

**ФУНКЦІЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК СТРУКТУРНИЙ ЕЛЕМЕНТ
ЇХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ****FUNCTIONS OF LAW ENFORCEMENT BODIES AS A STRUCTURAL ELEMENT
OF THEIR ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS**

**Савчук Р.М., д.ю.н., доцент,
директор**

*Івано-Франківський навчально-науковий юридичний інститут
Національного університету «Одеська юридична академія»*

В даній статті досліджено функції правоохоронних органів як структурний елемент їх адміністративно-правового статусу. Визначена позиція про те, що функції правоохоронних органів – це основні напрямки їх діяльності, що пов'язані тісно з реалізацією мети та їх завдань і відносяться до функціонально-цільового блоку адміністративно-правового статусу правоохоронних органів. Вступаючи в адміністративно-правові відносини та будучи суб'єктом публічної адміністрації правоохоронні органи здійснюють функції управління. Функції управління – це основні напрями діяльності правоохоронних органів, що реалізуються в управлінському процесі шляхом визначення на законодавчому рівні процедур. Функції управління правоохоронних органів – це цілеспрямований, організуючий засіб здійснення державно-владного впливу на суспільні відносини, що виражають зміст та призначення правоохоронних органів в цілому. В статті визначено, що функції управління можуть бути загальними, тобто є характерними для всієї системи правоохоронних органів; спеціальними, які забезпечують організуючий вплив на окремі сфери діяльності суспільства, що сприяє виконанню різних видів робіт у цих сферах; допоміжні функції управління, що обслуговують процеси реалізації загальних і спеціальних функцій (кадрова, матеріально-технічна (господарська), фінансово-господарська, інформаційна, статистики, діловодства і матеріально-технічного забезпечення тощо). До загальних функцій управління правоохоронних органів у статті запропоновано віднести планування, прогнозування, регулювання, координація, облік та контроль, а до допоміжних функцій – такі функції як: кадрова, матеріально-технічна (господарська), фінансово-господарська, інформаційна, статистики, діловодства і матеріально-технічного забезпечення тощо).

Значну увагу приділено спеціальним функціям, оскільки вони забезпечують організуючий вплив на окремі сфери діяльності суспільства, що сприяє виконанню різних повноважень правоохоронного органу у цих сферах. В статті також вказано на те, що варто у нормативно-правовому акті, що закріплює порядок утворення, діяльності правоохоронного органу закріплювати поряд з метою створення та завданнями і функціям правоохоронного органу, адже не завжди це законодавцем закріплено, що створює певні проблеми.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, правоохоронні органи, функції правоохоронних органів, спеціальні функції, прокуратура, Національна поліція.

This article examines the functions of law enforcement agencies as a structural element of their administrative and legal status. The defined position is that the functions of law enforcement agencies are the main directions of their activity, which are closely related to the implementation of their goals and tasks and belong to the functional-purpose block of the administrative-legal status of law enforcement agencies. Entering into administrative and legal relations and being a subject of public administration, law enforcement bodies perform management functions. Management functions are the main areas of activity of law enforcement agencies, which are implemented in the management process by defining procedures at the legislative level. The management functions of law enforcement bodies are a purposeful, organizing means of exercising state-authority influence on social relations, which express the content and purpose of law enforcement bodies as a whole. The article defines that management functions can be general, that is, they are characteristic of the entire system of law enforcement agencies; special ones, which provide an organizing influence on certain spheres of society's activity, which contributes to the performance of various types of work in these spheres; auxiliary management functions serving the processes of implementation of general and special functions (personnel, material and technical (economic), financial and economic, information, statistics, record keeping and material and technical support, etc.). The article proposes to include planning, forecasting, regulation, coordination, accounting and control among the general functions of the management of law enforcement agencies, and such functions as personnel, material and technical (economic), financial and economic, information, statistics, record keeping and logistical support, etc.).

Considerable attention is paid to special functions, as they provide an organizing influence on certain spheres of society, which contributes to the fulfillment of various powers of the law enforcement body in these spheres. The article also points out that in the normative legal act that establishes the order of formation, the activities of the law enforcement body should be established along with the purpose of creation and the tasks and functions of the law enforcement body, because it is not always established by the legislator, which creates certain problems.

Key words: administrative and legal status, law enforcement bodies, functions of law enforcement bodies, special functions, prosecutor's office, National Police.

