

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32689/2522-4603.2026.1.3>**Володимир ЗАРОСИЛО**

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ORCID: 0000-0001-6935-5449

Олена БРИТАНСЬКА

кандидат юридичних наук, доцент кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності ПрАТ
«ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ORCID: 0009-0005-1289-9935

Анатолій ТАЛАХ

кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії держави і права та конституційного права,
Навчально-науковий інститут права та безпеки імені Володимира Великого ПрАТ «ВНЗ
«Міжрегіональна Академія управління персоналом», email: anatoliy_talakh@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9517-0920

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ОКРЕМИХ ВІДМІННОСТЕЙ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ

У статті визначено поняття функції управління у правоохоронній діяльності та зроблено порівняння систем управління в різних правоохоронних органах. Досліджено основні підходи до терміну «державне управління» та визначено, що управління у системі правоохоронної діяльності є одним з видів державного управління, проте воно має свої відмінності. З цією метою проаналізовано основні підходи до визначення цілей державного управління та цілей управління у правоохоронній діяльності. Водночас, зроблений аналіз поняття правоохоронної діяльності, як одного з найбільш важливих видів державної діяльності.

Доведено, що правоохоронна діяльність має свої відмінності, які впливають на систему управління. До відмінностей, які впливають на систему управління у правоохоронній діяльності віднесено такі: ряд правоохоронних органів мають напіввійськові структури і тому у них можуть використовуватися військові методи управління. Крім того в діяльності правоохоронних органів існує чітка регламентація дій співробітників, і будь-яке порушення встановлених законодавством норм та відповідних наказів і інструкцій тягне за собою відповідальність.

Як і у інших системах державного управління одним з головних методів визначено контроль за виконанням тих чи інших наказів вказівок та т. ін. Проте в системі управління у правоохоронній діяльності окремі співробітники мають дискреційні повноваження, особливо у сфері розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, адже форми і методи розкриття та розслідування вимагають в першу чергу різних підходів.

Головним методом управління у правоохоронній діяльності є імперативний, адже в переважній більшості виконання завдань у сфері правоохоронної діяльності є забезпечення безпеки громадян, а також безперешкодного використання громадянами своїх прав.

Як і у кожній системі державного управління в системі управління у правоохоронній діяльності застосовуються функції контроль, планування, організації, координації, регулювання та частково прогнозування.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, державне управління, управління у правоохоронній діяльності, функції державного управління, функції управління у правоохоронній діяльності, форми і методи управління у правоохоронній діяльності.

Volodymyr Zarosylo, Olena Brytanska, Anatoly Talakh. COMPARATIVE ANALYSIS OF INDIVIDUAL DIFFERENCES IN THE MANAGEMENT SYSTEM IN LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF UKRAINE

The article defines the concept of management function in law enforcement and compares management systems in different law enforcement agencies. The main approaches to the term «state management» are studied and it is determined that management in the law enforcement system is one of the types of state management, but it has its own differences. For this purpose, the main approaches to determining the goals of state management and the goals of management in law enforcement are analyzed. At the same time, the concept of law enforcement as one of the most important types of state activity is analyzed.

It is proven that law enforcement has its own differences that affect the management system. The differences that affect the management system in law enforcement include the following: a number of law enforcement agencies have paramilitary structures and therefore military management methods can be used in them. In addition, in the activities of law enforcement agencies there is a clear regulation of the actions of employees, and any violation of the norms established by law and the relevant orders and instructions entails liability.



As in other systems of public administration, one of the main methods is the control over the implementation of certain orders, instructions, etc. However, in the system of management in law enforcement, individual employees have discretionary powers, especially in the field of disclosure and investigation of criminal offenses, because the forms and methods of disclosure and investigation require, first of all, different approaches.

The main method of management in law enforcement is imperative, because in the vast majority of tasks in the field of law enforcement is to ensure the safety of citizens, as well as the unhindered exercise of their rights by citizens.

As in every system of public administration, the functions of control, planning, organization, coordination, regulation and partly forecasting are used in the system of management in law enforcement.

