

СУЧАСНІ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКІ ПРАКТИКИ НАДАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ПОСЛУГ У ПРОЦЕСІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

MODERN PUBLIC ADMINISTRATION PRACTICES OF PROVIDING POLICE SERVICES IN THE PROCESS OF ENSURING PUBLIC SECURITY

У статті обґрунтовано особливості формування механізму поліцейських послуг правоохоронних органів в системі публічної безпеки. Доведено взаємовплив публічної безпеки та функціонування механізму поліцейських послуг в умовах правового режиму воєнного стану. Наголошено, що поняття публічної безпеки є формалізованим поняттям теоретичного змісту і інтегративно поєднує такі складові як особиста безпека, суспільна безпека, державна безпека, національна безпека. Проаналізовано стан системи безпеки в умовах системних трансформацій.

Зазначено, що в умовах протидії збройній агресії формат надання поліцейських послуг, що відбуваються в сучасній системі публічного управління, загострили сутність стабільності публічної безпеки. Вказано, що у контекст сутності поняття «поліцейська послуга» важливо забезпечити раціональне функціонування всього національного механізму правопорядку. Встановлено, що в межах сучасних наукових підходів до поняття «публічна послуга» важливим завданням науки державного управління виступає аналіз сутності публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів.

Встановлено, що сучасна модель публічної безпеки функціонує на основі сучасних принципів публічного управління. Розмежовано поняття «правоохоронна функція держави», «функції правоохоронної діяльності», «функції правоохоронних органів». Встановлено зміст правоохоронної функції серед функцій демократичної держави. Проаналізовано дослідницькі підходи щодо основних функцій держави у контексті сучасних державноуправлінських реформ. Визначені головні особливості механізмів реалізації правоохоронної функції у контексті інституціонального змісту державної влади. Наведена класифікація змісту правоохоронної функції з позицій суб'єктності управління, особливостей регулювання, а також предметного поля реалізації такої функції. Запропонована наукова позиція щодо змісту правоохорони, правореалізації та правозабезпечення. Конкретизовано зміст механізмів регулювання діяльності правоохоронних органів та органів, що включені у процес реалізації правоохоронної функції.

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

The article substantiates the peculiarities of formation of the mechanism of police services provided by law enforcement agencies in the system of public security. The author proves that public security and the functioning of the mechanism of police services under the legal regime of martial law interact. It is emphasised that the concept of public security is a formalised concept of theoretical content and integrally combines such components as personal security, public security, state security, and national security. The state of the security system in the context of systemic transformations is analysed.

It is noted that in the context of countering armed aggression, the format of police service provision, which is taking place in the modern system of public administration, has exacerbated the essence of public security stability. It is indicated that in the context of the essence of the concept of "police service" it is important to ensure the rational functioning of the entire national law enforcement mechanism. It is established that within the framework of modern scientific approaches to the concept of "public service", an important task of public administration science is to analyse the essence of public administration activities in the system of law enforcement agencies.

It is established that the modern model of public security functions on the basis of modern principles of public administration. The author distinguishes between the concepts of "law enforcement function of the State", "functions of law enforcement activity", and "functions of law enforcement agencies". The content of the law enforcement function among the functions of a democratic state is determined. Research approaches to the main functions of the State in the context of modern public administration reforms are analysed. The main features of the mechanisms for implementing the law enforcement function in the context of the institutional content of the State power are determined. The article provides a classification of the content of the law enforcement function from the standpoint of the subjectivity of management, peculiarities of regulation, and the subject field of implementation of such a function. The author offers a scientific position on the content of law enforcement, law enforcement and law enforcement. The author specifies the content of mechanisms for regulating the activities of law enforcement agencies and bodies involved in the process of implementing the law enforcement function.

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

УДК 352

DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.34.32>

Сорокіна Н.Г.

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

Хоміч Ю.Г.