Постановка проблеми та її актуальність. На законодавчому рівні, а саме в Конституції України, визначено, що держава України є незалежна, правова, суверенна, демократична та соціальна, а також закріплено, що для реалізації функцій та завдань держави діє державна влада. Завдяки органам держави реалізується представницька демократія і їх основне покликання – це захищати державні інтереси та інтереси всього Українського народу через систему створеного апарату управління і примусу. Система органів держави, а саме їх діяльність є гарантом правопорядку та законності. Для реалізації функцій держави в цілому та завдань в Україні діють правоохоронні органи як спеціалізовані органи держави основним призначенням яких є охорона і захист основних прав, свобод і законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави. Реалізуючи повноваження, що надані правоохоронним

органам відповідно до законодавства, вони виконують завдання, функції, що на них покладені та реалізують мету, відповідно до якої вони були створені. До структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів ми відносимо наступні елементи: мету, завдання, функції, повноваження, предмет відання, юридичну відповідальність, юридичні гарантії їх діяльності. При цьому, якщо включати ці складові у блоки, то ми схилиємось до наступного об'єднання: 1) функціонально-цільовий блок (мета, завдання, функції); 2) компетенційний блок (повноваження, предмет відання); 3) організаційно-структурний; 4) юридичні гарантії та юридична відповідальність правоохоронних органів та їх службових осіб. Тому важливо розглянути один із основних структурних елементів адміністративно-правового статусу правоохоронних органів – функції правоохоронних органів.

Проблемам функцій як структурному елементу адміністративно-правового статусу правоохоронних органів присвятили свій науковий доробок такі вчені як: О. В. Агапова, В. Г. Гриценко, Д. М. Демків, О. М. Клюєв, А. Т. Комзюк, Ю. Ф. Кравченко, О. Є. Кузьмін, А. М. Куліш, Ю. В. Комарова, І. Є. Марочкін, О. Г. Мартинюк, О. Г. Мельник, Д. О. Чібісов та ін.

Метою статті є з'ясування поняття функції як структурний елемент адміністративно-правового статусу правоохоронних органів та обґрунтування пропозицій щодо їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Одним із елементів функціонально-цільового блоку адміністративно-правового статусу правоохоронних органів є функції правоохоронних органів – це основні напрямки їх діяльності. Вони тісно пов'язані з реалізацією мети та виконанням завдань правоохоронних органів. В основному правоохоронні органи мають завдання забезпечення охорони прав і свобод людини, охорони держави, суспільства в цілому, протидії правопорушенням.

Слід зазначити, що однією із головних функцій держави є правоохоронна функція, яка знаходить своє відображення через систему органів законодавчої, виконавчої та судової гілки влади. За загальним правилом законодавча влада створює правову базу, орієнтир, надає суб'єктам правовідносин законного статусу через визначення їх правового статусу в цілому, а також дана гілка влади закріплює систему правоохоронних органів, основним завданням яких є реалізація правоохоронної функції як базової. Судова гілка влади бере безпосередню участь у поновленні порушеного права, є важелем впливу і захистом від незаконності рішень, дій чи бездіяльності виконавчої гілки влади. Безпосереднє ж державне управління правоохоронною діяльністю покладено на органи виконавчої влади, на суб'єктів публічного адміністрування, що мають найбільший обсяг повноважень із охорони та забезпечення правопорядку.

Вступаючи в адміністративно-правові відносини та будучи суб'єктом, що має адміністративно-правовий статус, правоохоронні органи реалізують свою діяльність через функції управління. Функції управління можуть бути загальними, тобто є характерними для всієї системи правоохоронних органів; спеціальними, які забезпечують організуючий вплив на окремі сфери діяльності суспільства, що сприяє виконанню різних видів робіт у цих сферах; допоміжні функції управління, що обслуговують процеси реалізації загальних і спеціальних функцій (кадрова, матеріально-технічна (господарська), фінансово-господарська, інформаційна, статистики, діловодства і матеріально-технічного забезпечення тощо) [1, с. 585]. Розглянемо їх більш детально.

Щодо загальних функцій управління правоохоронних органів, то вони характерні для всіх правоохоронних органів і допомагають розв'язати найбільш важливі їх завдання. До загальних функцій управління правоохоронних органів варто віднести планування, прогнозування, регулювання, координація, облік та контроль.

