

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.72>**О. О. Кучеровський**

аспірант кафедри державного управління
і місцевого самоврядування
Національний технічний університет "Дніпровська політехніка"

В. В. Баштанник

доктор наук державного управління, професор
професор кафедри державного управління
і місцевого самоврядування
Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»

ОСНОВИ РЕГУЛЮВАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ВИКЛИКІВ ДЛЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Стаття присвячена аналізу регулювання поліцейської діяльності та надання поліцейських послуг в контексті інституціональних викликів в системі публічного управління України. Проаналізовано сучасні тенденції формування і змістовного наповнення інституту поліцейської діяльності і систематизації сучасних нормативних визначень. Ідентифіковано основні інституційні виклики в системі публічної безпеки, та в системі поліцейської діяльності.

У статті проаналізовано особливості і тенденції розвитку сучасної моделі службової діяльності, визначено особливості такої діяльності в умовах збройної агресії росії проти Української держави у контексті публічної безпеки, запровадження правового режиму воєнного стану, трансформації всієї системи публічного управління. Наголошено на важливості визначення засад поліцейської діяльності у принципово нових умовах державотворення. Важливим завданням при цьому виступив аналіз складових сучасних публічноуправлінських реформ, їх раціональність з позиції ствердження суверенної і незалежної України. Обґрунтовано доцільність раціоналізації реформ правоохоронних органів з позицій респонсивності публічного управління загалом, та особливостей надання поліцейських послуг у форматі службової діяльності.

Наголошено, що використання неправильних методик визначення векторів інституціональних реформ може привести до поступової стагнації системи публічної безпеки. Водночас, в умовах запровадження правового режиму воєнного стану потребує особливої уваги реалізація одна із визначальних функцій державного управління – організація надання поліцейських послуг.

Ключові слова: державне управління, публічне адміністрування, інститути управління, інститути публічної влади, поліцейська діяльність, поліцейські послуги, публічна служба, публічна безпека, службова діяльність, службові відносини.

Постановка проблеми. Функціонування системи державного управління в умовах воєнного стану потребує вирішення основних проблем службових відносин, що складаються в системі правоохоронних органів, зокрема, у підрозділах Національної поліції.. Особливої уваги потребують дослідження основних категорій службового права, сутності форм і методів

службової діяльності в Україні, складного комплексу теоретичних положень щодо особливостей службових відносин підрозділах поліції, в діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування.

Особливості функціонування правового режиму воєнного стану в Україні в умовах протидії збройній агресії РФ проти України вимагає значних інституціональних змін у

загальній моделі поліцейської діяльності в Україні, що визначені:

- подвійним статусом керівників і посадових осіб органів влади, додатково обумовленим поняттям «набуття правового статусу» в умовах воєнного стану;

- існуванням багатофункціональної моделі державного управління в умовах воєнного стану, детермінованої наявністю декількох центрів прийняття і реалізації державноуправлінських рішень, подвійним нормативно-правовим статусом органів влади

- частковою зміною функцій і повноважень правоохоронних органів, встановлених законами України;

- актуалізацією службових відносин в системі Збройних Сил України, державних правоохоронних органів, органів судової влади тощо, визначених законами України щодо організації діяльності та відповідними дисциплінарними статутами.

Фактично, мова йде про трансформацію сутності теоретичних та методологічних основ службової діяльності, характерних особливостей забезпечення службових відносин на національному, місцевому та регіональному рівнях, зокрема, у контексті сучасних організаційних процесів в системі державного управління; організаційно-правових засад діяльності інститутів спеціалізованої державної служби; раціоналізації змісту поняття «публічна служба». В умовах правового режиму воєнного стану (ПРВС) така проблема стає актуальною

Введення правового режиму воєнного стану посилило проблему розмежування та інтеграцію складових національної системи службових відносин – адміністративні посади, політичні посади, патронатні посади, посади керівників та заступників керівників місцевих державних адміністрацій, публічно-службовий статус працівників Національної поліції, суддів, прокурорів та інш. Разом з тим, формування місцевих військових адміністрацій визначило проблемну сферу забезпечення в сфері службової діяльності елементів військової та цивільної служби.