доктор філософії в галузі
публічного управління
та адміністрування

Постановка проблеми. У сучасній науковій спільноті, перш за все серед представників західної наукової школи, що досліджують правоохоронну функцію, домінує чотирьох компонентний підхід щодо поняття надання публічних послуг - планування, організацію, керівництво

і контроль. Комплексу поліцейських послуг приділено менше уваги в силу специфіки їх надання, проте варто відзначити, що саме правоохоронні органи, як одні з перших в адмініструванні (разом із воєнною організацією держави) сформували, регламентували і

запровадили принципи і функції управління в системі публічних послуг. Відповідно до сучасного трактування, планування в системі правоохоронних органів, перш за все, Національної поліції – прийняття рішень про організаційні цілі, розподіл та використання ресурсів для їх досягнення; організація - встановлення правил та відносин підпорядкованості, що дозволяють працівникам домагатися організаційних здобутків; керівництво полягає у заохоченні та координуванні діяльності людей та їх груп; контроль полягає в оцінці того, наскільки добре організація досягає цілей, вживання заходів для підтримки та покращення показників діяльності або коригуючих заходів. Те саме стосується діяльнісної мотивації як певного психологічного стану людини, що визначають спрямованість її поведінки в організації, ступінь зусиль і рівень наполегливості при зустрічі з перешкодами [].

Варто наголосити: правоохоронна функція забезпечує основний блок сучасного механізму забезпечення публічної безпеки: організацію взаємодії – одну з основних функцій управлінської діяльності, без якої досягнення мети, контроль, мотивування чи стимулювання неможливі, адже це організація персоналу задля досягнення спільної мети. Під управлінською діяльністю у такому підході розуміється модель взаємодії, яка визначається основною метою та завданнями з опорою на принцип ієрархії. Саме така концептуальна побудова характерна для формату поліцейської діяльності та механізму надання поліцейських послуг.

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

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Невирішеною проблемою сучасного публічного управління виступає Незважаючи на численні реформи та вдосконалення стратегій поліцейської діяль-

ності, у сфері поліцейських послуг у системі публічного управління залишається низка невирішених проблем. Ці проблеми, глибоко вкорінені та складні, продовжують підривати ефективність, справедливість та легітимність правоохоронних органів. Нами виокремлені, серед іншого такі: відсутність раціональних механізмів звітності, надмірне застосування сили та мілітаризація, неналежно детерміноване провадження технологій спостереження (наприклад, розпізнавання облич, алгоритми предиктивної поліцейської діяльності) створює значні проблеми з приватним життям та етикою, несправедливий розподіл ресурсів та недостатнє фінансування основних послуг (наприклад, охорони громадського порядку, навчання, соціальних послуг) перешкоджають впровадженню ефективних стратегій охорони правопорядку. При цьому укорінена культура багатьох поліцейських сил може чинити опір змінам, зокрема це такі як «блакитну стіну мовчання», небажання впроваджувати нові методології або визнавати інституційні недоліки, опір змінам, що підриває зусилля з реформування, уповільнює прогрес і зберігає статус-кво проблемних практик і поглядів. При цьому зниження рівня легітимності правоохоронних органів підриває суспільний договір, що призводить до масової відмови від співпраці, зростання напруженості та труднощів у справедливому застосуванні законів.

Метою статті є виявлення та аналіз особливостей сучасних публічноуправлінських практик надання поліцейських послуг у процесі забезпечення публічної безпеки

Виклад основного матеріалу. Сучасна правоохоронна діяльність, як багаторівнева система публічного управління, є одним з елементів більш широкої системи – інтегрованої системи публічного управління. Це, у свою чергу, збільшує значення власне класичних елементів правоохоронної діяльності. Варто наголосити, що правоохорона не містить інших ознак, аніж публічноуправлінська діяльність. Це призводить до необхідності виділити з системи органів державного управління власне окремого правоохоронного блоку, зусилля інститутів безпосередньо:

1) включають систему оперативних підрозділів і посадових осіб, спеціально створених для охорони прав і свобод громадян, як таких, що порушені, так і тих прав, які держава встановлює і гарантує для громадян з метою забезпечення спеціальних прав;

2) забезпечують стабільність управління території, суверенітету і конституційного ладу держави, а також реалізацію громадських конституційних прав;

3) діють на підставі й у суворій відповідності нормам закону [1-2].

Сучасна концепція демократичної, правової держави виходить із положення про державу-гаранта, сутність такого концепту полягає в тому, що держава не тільки декларує загальнолюдські цінності, права і свободи особистості, але й проводить системні заходи щодо їх реального втілення в життя. Міністерство внутрішніх справ у цьому форматі виступає одним із найважливіших інструментів (засобів) правоохоронної функції держави у забезпеченні таких гарантій. Унікальність діяльності МВС України полягає в тому, що міністерство, як частина державного механізму реалізації державних інтересів і державної політики, виступає найбільш містким за обсягом здійснюваних правоохоронних функцій інститутом забезпечення гарантій, прав і свобод громадян. У тому числі, це стосується Національної поліції та надання поліцейських послуг.