Функція планування «є видом управлінської діяльності, який визначає перспективу та майбутній стан організації» [2, с. 68], в даному випадку майбутній стан правоохоронного органу. Вона визначає напрямки та завдання розвитку правоохоронного органу протягом певного періоду. Плануючи свою діяльність правоохоронні органи визначають також методи і засоби її реалізації, строки виконання завдань та поставленої мети, розраховують матеріальні ресурси, необхідні для цього. Планування як функція правоохоронних органів залежно від строків може бути короткостроковим, і довгостроковим. В Україні планування як функція правоохоронного органу відіграє важливе значення. У діяльності правоохоронних органів планування може бути стратегічним та тактичним. Стратегічне плану-

вання полягає у розробленні комплексного плану перспективного розвитку правоохоронного органу, що передбачає мету, аналіз стану діяльності правоохоронного органу і вибір стратегії діяльності. Тобто стратегічне планування покликано трансформувати стан системи правоохоронних органів з існуючого стану в той, що буде відповідати міжнародним стандартам для розвитку суспільства і держави в цілому. Прикладом реалізації стратегічного планування як функції правоохоронного органу можна назвати Стратегію розвитку прокуратури на 2021–2023 року, що затверджена Наказом ГП від 16.08.2020 р. № 489. Завдання Стратегії розвитку прокуратури визначені як: «створити умови для оптимального організаційно-правового забезпечення високоєфективної діяльності органів прокуратури; удосконалити нормативно-правову базу за окремими напрямками діяльності прокуратури; імплементувати нові пріоритети кримінально-правової політики, вжити заходи щодо їх законодавчого, кадрового, наукового й інформаційного забезпечення; забезпечити усталення нових рекомендацій та стандартів для прокурорів за основними напрямками діяльності; ввести в практику нові стандарти і критерії оцінювання якості роботи прокурора, новий порядок вимірювання та регулювання навантаження на прокурора; впровадити сучасну систему управління людським капіталом, запровадити систему електронного кримінального провадження та інші актуальні інформаційні технології» [3]. Проте варто зазначити, що стратегічні пріоритети розвитку прокуратури в даному документі є дещо декларативними і, на жаль, не мають практичного підґрунтя. До прикладу п. 2.4.4.1 даного документу вказує, що прокуратура позиціонується як оперативне, надійне та достовірне джерело інформації про порушення законів та притягнення винних до відповідальності [3].

Вважаємо, що планування як функція для правоохоронних органів є важливою. А що стосується стратегічного планування, то слід підкреслити, що недоліком діяльності багатьох правоохоронних органів є те, що у них або відсутня така стратегія, або завершився термін дії прийнятого плану стратегії, а новий документ зволікають приймати інколи роками.

Функція прогнозування є науково передбаченим, систематичним дослідженням стану, структури, динаміки та перспектив розвитку діяльності правоохоронного органу. Прогнозування – це спосіб прийняття управлінських рішень правоохоронним органом для досягнення мети у певний строк. Прогнозування визначає напрямки діяльності для досягнення цілей діяльності правоохоронним органом. Яскравим прикладом прогнозування є програми, що приймаються правоохоронними органами для прогнозування їх діяльності, зокрема щодо боротьби зі злочинністю.

Функція регулювання діяльності правоохоронних органів забезпечує зв'язки між їх структурними елементами всередині системи. Діяльність правоохоронних органів регулюється через встановлення правил, положень, нормативів, стандартів, що є обов'язковими для виконання. Саме завдяки регулюванню можна здійснити контроль за додержанням цих правил, притягнути винних до відповідальності. Наявність розгалуженої системи правоохоронних органів потребує нормативного закріплення їх діяльності. Таке регулювання і закріплення відбувається через комплекс законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що визначають адміністративно-правовий статус відповідних правоохоронних органів.