Аналіз досліджень і публікацій. Теоретичною основою дослідження є праці вчених, які досліджували концеп-

туальні засади реформування сучасного державного управління: А. Баштанник, Є. Бородіна, К. Ващенко, , Н. Липовської, Т. Маматової, Є. Романенка, В. Соловійова, С. Сороки, О. Сушинського, В. Тертички, І. Хожило, І. Чикаренко та ін. Варто вказати також наукові роботи К. Гавриленка, А. Новака, Ю. Хоміча, І. Юхно, у межах яких досліджено інституціональні реформи в Україні у контексті формування нової парадигми державного управління – ствердження України як європейської держави.

Варто вказати також на дослідницькі підходи Н. Липовської у контексті формування сучасної методології аналізу особливостей службових відносин, що виявляється у формалізації інституціонального комплексу служби як системи інституцій, інститут державних соціальних послуг, правовий, соціальний, соціокультурний, організаційно-управлінський, економічний, інформаційно-комунікативний, інтелектуально-духовний інститути [1]. Н. Липовська запропонувала формалізувати сучасний підхід до проблем державно-службових відносин через концепт системогенезу державної служби [2].

Важливо вказати на правову парадигму службових відносин, запропоновану Т. Коломоєць, і формалізовану шляхом розробки інтегрованого підходу до інституту службового права. Зокрема, запровадження терміну «службове право» у контексті загального змісту адміністративно-правового забезпечення діяльності органів влади, розробка предметної сфери та понятійного апарату у сфері службового права. Наукова дискусія, запропонована Т. Коломоєць щодо доцільності виокремлення службового права в системі інститутів права, продовжена у працях багатьох дослідників. Ми повністю підтримуємо позицію Т. Коломоєць щодо можливості розгляду службового права як невід'ємного складника професійного навчання публічних службовців, визначення дисципліни «Службове право» основною складовою процесу підготовки здобувачів вищої освіти в українських ЗВО, та у цілому – актуалізації процесу підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців на основі розробки навчально-методичного забезпечення [3-4].

Особливість службових відносин в системі Національної поліції, надання поліцейських послуг регулюється Законом України «Про Національну поліцію», який визнає такі послуги як встановлених виключно Законом України «Про Національну поліцію» [5], серед яких реагування на виклики та надзвичайні ситуації, профілактика правопорушень, розкриття та розслідування злочинів, контроль дотримання законності, забезпечення безпеки дорожнього руху, надання допомоги громадянам у межах визначеної компетенції

Мета статті полягає у тому, щоб на основі комплексного теоретичного дослідження загальних положень науки державного управління доповнити існуючі розробки у сфері надання публічних послуг в частині діяльності Національної поліції – поліцейських послуг. Для досягнення мети важливо вирішити такі завдання: систематизувати підходи щодо концептуалізації змісту поліцейських послуг; напрацювати теоретичні та методологічні основи надання таких послуг, охарактеризувати тенденції розвитку поліцейських послуг та забезпеченні належного рівня службової діяльності; дослідити виклики і загрози впливу інституціональних змін у сфері службової діяльності.

Виклад основного матеріалу.

Основою надання поліцейських послуг є категорії службового права, які у сучасній науці достатньо розроблені з позицій вузького розуміння служби у межах терміну «державна служба», а також терміну «публічна служба», визначеного Кодексом адміністративного судочинства України. Втім, як базове поняття, державна служба у форматі положень Закону України «Про державну службу» є досить обмеженою категорією: «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших норматив-

но-правових актів, проектів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством» [6].

Вочевидь, законодавець вирішив максимально інтегрувати зміст державно-службових відносин. Втім, численні обмеження суб'єктів владних повноважень, на яких розповсюджується дія даного закону, не дозволяє розширити предметну сферу державно-службових відносин на його основі.

Перш за все, це стосується поліцейської діяльності. Наявні на сьогодні алгоритми вживання терміну «публічна служба» як варіанту запровадження нової моделі службових відносин виправдовує себе лише частково. На нашу думку за таких обставин положення Закону України «Про державну службу» в редакції 1993 року з позицій інституціонального контексту були більш виправданими: Стаття 1. Державна служба і державні службовці. Державна служба в Україні - це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження [7].