Варто визначити умови ефективної діяльності МВС України щодо гарантування публічної безпеки. До них, зокрема, належить:

- по-перше, наявність відповідної правової бази, яка визначає місце МВС у системі гарантування національної безпеки;

- по-друге, якісне управління з боку органів державного управління, вищої регіональної та національної адміністрації. Без цього робота поліції втрачає сенс, оскільки основне її призначення – захист населення від правопорушень – об'єктивно не може здійснюватися без загального керівництва та безконтрольності інстанцій, які виражають волевиявлення населення і виступають від його імені. В іншому випадку поліцейська система перетвориться на неконтрольовану машину, яка замкне все на собі і не буде враховувати інтереси народу, а значить, не потрібна йому;

- по-третє, соціальна довіра;

- по-четверте, укомплектованість особовим складом, що володіє здібностями, адекватними до завдань, які розв'язуються у сфері гарантування безпеки держави. Безперечно, що оперативна протидія злочинності, гарантування безпеки громадян вимагає професійної компетентності співробітників Національної поліції;

- по-п'яте, матеріально-технічне забезпечення. Без виділення поліції необхідних асигнувань, вона втрачає здатність ефективно гарантувати національну безпеку, насамперед тому, що її співробітники залишаються незадоволеними своїм матеріальним становищем і неминучим зниженням соціального статусу [90].

Необхідно врахувати національну специфіку при функціонуванні Національної поліції. Більшістю законів про поліцію (органи вну-

трішніх справ) такий інститут визначався як «орган» - «виконавчий орган державної влади» (Естонія, Литва), «озброєний правоохоронний орган державної влади» (Молдова), «державний озброєний орган виконавчої влади» (Україна),). Меншістю законодавчих актів - як «організація» – «державна правоохоронна озброєна організація» (СРСР), «державна озброєна воєнізована організація» (Латвія).

Навряд чи правильно характеризувати сучасний інститут поліції виключно як «орган влади». Якщо бути точним, то органом є не вся поліція, а суб'єкт, що приймає рішення і діє від її імені, тобто конкретний орган, наприклад, міський відділ, відділення. Національна поліція України – центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічного порядку та громадської безпеки. Діяльність Національної поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ згідно із законом [3].

У науковій літературі домінуючою і, на нашу думку, справедливо, є думка, відповідно до якої завдання державного органу становлять цілі, досягнення яких він повинен добиватися усією своєю діяльністю. Характер завдань органу обумовлюється його соціальним призначенням. Що стосується функцій органу державного управління, то цей термін більш багатозначний і нерідко вживається в значенні соціального призначення, цілей, завдань, повноважень чи компетенції органу управління. Не маючи можливості вдаватися в дискусію і приводити на додаток до наявних ще якісь аргументи, підкреслюю, що найбільш правильно видається поширена точка зору, відповідно до якої під функціями органу державного управління розуміються узяті із суспільного арсеналу види діяльності, необхідні для виконання його соціального призначення. Завдання органу державного управління мають визначальний характер щодо його функцій. Функція - є практична реалізація завдання. Разом з тим слід відзначити дуже умовний характер розходжень між завданнями і функціями державного органу.

До основних функцій (напрямів діяльності) Національної поліції належать:

- гарантування особистої безпеки особи, захист її прав, свобод і законних інтересів, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань;

- організація та забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки;

- організація і забезпечення безпеки дорожнього руху в містах та інших населених пунктах, а також на магістральних шляхах;

- здійснення оперативно-розшукової діяльності;
- проведення дізнання та попереднього слідства у кримінальних справах, що належать до їх компетенції;
- профілактика правопорушень;
- дозвільно-ліцензійна діяльність;
- нагляд за особами з антисоціальною поведінкою, які перебувають на обліку;
- нагляд і контроль за додержанням правил перевезень екологічно небезпечних вантажів; захист власності від злочинних посягань [4].

На органи внутрішніх справ також покладається обов'язок надання соціальної та адміністративно-правової допомоги населенню та сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них завдань. Для виконання цих завдань та функцій у сфері внутрішніх справ державою створено відповідний орган – Міністерство внутрішніх справ України, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Міністерство внутрішніх справ України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху та пожежної безпеки, охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів (ст. 1 Положення про МВС України) [5].

Варто вказати, що на даний час сутність публічноуправлінської діяльності МВС інституціонально змінилася. На даний час МВС як центральний орган виконавчої влади, формує державну політику в правоохоронній сфері, але інші види публічноуправлінської діяльності здійснює система органів виконавчої влади та військових формувань в системі МВС. Власне, на даний час з позицій управління міністерство здійснює координаційні функції.

