. С. Організація судових та правоохоронних органів : [навч. Посібник для студентів юрид. Спеціальностей вищих навч. Закладів освіти]; Х. : Право, 2000. С.. 272
24. Осадчий В. Правоохоронна діяльність. Міжнародна поліцейська енциклопедія. Понятійний апарат. Концептуальні підходи. Теорія та практика: У 10-ти т.Т. 1.- К.,2003. С.826-827.
25. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм. Віче. 2011. № 10. С. 23–25.
26. Романов В. Є. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження. 2003. – 72 с.
27. 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..
28. Солов'євич І.В. Сутність державної влади в Україні (конституційно-правовий аспект). Право Україна.-1997.-№11. С. 15-17.
29. Телешун С., Ситник, І., Рейтерович С. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору. 2012. № 4. С. 185 – 196
30. Терещук Г. А. Судові та правоохоронні органи України. Конспект лекцій для студентів спеціальності 081 – «Право» денної та заочної форм навчання,. Луцьк: ЛНТУ. 2017. С. 109
31. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні : автореф. Дис. ... д-ра наук з держ. Упр. : 25.00.01. Київ, 2004. С.36
32. Тюріна О.В. Сучасні системи судових та правоохоронних органів (понятійно-правовва характеристика):навч.посіб2008.-96 с.
33. Фатхутдінова В. Г. Правоохоронна діяльність: природа та гуманістичний вимір: монографія. Харківський університет внутрішніх справ.-Х.,2008. С. 197.
34. Шай Р.Я. Природа та сутність правоохоронної діяльності. Наше право. 2014. № 5. С. 10-16
35. Шемчушенко Ю.С. Правоохоронна діяльність. Юридична енциклопедія: В 6 т./ Редкол.: Ю.С. Шемчушенко (голова редкол.) Та ін. Т.5.- К.: «Укр.Енцикл.», 2001. С.47.
36. Шильник В. Ю. Сутність та особливості адміністративної юрисдикції органів внутрішніх справ. Право і Безпека. - 2002. - № 4. - С. 159-163. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2002\\_4\\_42](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2002_4_42)
37. Юзікова Н. С. Судові та правоохоронні органи України: Навчальний посібник. — Вид. Четверте, перероб. і допов. — К.: Істина, 2006. С. 320
38. Юридична наука та правоохоронна діяльність. За ред. Негодченка О.В.-Дніпропетровськ: ДДУВС,2007.С. 228 .

### Malyshev K. V. Understanding – a cateriological apparatus for researching state policy problems in the sphere of law enforcement system transformation

*Clarification of the content of key research concepts is the basis of its structuring and expansion of scientific theoretical knowledge. State policy in the field of transformation of the law enforcement system provides for several concepts, the content of which depends on the theoretical basis and development of methodological provisions. These concepts include the following: law enforcement function, law enforcement activity, law enforcement system, law enforcement body, and state policy in the field of transformation of the law enforcement system. The modern conditions of state formation and state transformations are caused by the development and growth of globalization processes, various political and legal transformations, and the informatization of society. State policy has undergone significant changes, which needs to correct its plans as a result of the Russian invasion, the occupation of a large part of the territory, and constant provocations on their part. That is why, a special role in the process of state formation and state administration is definitely assigned to domestic law enforcement agencies, which is explained by the specificity of their purpose, main tasks, functions and competence of existing functions.*

*The specificity of the law enforcement system was determined by the special role of the legal mechanism for implementing its main function. Domestic and foreign researchers devoted their research to clarifying the content of concepts that define the object of research - state policy in the field of transformation of the law enforcement system. However, the approaches to the content of key concepts defined by them do not fully correspond to the sciences in the field of knowledge of public administration.*

*The majority of scientists considered law enforcement activity as a professional activity, a form of behavior of state authorities, law enforcement activity as a law enforcement activity, activity of special state authorities, law enforcement activity as purposeful actions or measures, law enforcement activity as a specific type of state activity, law enforcement activity as a form of implementation of state functions. In turn, this made it possible to determine the characteristics of law enforcement as an object of state policy.*

**Key words:** *Law enforcement activity, law enforcement system, state, state policy, law enforcement activity as an object of state policy, professional activity.*