Ми вже зазначали у своїх публікаціях, що в умовах правового режиму воєнного стану та системних реформ службово-правові відносини можуть зазнавати негативного впливу в контексті інституціональних викликів. Зокрема, це:

1) мінливість (variability) – властивість, обумовлена нестабільним норма-

тивно-правовим статусом суб'єкта таких відносин, наявністю формату «подвійного статусу» службових осіб;

2) несталість (changeability) – властивість, обумовлена наявністю тих чи інших форматів реалізації службово-правових відносин, відсутністю стратегії розвитку певного суб'єкта службово-правових відносин; при цьому наявність загальносистемної стратегії реформування не визначає сталість системи;

3) несумісність (inconsistency) – властивість, що визначає інституціональну суперечність, іманентно властиву службово-правовим відносинам, що складаються між суб'єктами різних підсистем, регулювання яких передбачає різні адміністративні процедури; при цьому блокується діяльність в усіх складових таких підсистем або проявляється режим субординації;

4) ненадійність (uncertainty) – властивість, що визначає базову проблему більшості суб'єктів службово-правових відносин – відсутність довіри щодо поведінки суб'єкта відносин у кризових ситуаціях, висока ймовірність переходу до «ручного» управління;

5) чергування (циклічність) (vicissitude) – властивість, що визначає дискретність прояву базових функцій суб'єкта відносин, чергування адміністративних режимів, чергування стабільного та нестабільного режиму функціонування; при цьому таке чергування передбачене як прояв управлінських дій у певній послідовності;

6) неспроможність (inequality) – властивість службово-правових відносин, що характеризується нездатністю суб'єкта таких відносин досягти управлінського результату у визначений строк, оскільки початкові умови формування системи службово-правових відносин не були чітко визначені [8].

Загальний управлінський ефект полягає у реакції системи службово-правових відносин на такі інституціональні виклики. Разом з тим, на першому етапі визначення завдань службової діяльності завжди виступає формування системи службово-правових відносин, розробка завдань, функцій і повноважень суб'єктів службово-правових відносин, напрямів їх взаємодії та раціоналізація норма-

тивно-правового регулювання. Також важливо сформулювати систему принципів службово-правових відносин, що дозволить забезпечити реалізацію норм службового права, втілити правила поведінки (приписи) суб'єктів службово-правових відносин у діяльність суб'єктів службових відносин, що перебувають у сфері регулювання службового права. Як і в адміністративному праві, реалізація принципів службової діяльності досягається шляхом: 1) виконання – активна поведінка суб'єктів, що здійснюється незалежно від їх бажання; 2) дотримання – пасивна поведінка, яка полягає в утриманні від заборонених діянь; 3) застосування – це діяльність державних органів з реалізації правових норм стосовно конкретних випадків; 4) використання – активна поведінка суб'єктів щодо здійснення прав (подавати чи ні скаргу). Такі характеристики є інтегрованими для всіх видів служби (службової діяльності).

Важливо також вказати на особливу статусну характеристику службових осіб в системі Національної поліції – службові повноваження, що виступають відповідними обов'язками, встановлені законами України та регламентовані іншими нормативно-правовими актами, або міжнародними угодами, покладаються на конкретну особу для здійснення службової діяльності, і як додаткова ознака – такі повноваження надають відповідні переваги для ефективності службової діяльності в умовах сучасного реформування публічного управління.

Фактично, використання даного терміну здійснюється найчастіше в умовах визначення правового статусу службових осіб шляхом наведення спеціальних категорій. Так, наприклад:

1) Закон України «Про державну службу» – ст. 3 закону вказує, що на голів місцевих державних адміністрацій, перших заступників та заступників голів не поширюється дія цього закону;

2) Закон України «Про місцеві державні адміністрації» статус голів місцевих державних адміністрацій не визначає, а вказує лише на порядок призначення і звільнення, а також наводить вид нормативного акту, який видає голова МДА;

3) Закон України «Про правовий режим воєнного стану» – ст. 4.

«1. На територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи - військові адміністрації.

Варто зважати на положення ст. 59 Закону України «Про Національну поліцію» – «1. Служба в поліції є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень».