Key words: *law enforcement, public administration, management in law enforcement, functions of public administration, management functions in law enforcement, forms and methods of management in law enforcement.*

Постановка проблеми. Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Теоретичною основою статті є широкий спектр наукових джерел, окремих нормативно-правових актів та статистичні дані України та міжнародних організацій. Висвітлення системи управління у правоохоронній діяльності розглядалося окремими науковцями, але у порівнянні з форми і методами державного управління в цілому. Зазначені проблеми розглядали наступні науковці: Бахтіна Ю. С., Білокур Є. І. та інші. Водночас, у статті розглядається визначення самого поняття правоохоронна діяльність, яке до сьогодні не визначене в законодавстві і має досить багато визначень, які сформульовано дослідниками. До них відносяться: Погосян М.А. Бистрик Г. Фатхутдінов В.Г. Гриценко В.Г. та ряд інших

З метою порівняння управління у різних правоохоронних органах проаналізовано ряд праць науковців, які висвітлювали системи управління в окремих правоохоронних органах: Національній поліції України, прокуратурі, Національній гвардії України та інших. До зазначених науковців належать наступні: Соколенко О.Л., Вітвіцький С.С., Гречишкін Ю.А. Волков І. М., Олещенко О. А., Перепада В. І., Доллінер П.Я., Сорський О.І. та інші.

Проаналізовано також ряд нормативних актів та законів у сфері управління у правоохоронній діяльності

Постановка завдання. Метою пропонованого наукового дослідження є аналіз систем управління в правоохоронних органах і порівняння цих систем з системами управління і інших державних органах, а також визначаються особливостей сфери управління у правоохоронній діяльності

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Будь-яка система управління перш за все передбачає організацію діяльності тієї чи іншої структури, з метою виконання завдань, які поставлені

перед цією структурою. Підприємств, установ та організацій у світі як і у нашій країні існує досить багато і вони переважно групуються по напрямам своєї діяльності. Підприємства, установи та організації можуть бути поділені на декілька груп за системою в якій вони працюють. В переважній більшості можна виокремлювати державні та недержавні підприємства, установи та організації.

Правоохоронні органи є державними органами тому питання про управління в системі правоохоронних органів може розглядатися у порівнянні з іншими державними органами. Перш за все аналіз поняття управління показує що державне управління включає в себе такі основні поняття:

- Розроблення цілей, завдань та шляхів досягнення тих чи інших напрямів діяльності того чи іншого державного органу чи підприємств, установ та організацій;

- Відповідне налаштування всього апарату управління та структури для виконання запланованих завдань;

- Постійний контроль за виконанням запланованих цілей та регулювання окремих напрям діяльності в разі виникнення проблем і змінами в системі діяльності органів, а також підприємств, установ та організацій;

- Постійна координація окремих елементів управління та підрозділів, які здійснюють ті чи інші функції з метою спрямування діяльності у зазначеному запланованому напрямі;

- Прогнозування, тобто визначення тих чи інших цілей та маркерів які можуть бути застосовані для їх досягнення [1].

Проте існують і інші класифікації функцій державного управління але вони так чи інакше зводяться до головних напрямів: планування, координація, контроль та організаційний вплив [2].

Правоохоронна діяльність за визначенням багатьох дослідників є державною діяльністю і відповідно вона має підпорядковуватися основним засадам управління, які визначені в науковій літературі [3].

Проте управління у правоохоронній діяльності має від особливості у порівнянні з управлінням в інших галузях державної діяльності.

У сучасній науковій літературі саме поняття «правоохоронна діяльність» також трактується по-різному. Окремі дослідники вважають, що правоохоронна діяльність – це діяльність державних та недержавних суб'єктів, яка спрямована на охорону і захист суспільних відносин від правопорушень [4,5,6]

Проте ряд авторів під правоохоронною діяльністю розуміють виключно державну діяльність, яка здійснюється спеціальними органами і яка спрямована на забезпечення охорони прав і свобод фізичних та юридичних осіб. При цьому згадані органи наділені правом застосування різноманітних заходів юридичного примусу. Застосування зазначених заходів також повинно базуватися на неухильному дотриманні відповідних вимог закону [7].

Аналіз гносеологічної сутності категорії «правоохоронна діяльність», який проведений науковцями Кулішом А.М. та Миргород-Карповою В.В., показує що в сучасній юридичній науці існує понад 10 визначень поняття «правоохоронна діяльність» [8].

Немає необхідності розглядати всі згадані тлумачення, а виходячи з більшості оцінок ми пропонуємо визначити поняття «правоохоронна діяльність» через такі ознаки:

- Визначення виду діяльності, яка здійснюється і перш за все має ознаки правоохоронної;
- Суб'єкти, які забезпечують основні напрями зазначеної діяльності;
- Форми і методи які використовують суб'єкти у здійсненні правоохоронної діяльності;
- Публічність більшості форм правоохоронної діяльності;
- Професійність суб'єктів, які здійснюють правоохоронну діяльність;
- Чітка нормативність дій всіх суб'єктів у сфері правоохоронної діяльності;
- Процесуальний та процедурний характер діяльності яка може бути визначена як правоохоронна діяльність.