Функція координації діяльності правоохоронних органів виражається через узгодження їх діяльності всередині структури конкретного правоохоронного органу та різних правоохоронних органів між собою. Наказом Офісу ГП затверджено Порядок координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, в якому визначено завдання, засади, форми та процедуру коорди-

нації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності. Формами такої координації визначено: проведення спільних нарад з керівництвом правоохоронних та інших державних органів; створення міжвідомчих робочих груп; здійснення спільних виїздів у регіони для проведення узгоджених дій, перевірок і надання допомоги правоохоронним органам у протидії злочинності; обмін аналітичною інформацією з питань протидії злочинності, проведення спільних аналітичних досліджень; розробка спільних наказів, а також підготовка листів інформаційного характеру і документів організаційного та методичного спрямування; розробка і забезпечення виконання спільних планів із запобігання, виявлення та припинення кримінальних правопорушень, усунення причин та умов, які сприяли їх вчиненню; взаємне використання можливостей з підготовки і навчання кадрів, організація та проведення спільних тренінгів, семінарів, конференцій та інших заходів із метою підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури та правоохоронних органів; розробка пропозицій з питань удосконалення системи кримінальної юстиції та правового регулювання у сфері протидії злочинності; ініціювання проведення наукових досліджень у сфері протидії злочинності [429].

Функція обліку – це систематизація, обробка, аналіз конкретної інформації, що стосується стану та динаміки розвитку діяльності правоохоронного органу, прийняті рішення і результати їх виконання. Облік діяльності правоохоронних органів здійснюється шляхом реєстрації різного роду фактів. На даний час облік відомостей здійснюється за допомогою електронних сервісів, різних інформаційно-аналітичних систем. Одержати відомості з таких систем правоохоронних органів можна дотримуючись певної процедури, порядку. Наприклад, Порядок доступу до відомостей інформаційно-аналітичної системи «Облік відомостей про притягнення особи до кримінальної відповідальності та наявності судимості», затверджений Наказом МВС України від 30.03.2022 р. [4].

Функція контролю правоохоронних органів – це встановлення того, як реалізуються прийняті ними рішення. Здійснюючи цю функцію, можна визначити дієвість діяльності правоохоронного органу, проаналізувати його роботу та у разі необхідності усунути прогалини у його роботі. Як правильно підмітив вчений О.М. Ключев «ефективність контролю залежить від повноти виконання суб'єктом контролю таких основних вимог: контроль має здійснюватися безперервно, регулярно та систематично; бути своєчасним за терміном здійснення, сумлінним і повним в охопленні об'єкта контролю; бути оперативним та дійовим; контроль повинен бути невід'ємною частиною посадових обов'язків кожного керівника; форми і методи контролю повинні мати різносторонній характер: перевірки вищестоящими органами нижчестоящих, письмові звіти, контрольні журнали, картотеки, наради, засідання тощо» [5, с. 55].

Щодо спеціальних функцій правоохоронних органів, то вони забезпечують організуючий вплив на окремі сфери діяльності суспільства, що сприяє виконанню різних повноважень правоохоронного органу у цих сферах. Необхідно зазначити, що важливо у нормативно-правовому акті, що закріплює порядок утворення, діяльності правоохоронного органу закріплювати поряд з метою створення та завданнями і функції правоохоронного органу. На жаль, не у всіх нормативно-правових актах чітко це відображено. Наприклад, якщо проаналізувати Закон України «Про Національну поліцію», то в ньому не закріплено, які саме функції покладено на даний правоохоронний орган. Проте з аналізу його норм можна сказати, що до спеціальних функцій, що належать Національній поліції ми можемо віднести: адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінальну процесуальну, виконавчу, охоронну (на договірних засадах) [6]. Адміні-

стративна функція Національної поліції України полягає у реалізації повноважень, що спрямовані на забезпечення особистої безпеки людини та громадянина, захист їх прав, свобод, законних інтересів через здійснення адміністративного нагляду. Профілактична функція полягає в попередженні правопорушень. Здійснюючи цю функцію Національна поліція України вивчає умови, причини вчинення правопорушень, розробляє різного роду програми профілактики короткострокові та довгострокові, проводить роботу з населенням тощо. Оперативно-розшукова функція проявляється у житті заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припинення виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень, у розшуку та затриманні осіб, які їх вчинили. Кримінальна процесуальна функція реалізовується через розгляд та реагування на заяви та повідомлення про кримінальні правопорушення або події [6], провадження досудового розслідування. Виконавча функція національної поліції полягає у прийнятті рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання [6]. Охоронна функція полягає в здійсненні охорони об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також у здійсненні державної охорони та охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності об'єктів критичної інфраструктури, перелік яких визначається Кабінетом міністрів України на договірних засадах [6].

Спеціальні функції прокуратури визначено в Законі України «Про прокуратуру»: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом та гл. 12 розд. III ЦПК України; нагляд за додержанням законів органами, що провадять ОРД, дізнання, досудове слідство; 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 [7].