Втім є низка базових суперечностей такого підходу.

Так, у 2002 році було прийнято Закон України «Про структуру та штатну чисельність МВС України» (чинний на сьогодні). Основні складники:

- 1) Міністерство внутрішніх справ України – центральний орган управління;
- 2) головні управління, управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі;
- 3) міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти;

4) підрозділи судової міліції;

5) підрозділи місцевої міліції [96].

Численні реформи суттєво змінили інституціональну сутність правоохоронної функції в системі МВС України. Так, запроваджено Службу судової охорони і виведено зі складу МВС відповідні підрозділи, створено Бюро економічної безпеки і МВС позбавилася функції протидії економічній злочинності (колишня ДСБЕЗ у складі МВС); створено ДБР і частково зменшилися функції МВС у цій сфері. У 2006 році в законі України «Про міліцію» виключили поняття місцевої міліції. Від 2015 року в Україні ліквідовані територіальні органи – головні управління, управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі; міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти.

Процес реформування органів правопорядку міг отримати свій розвиток за такими альтернативними напрямками:

1) поступове збільшення в структурі держави кількості відокремлених правоохоронних органів, які б створювали систему за одночасного формування муніципальних органів охорони громадського порядку;

2) створення на базі МВС багатопрофільної міліції, національної гвардії і муніципальної міліції;

3) збереження діючої системи органів внутрішніх справ із одночасною оптимізацією її організаційної структури. На користь цього варіанта свідчив досвід багатолітнього функціонування даного органу правопорядку у вітчизняних умовах та його позитивна роль щодо гарантування правоохоронної безпеки країни.

Натомість, у процесі реформи правоохоронної сфери з 2015 року сформовано багатoelementну систему МВС України у складі: Національної поліції, Національної гвардії, Державної прикордонної служби, Державної міграційної служби, Державної служби з надзвичайних ситуацій. Звичайно, обов'язковою умовою нормального функціонування будь-якої державної структури, тим більше поліції, є чітке встановлення в нормативно-правовому порядку її призначення і мети діяльності. Причина в тому, що мета діяльності поліції багато в чому збігається з призначенням інших правоохоронних інститутів держави, наприклад, прокуратури. Крім того, світова історія свідчить, що перед поліцією ставилося безліч різних цілей, і всі спроби розкрити сутність поліції за допомогою одного лише виявлення її призначення в остаточному підсумку, з чисто теоретичної точки зору, нічого не варте.

Саме так слід розуміти завдання перетворення МВС у систему масового обслуговування населення. Такі зміни сучасного статусу МВС у поєднання з чітким законодавчим закріпленням їх повноважень орієнтуватиме працівників у процесі публічноуправлінської діяльності:

- на потребу оперативної реакції на вчинення правопорушення;
- на потребу оперативного розгляду порушених кримінальних справ;
- по-третє, на уважне, об'єктивне та доброзичливе ставлення до громадян.

Механізми публічноуправлінської діяльності МВС, які забезпечують управлінські рішення щодо гарантування внутрішньої безпеки країни, мають сприяти реалізації МВС таких принципів, як:

- дотримання свобод і прав громадянина;
- законність;
- позапартійність і деполітизація;
- захищеність демократичних цінностей суспільства;
- колегіальність й єдиноначальність під час опрацювання та прийняття рішень;
- першочерговість функцій запобігання і профілактики правопорушень;
- взаємозв'язок з органами державного управління, місцевими органами самоврядування та військовими об'єднаннями;
- відкритість до громадського контролю;
- співпраця з населенням, громадськими об'єднаннями та неурядовими організаціям.

Вирішення цієї проблеми не можливе без здійснення конструктивних заходів організаційного характеру, зокрема: без послідовного, енергійного впорядкування, часткового реформування і структурного вдосконалення всієї системи МВС України, що актуалізує процес реформування структури міністерства. На нашу думку, процес формування мети і пріоритетів її розвитку має будуватися з дотриманням ряду теоретико-методологічних принципів.