Виходячи з цих аспектів можливе визначення категорії «правоохоронна діяльність» буде тлумачитись наступним чином: Правоохоронна діяльність це діяльність виключно державних органів, яка здійснюється з метою охорони прав і свобод фізичних та юридичних осіб та держави, вона здійснюється спеціально визначеними державними органами, які мають чітко визначені права і компетенцію і яка здійснюється з відповідно визначеними у законодавстві формами і методами.

Виходячи з наведеного визначення правоохоронної діяльності ми можемо говорити про

специфічність управління в системі правоохоронної діяльності від інших форм і методів управління в народному господарстві

Перш за все відрізняється головна мета управління в правоохоронній діяльності. Окремі дослідники формулюють мету управління в правоохоронній діяльності, як забезпечення законності в діяльності суб'єктів, що здійснюють правоохоронну діяльність [9]. З іншого боку мета правоохоронної діяльності яка визначена головною – це забезпечення правопорядку та безпеки суспільства.

Відмінністю від інших систем державного управління є також і те, що суб'єкти правоохоронної діяльності є різними як за обсягом компетенції так і направлення основної діяльності. Наприклад, управління в Національній поліції України відрізняється від управління в системі прокуратури або в системі Служби безпеки України. Якщо порівняти наприклад, управління у сфері агропромислового комплексу з системою управління у Національній поліції України, то ми побачимо лише загальні аспекти управлінської діяльності, в той же час система управління а також система контролю буде досить різною.

Якщо коротко проаналізувати системи управління у правоохоронних органах то можна визначити як спільні так і відмінні риси з іншими системами державного управління.

Досить суттєвою відмінністю управління в правоохоронних органах є те, що окремі правоохоронні органи за своєю структурою є напіввійськовими або навіть військовими підрозділами. До військових правоохоронних органів можна віднести Служби безпеки України, Національну гвардію України. Проходження служби у зазначених правоохоронних органах регулюється військовими або відомчими статутами, невиконання наказів старших начальників може тягти за собою дисциплінарне стягнення або навіть підозру у вчиненні кримінального правопорушення.

Відповідно управління у системі військових підрозділів відрізняється від управління у цивільних структурах та системах державного управління

Для прикладу управління в системі Національної поліції України побудовано в переважній більшості за вертикальною та горизонтальною системами. Проте управління стосується в переважній більшості організації діяльності підрозділів Національної поліції України, їх забезпечення, координації діяльності у сфері забезпечення правопорядку розкриття та розслідування вчинених кримінальних правопорушень, охорони публічного порядку та публічної безпеки. Разом з тим

в окремих випадках працівники Національної поліції України мають певну дискретні повноваження при виконанні своїх посадових обов'язків. Наприклад, при затриманні озброєних злочинців існують чітко розроблені алгоритми дій, проте у кожній ситуації як керівники спеціальної операції так і виконавці можуть діяти по-різному [10,11].

Специфічність системи управління і органах Національної поліції України. Працівники Національної поліції України також в переважній більшості носять формений однострій, проте чіткого підпорядкування окремим військовим статутам не передбачено. Вимоги керівництва доводяться до виконавців письмово, усно чи через відповідні засоби зв'язку, проте у працівників Національної поліції України є також певні повноваження коли вони можуть самостійно обирати форми і методи виконання тих чи інших завдань [11].

Що стосується Національної гвардії України то система управління передбачає видання письмових або усних наказів старшими начальниками, які військовослужбовці Національної гвардії України мають виконувати. У законодавчих актах, які регламентують управління у сфері діяльності Національної гвардії України також передбачено, що якщо військовослужбовці вважають, що наказ, який їм даний є злочинним, вони можуть його не виконувати і повідомити про це керівництво Національної гвардії України. Всі співробітники Національної гвардії України під час виконання обов'язків повинні носити формений однострій де чітко визначені військові звання. Так як Національна гвардія України використовується лише в окремих випадках які чітко передбачені в законодавстві, тобто для патрулювання міст та окремих ділянок, блокування окремих шляхів та надання допомоги при виникненні масових заворушень, то працівники Національної гвардії України носять зброю і можуть використовувати спеціальні засоби та спеціальну техніку.

Таким чином можна стверджувати, що діяльність Національної гвардії України у сфері охорони публічного порядку та публічної безпеки практично не відрізняється від управління у сфері Збройних сил України, за винятком застосування зброї та відповідної техніки. Відповідно форми і методи управління можна назвати військовими [12].