Інститут поліцейських послуг детерміновано у статті 2 Закону України «Про Національну поліцію», що передбачає імператив поняття «служба», «службова діяльність». Стаття 2. Завдання поліції

1. Завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- 3) протидії злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги .

Розуміння інституту поліцейських послуг нерозривно пов'язано з інститутом служби (поліцейської служби, державної служби, публічної служби). На нашу думку, важливо в умовах правового режиму воєнного стану забезпечити функціонування інтегрованої моделі служби на основі норм законодавства. Це передбачає уточнення категорії «правовий статус» службових осіб в системі органів державної влади, виключно на основі закріплення такого статусу в нормативно-правових актах. Разом з тим, варто дотримуватися юридичної практики вживання лише понять і категорій, які визначені законами України.

Висновки. Розробка ефективної моделі поліцейських послуг потребує збалансованого підходу, який включатиме структурування організації, впровадження сучасних технологій, активну взаємодію з громадськістю та постійне підвищення професійних стандартів. Також важливим є забезпечення прозорості та відповідальності всіх дій поліцейських, що сприятиме зміцненню довіри між поліцією та громадою.

Нагальним завданням сучасної науки державного управління виступатиме розробка теоретичної основи дослідження службових відносин в системі органів державної влади і місцевого самоврядування, службової діяльності і службових обмежень, а також зловживання владою або службовим становищем. Так само важливим завданням сучасної науки виступає систематизація поняття «службовий статус» (на основі поняття «правовий статус службовця»). При цьому важливо доповнити сучасні дослідження даної теми аналізом зарубіжного досвіду організації державної служби.

Список використаних джерел:

1. Липовська Н.А. Інтерпретація концепту «державна служба»: методологічна полеміка. *Держ. упр. та місц. самоврядування: зб. наук. пр.* Вип. 3 (10). - Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_3/11nasmp.pdf
2. Липовська Н.А Системогенез державної служби: теоретичні підходи Режим доступу: http://dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/dums_konf_2015/pdf/510.pdf.
3. Коломоєць Т.О. Службове право – це самостійна галузь права чи елементи системи адміністративного права? Питання адміністративного права. Кн. 2 / відп. за вип. Н.Б. Писаренко. Харків: ООО «Оберіг», 2018. С. 131-140.
4. Коломоєць Т.О. Службове право як невід'ємний складник професійного навчання публічних службовців. *European vector of contemporary psychology, pedagogy and social sciences: the experience of Ukraine and the Republic of Poland: Collective monograph.* Lublin: Izdewniciba «Baltija Publishing», 2018. P. 149-166.
5. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

6. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 08.08.2018).
 7. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3724 Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 52, ст.490
 8. Баштанник В. Служба і службові відносини в умовах інституціональних викликів: постановка проблеми наукового дослідження. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. №9. С.9-15. URL: <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/352>.
-

Kucherovsky O. O., Bashtannyk V. V. Fundamentals of Police Regulation in the Context of Institutional Challenges for the Public Security System

The article analyses the regulation of police activity and provision of police services in the context of institutional challenges in the public administration system of Ukraine. The author analyses the current trends in the formation and content of the institute of police activity and systematisation of modern regulatory definitions. The main institutional challenges in the system of public security and in the system of police activity are identified.

The article analyses the peculiarities and trends in the development of the modern model of service activity, identifies the peculiarities of such activity in the context of Russia's armed aggression against the Ukrainian State in the context of public security, introduction of the martial law regime, and transformation of the entire public administration system. The importance of defining the principles of police activity in the fundamentally new conditions of state-building was emphasised. An important task in this regard is to analyse the components of modern public administration reforms and their rationality from the perspective of affirming a sovereign and independent Ukraine. The author substantiates the expediency of rationalising law enforcement reforms from the standpoint of responsiveness of public administration in general and the specifics of police services in the format of official activity.

It is emphasised that the use of incorrect methods for determining the vectors of institutional reforms may lead to gradual stagnation of the public security system. At the same time, in the context of the introduction of the martial law regime, special attention should be paid to the implementation of one of the defining functions of public administration - the organisation of police services.

Key words: *public administration, public administration, governance institutions, public authorities, police activity, police services, public security, service activity, service relations.*