Щодо спеціальних функцій такого правоохоронного органу як Національне антикорупційне бюро України, то можемо виділити: профілактичну функцію (здійснює попередження вчинення кримінальних правопорушень), оперативно-розшукову (здійснює оперативно-розшукові заходи з метою виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів; вживає заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності Національного антикорупційного бюро України, здійснює діяльність щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт), кримінальну процесуальну (здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також проводить досудове розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом) [8].

Щодо допоміжних функцій управління правоохоронних органів, то вони обслуговують процеси реалізації загальних і спеціальних функцій. До допоміжних функцій відносяться такі функції: кадрова, матеріально-технічна (господарська), фінансово-господарська, інформаційна, статистики, діловодства і матеріально-технічного забезпечення тощо). В структурі кожного правоохоронного органу є різні підрозділи, департаменти, комісії, управління тощо, на які покладено виконання допоміжних функцій правоохоронного органу. Наприклад, в органах прокуратури, а саме в Офісі Генерального прокурора (далі ГП), інформаційна функція покладена на Управління інформаційної політики (відділ підготовки інформацій-

них матеріалів та відділ взаємодії із засобами масової інформації) Офісу ГП України та Департамент інформаційних технологій; кадрова – на Департамент кадрової роботи та державної служби Офісу ГП України, Управління роботи з кадрами, відділи роботи з кадрами, відділ організації добору на посади прокурорів, Управління роботи з персоналом державної служби, відділом роботи з персоналом державної служби, відділ штатів, обліку кадрів та мобілізаційної роботи; фінансово-господарська функція – на Департамент планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності Офісу ГП України, в якому діють відділ планування та фінансування, відділ бухгалтерського обліку та звітності, відділ розрахунків із заробітної плати, відділ консолідованої звітності та координації діяльності розпорядників нижчого рівня; функція статистики – на аналітично-статистичний відділ та відділ документального забезпечення Офісу ГП України; функція діловодства покладена на Департамент документального забезпечення, Управління організації прийому громадян, розгляду звернень та запитів Офісу ГП (відділ депутатських звернень і запитів, відділ звернень громадян, відділ розгляду запитів на публічну інформацію, відділ прийому громадян); функція матеріально-технічного

забезпечення – на Департамент державного майна, ресурсів та матеріально-технічного забезпечення [1, с. 485].

Висновки. Таким чином, підводячи підсумок розгляду такого структурного елементу адміністративно-правового статусу правоохоронних органів як функції, можемо зауважити, що функції управління можуть бути загальними, що притаманні всій системі правоохоронних органів; спеціальними, які забезпечують організуючий вплив на окремі сфери діяльності суспільства; допоміжні функції, що допомагають здійснювати загальні і спеціальні функції [1, с. 585]. До загальних функцій управління правоохоронних органів варто віднести планування, прогнозування, регулювання, координація, облік та контроль. Щодо спеціальних функцій правоохоронних органів, то вони забезпечують організуючий вплив на окремі сфери діяльності суспільства, що сприяє виконанню різних повноважень правоохоронного органу у цих сферах. Вважаємо, що у нормативно-правовому акті, що регулює правовий статус правоохоронного органу має обов'язково бути закріплені функції даного органу. До допоміжних функцій відносяться такі функції: кадрова, матеріально-технічна (господарська), фінансово-господарська, інформаційна, статистики, діловодства і матеріально-технічного забезпечення тощо).

ЛІТЕРАТУРА

1. Савчук Р.М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 11. С. 484–486.
2. Кузьмін О.Є., Мельник О.Г. Теоретичні та прикладні засади менеджменту: навчальний посібник; 3-тє вид. доп. і перероб. Львів: Національний університет «Львівська політехніка», 2007. 384 с.
3. Стратегія розвитку прокуратури на 2021–2023 року: затверджено Наказом Генерального прокурора від 16.10.2020 р. № 489. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/strategiya-rozvitku-prokura-turi-na-2021-2023-roki>.
4. Порядок доступу до відомостей інформаційно-аналітичної системи «Облік відомостей про притягнення особи до кримінальної відповідальності та наявності судимості»: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 30.03.2022 р. № 207. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0426-22#Text>.
5. Ключев О.М. Поняття та сутність контролю, що здійснюється правоохоронними органами. *Юридична наука і практика*. 2011. № 1. С. 52–56.
6. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
7. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.
8. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.