По-перше, процес формування мети і пріоритетів має базуватися на фундаменті узагальненого досвіду (як позитивного, так і негативного) функціонування системи Національної поліції. Не можна «почати» вдосконалення з певної дати чи за вказівкою зверху. Шляхи виникнення, становлення і розвитку НП - це безперервний процес удосконалення її діяльності. По-друге, діяльність НП нерозривно пов'язана з життєдіяльністю суспільства і держави. Тому формування мети і пріоритетів розвитку та вдосконалення функціонування системи ОВС має базуватися і відповідати загальному процесу розвитку української державності, перетворенню України у зріле гро-

мадянське суспільство. По-третє, головним завданням цього процесу має бути забезпечення ефективності діяльності НП, показником якої є їх здатність забезпечувати порядок, безпеку і надійність суспільних відносин, захист яких віднесений законодавством до компетенції НП.

Показовою у цьому плані є розробка концептуального вектору дії так званої системи масового обслуговування. Система масового обслуговування - це, насамперед, організаційний і моральний принцип функціонування НП, в основі якого закладено дві основні ідеї: по-перше, загальні ідеї кібернетичної теорії масового обслуговування, яка оперує такими поняттями, як «заява», «відмова», «позачерговість обслуговування», «здатність системи виконувати заяви» тощо; по-друге, ідея взаємовідносин у системі «органи внутрішніх справ - населення», при якій НП мають належати до кожного, хто потрапив добровільно або з необхідності у сферу її юрисдикції, як до клієнта, якому потрібно придбати увагу і зробити це чесно, культурно, доброзичливо та кваліфіковано.

Саме так слід розуміти завдання перетворення НП у систему масового обслуговування населення. Такі зміни соціального «обличчя» НП у поєднання з чітким законодавчим закріпленням їх повноважень орієнтуватиме працівників:

- по-перше, на потребу оперативно реагувати на надходження заяв та повідомлень про правопорушення з тим, щоб не втратити пізніше доказ про існуючий юридичний факт;
- по-друге, на потребу оперативного розгляду та вирішення справ і матеріалів, щоб не накопичувати їх та не створювати досить тривалу «чергу на обслуговування», яка нерідко паралізує нормальну роботу оперативних і слідчих апаратів;

– по-третє, на уважне, об'єктивне та доброзичливе ставлення до громадян; незалежно від того, чому вони стали «клієнтами» правоохоронного органу - прийшли отримати паспорт, потерпілі, свідки, підозрювані.

По суті, мова йде про формування механізму надання поліцейських послуг у його публічноуправлінському форматі як комплекс заходів, спрямованих на забезпечення громадської безпеки та порядку, захист прав і свобод людини та громадянина, запобігання та розкриття злочинів, розшук осіб, які їх зникли безвісти, розслідування кримінальних справ, забезпечення дорожнього руху, нагляд за місцями позбавлення волі, надання допомоги громадянам у надзвичайних ситуаціях та інші функції, що покладаються на органи

внутрішніх справ відповідно до законодавства. З публічноуправлінської точки зору, поліцейські послуги можна розглядати як: вид державної діяльності, адже надання поліцейських послуг є однією з основних функцій держави, що забезпечується діяльністю органів внутрішніх справ; інструмент публічного управління – поліцейські послуги використовуються для реалізації державної політики в сфері забезпечення громадської безпеки та порядку; а також як суспільне благо – оскільки надання якісних поліцейських послуг є важливою умовою забезпечення безпечного та комфортного життя громадян.

Висновки. Прийнятий у теорії та практиці підхід до оцінки управлінської діяльності структур поліції розглядає її як необхідний, але не головний, як би допоміжний, аспект загальної оцінки, в якій провідна роль відводиться оцінці за кінцевими результатами. Оскільки ефективність організації діяльності щодо надання поліцейських послуг визначається не лише їх цільовою функцією, а й функцією інтенсифікації правоохоронної діяльності, при оцінці організації надання таких послуг необхідно пере-

ходити від формально-кількісних показників результатів до системи навантажувальних показників, що включають і результати правоохоронної діяльності, що вимірюються з позиції її продуктивності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Хоміч Ю. Формування та реалізація публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів: теоретико-методологічні засади. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. №4. С. 45-49.
2. Хоміч Ю. Правоохоронна функція сучасної демократичної держави: публічноуправлінський аспект. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. №. 5. С. 87-94.
3. Адміністративна діяльність Національної поліції : навч. Посібник / кер. авт. кол. к.ю.н., засл. юрист України В.А. Глухверя. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ. 2017. 248 с.
4. Khomich Y. Transformations of public administration systems in the context of decentralization of state power. *Legia si viata*. 2018. № 10. С. 26-31.
5. Положення про Міністерство внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878. – URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248608057>.