Система управління Служби безпеки України відрізняється тим, що військовослужбовці, які перебувають на службі в підрозділах Служби безпеки України в переважній більшості не носять форменого однострою. Вони виконують специфічні функції, проте вони

також мають військові звання і підпорядковуються відповідним статутам. Специфічною рисою управління у діяльності Служби безпеки України є те, що співробітник Служби безпеки України здійснюють відповідні дії і виконують свої службові обов'язки таємно і відповідно структура доведення вимог керівників до підлеглих також є таємною. Звичайно, якщо порівнювати суспільств управління у Збройних силах України та у Службі безпеки України, то вони мають також певні відмінності. Також порівняння форм і методів управління у Службі безпеки України, відрізняється наприклад, від управління у системі охорони здоров'я громадян.

Система управління в прокуратурі є більш демократичною. Керівники прокуратури також віддають відповідні накази і вказівки усно, письмово та за допомогою відповідних засобів зв'язку. Виконання відповідних наказів та вказівок є безперечно обов'язковим, проте працівники прокуратури, оскільки всі вони мають відповідну освіту та дискреційні повноваження, можуть висловлювати свої припущення стосовно тих чи інших наказів вищої ланки. При цьому працівники прокуратури мають досить широкі дискретні повноваження і можуть самостійно приймати рішення в тих чи інших випадках, а потім інформувати керівництво щодо прийнятого рішення [13].

Враховуючи те, що система управління в прокуратурі тісно пов'язана з контролем за дотриманням законодавства України вона також досить специфічна, адже працівники прокуратури обирають всі свої дії тільки у напрямі виконання вимог законодавства, то тлумачення законів та інших нормативних актів може бути певною мірою різним і вищі керівники можуть в окремих випадках тільки контролювати виконання законів, але не вимагати прийняття тих чи інших конкретних рішень.

Мають свою специфіку форми і методи управління у Державній службі України з надзвичайних ситуацій. Окремі підрозділи Державної служби України з надзвичайних ситуацій виконують свої обов'язки і носять формений однострій. У таких підрозділах накази та вказівки керівництва мають виконуватися беззаперечно. Проте ряд працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій мають відповідні дискретні повноваження і вони можуть самостійно приймати відповідні рішення і пізніше інформувати керівництво про ті чи інші вчинені дії.

Певні специфічні особливості існують і діяльності антикорупційних органів, наприклад, у Національному антикорупційному бюро України. Працівники Національного

антикорупційного бюро України також мають спеціальні звання і діють на основі відповідних статутів. Проте оскільки система діяльності працівників Національного антикорупційного бюро України передбачає використання в переважній більшості форм і методів оперативно-розшукової діяльності то керівники Національного антикорупційного бюро України можуть давати тільки окремі вказівки стосовно виконання тих чи інших завдань, оскільки працівники самостійно вибирають форми і методи їх виконання [14].

Управління в Національному агентстві з питань запобігання корупції також більш демократичне, адже працівники агентства виконують завдання тільки на основі чинного законодавства, тому виконання вказівок керівництва може носити лише загальний характер, а виконання завдань здійснюється на основі законів та інших нормативних документів, які регламентують діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції.

Щодо Державної прикордонної служби України, яка визначається як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону [15], то система управління певною мірою співпадає з системою управління у Збройних силах України, проте в діяльності Державної прикордонної служби України є відповідна специфіка. Військовослужбовці Державної прикордонної служби України виконують завдання, які перед ними ставить командування в переважній більшості самостійно або групами, що також дає певні дискретні повноваження щодо їх виконання. Військовослужбовці Державної прикордонної служби України також виконують свої обов'язки на основі відповідних статутів та наказів, тому система управління є більш військовою.

Існують також певні відмінності в системах управління в Державному бюро розслідувань, Державній міграційній службі, Державній службі охорони та в інших правоохоронних органах.

Таким чином короткий аналіз систем управління у правоохоронних органах відрізняється від форм і методів управління в переважній більшості органів державної влади

На основі викладеного можна зробити відповідні **висновки**:

Велика кількість правоохоронних органів України є військовими формуваннями, або такими, які проходять службу за спеціальними статутами то вони виконують свої обов'язки на основі статутів та відповідних наказів керівництва. З іншого боку в кожному правоохоронному органі визначена законодавством

свої специфіка діяльності, обсяг компетенції і повноважень. Правоохоронні органи досить часто виконують відповідні форми і методи оперативно-розшукової діяльності, які не можуть передбачати чіткого виконання завдань, які ставляться керівництвом, тому в окремих випадках працівники виконують свої службові обов'язки на основі чинних нормативних актів з подальшим інформуванням керівників.

Управління у правоохоронній діяльності відрізняється від управління в інших сферах державного управління тому, що виконання завдань у сфері правоохоронної діяльності може бути пов'язане з певним ризиком для життя і здоров'я громадян а також працівників правоохоронних органів, тому окремі рішення працівниками правоохоронних органів приймаються виходячи з обстановки, яка складається під час їхньої службової діяльності. Основні напрями діяльності працівників правоохоронних органів спрямовані на охорону і захист прав і свобод фізичних та юридичних осіб, тому вони мають право застосовувати примус у своїй діяльності з метою припинення чи попередження правопорушень.

Застосування примусу працівниками правоохоронних органів чітко регламентовано відповідними нормативними актами, проте однією з головних завдань керівництва правоохоронних органів є контроль за діяльністю працівників з метою недопущення порушень відповідних законодавчих актів, наказів та інших нормативних документів, що у свою чергу тягне за собою порушення прав і свобод громадян. Контроль за діяльністю працівників правоохоронних органів підвищений і це також є особливістю управління в системі правоохоронних органів.

На відміну від систем управління у більшості державних органів управління в правоохоронних органах чітко регламентоване і вимагає як від виконавців так і керівників перш за все ґрунтовних знань меж своєї компетенції, а з іншого боку відповідних професійних умінь і навичок у застосуванні форм і методів примусу, який вони застосовують під час виконання своїх безпосередніх обов'язків.

Оскільки в переважній більшості діяльність правоохоронних органів є публічною то всі їхні дії оцінюються населенням і вони можуть бути оцінені як позитивно так і негативно, тому в окремих випадках виконання відповідних наказів може бути припинено з метою уникнення ускладнень. В системах управління інших державних органів такий ризик майже відсутній.

Література:

1. Бахтіна Ю. С., Поняття та класифікація функцій державного управління *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна* Серія «ПРАВО». Випуск 26, 2018 рік
2. Білокур Є. І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : дис. канд. юридичн. наук. Спеціальність 12.00.07 адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право. Одеса. 2015, 194 с.
3. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк Е (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
4. Погосян М.А. Визначення поняття «Правоохоронна діяльність» і його співвідношення із правозахисною та судовою діяльністю: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Випуск 3 2020. URL: <http://www.nvppr.in.ua/vip/2020/3/6.pdf>
5. Бистрик Г. Правоохоронна діяльність у контексті вдосконалення правових форм діяльності держави. *Юридична Україна*. 2010. № 2.
6. Фатхутдінов В.Г. Правоохоронна діяльність: природа, сутність, гуманізм (теоретико-правові та методологічні аспекти) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2006.
7. Гриценко В.Г. Щодо визначення завдань правоохоронних органів. *Вісник університету імені Альфреда Нобеля* Серія Право 2020 № 1 URL: <https://law.duan.edu.ua/images/PDF/2020/1/13.pdf>
8. Куліш А.М., Миргород-Карпова В.В., Гносеологічний аналіз категорії «правоохоронна діяльність». *Юридичний науковий електронний журнал*. 3/2022 URL: http://lsej.org.ua/3_2022/8.pdf
9. Волюйко О, Дручек О. Поняття правоохоронної діяльності та правоохоронних органів у світлі концепції національної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 10/2020 URL: <http://pgpr-journal.kiev.ua/archive/2020/10/17.pdf>
10. Соколенко О.Л. Поняття і структура правоохоронної системи. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. Вип. 4. 2013 URL: http://apnl.dnu.in.ua/4_2013/16.pdf
11. Вітвіцький С.С., Гречишкін Ю.А. Управління органами Національної поліції як складовий елемент механізму державного управління *Правовий часопис Донбасу*. № 4(81) ч. 1, 2022 URL: [lawjournalofdonbass](http://lawjournalofdonbass.com)
12. Волков І. М., Олещенко О. А., Перепада В. І. Правове регулювання діяльності Національної гвардії України при створенні військового командування в умовах надзвичайного стану. *Честь і закон*. № 3 (70)/2019
13. Доллінер П.Я. Особливості механізмів державного управління прокуратури України 2014 – першої половини 2019 років. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління Том 31 (70) № 3 2020 URL: https://www.pubadm.vernadskeyjournals.in.ua/journals/2020/3_2020/17.pdf
14. Сорський О.І. Взаємодія національного антикорупційного бюро України із окремими суб'єктами публічного управління *Юридична наука* № 3(105)/2020
15. Про Державну прикордонну службу України Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-IV Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 27, ст. 208)

Дата першого надходження статті до видання: 20.02.2026

Дата надходження виправленої версії статті: 18.03.2026

Дата прийняття статті: 24.03.2026

Дата публікації статті: 12.06.2026