

УДК 351.355

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2024.2.9>

**Потіп Микола Миколайович,**

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри

Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ORCID ID: 0000-0001-6861-8251

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ СУБ'ЄКТАМИ НАДАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

### THEORETICAL AND METHODOLOGICAL FOUNDATIONS OF THE FORMATION OF A MECHANISM FOR ENSURING LAW AND ORDER BY SUBJECTS OF THE PROVISION OF POLICE SERVICES IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER

*Стаття присвячена дослідженню сучасних проблем формування механізму забезпечення правопорядку суб'єктами надання поліцейських послуг. Запропоновано авторське визначення поняття поліцейських послуг у форматі галузі публічного управління та адміністрування. Доведено, що сучасний стан гарантування національної безпеки актуалізував дослідження феномену «публічна безпека» саме у контексті наявної термінологічної невизначеності понять «громадський порядок», громадська безпека», «публічна безпека». Саме тому у статті наведено авторську позицію щодо даної термінологічної різноманітності у контексті принципів публічного адміністрування.*

*У статті обґрунтовано низку наукових положень щодо правопорядку як специфічного адміністративно-правового режиму, визначено особливості формування засад правопорядку в умовах зовнішньої агресії. Наведено характеристики діяльності суб'єктів надання поліцейських послуг у контексті формування адміністративного змісту децентралізації влади.*

*На основі аналізу сучасного стану розвитку системи забезпечення та механізму правопорядку сформульовано авторське бачення поняття «національний механізм забезпечення правопорядку (НМЗП)» як сукупності взаємопов'язаних правових, організаційних, матеріально-технічних та інших заходів і засобів, що застосовуються державою, державними органами, інститутами громадянського суспільства для захисту суспільних відносин від протиправних посягань, дотримання прав і свобод громадян, виконання юридичних обов'язків, забезпечення встановленого правового порядку на основі концепту правової держави. Удосконалено науковий підхід щодо впливу процесу децентралізації на функціонування механізму правопорядку в державі. При цьому враховано, що зміст наявних проблем функціонування НМЗП під час правового режиму воєнного стану має суто суб'єктивний характер, оскільки саме в системі державної влади формується єдине (універсальне) сприйняття змісту сучасної реформи децентралізації.*

*У статті запропоновано нові підходи щодо дослідження інституту правопорядку у контексті мілітарної парадигми публічного управління.*

**Ключові слова:** державне управління, децентралізація державної влади, механізми державної влади, правопорядок, поліцейські послуги, публічне управління, публічна безпека.

*The article is devoted to the study of modern problems of formation of the mechanism of ensuring law and order by the subjects of police services provision. The author offers her own definition of the concept of police services in the format of the public administration and management branch. It is proved that the current state of national security has actualized the study of the phenomenon of "public security" in the context of the existing terminological uncertainty of the concepts of "public order", "public safety", "public security". That is why the article presents the author's position on this terminological diversity in the context of the principles of public administration.*

*The article substantiates a number of scientific provisions regarding law and order as a specific administrative and legal regime, and identifies the peculiarities of forming the foundations of law and order in the context of external aggression. The author describes the characteristics of the activities of police service providers in the context of forming the administrative content of decentralization of power.*

*Based on the analysis of the current state of development of the law enforcement system and mechanism, the author's vision of the concept of "national law enforcement mechanism (NLEM)" is formulated as a set of interrelated legal, organizational, logistical and other measures and means used by the State, State bodies, and civil society institutions to protect public relations from unlawful encroachments, to respect the rights and freedoms of citizens, to fulfill legal obligations, and to ensure the established legal order. The author improves the scientific approach to the impact of the decentralization process on the*

*functioning of the law and order mechanism in the State. It is taken into account that the content of the existing problems of the functioning of the NLEM under the legal regime of martial law is purely subjective, since it is in the system of state power that a single (universal) perception of the content of the modern decentralization reform is formed.*

*The article proposes new approaches to the study of the institution of law and order in the context of the military paradigm of public administration.*

**Key words:** *public administration, decentralization of state power, mechanisms of state power, law and order, police services, public administration, public security.*

**Постановка проблеми.** Українська держава на сучасному етапі державотворення постала перед інституціональними викликами в системі публічного управління, обумовленими протидією збройній агресії РФ, запровадженням правового режиму воєнного стану, формуванням нових управлінських механізмів на регіональному рівні, змінами повноважень органів управління. У той самий час, формування механізму забезпечення правопорядку суб'єктами надання поліцейських послуг в умовах децентралізації влади потребувало інституціонального наповнення, формування нової нормативної бази, суттєвого коригування функціонального змісту діяльності органів правопорядку.

Наявні інституціональні механізми в системі громадської безпеки (публічної безпеки) спрямовані на захист широких верств населення від небезпек або ризиків, які можуть завдати шкоди або травм, включають в себе заходи, що вживаються державними органами загальної компетенції, правоохоронними органами, службами з надзвичайних ситуацій та іншими організаціями для забезпечення безпеки громадян і громад, захисту конституційних принципів, перш за все, верховенства права [1].

Ми обґрунтовуємо позицію щодо трансформації сучасного поняття «громадська безпека», вживання його більш коректного змісту – «публічна безпека», адже громадська безпека передусім пов'язана із захистом громадян і підтриманням порядку в громадах, охоплює такі питання, як запобігання злочинності, реагування на надзвичайні ситуації, протипожежний захист та охорона здоров'я населення. У частині відповідальності місцеві органи державної влади та муніципальні органи влади, включаючи механізми правопорядку, пожежні служби, служби екстреної медичної допомоги, зазвичай відповідають за забезпечення громадської безпеки. Публічна безпека – це сукупність політик, практик та організаційних заходів, спрямованих на забезпечення безпеки, здоров'я та добробуту громадськості. Це основний компонент публічного управління, що зосереджується на захисті громадян від таких загроз, як злочинність, нещасні випадки, катастрофи та інші

надзвичайні ситуації. Публічна безпека має на меті створити середовище, в якому люди можуть жити, працювати та спілкуватися без надмірного страху чи ризику.

**Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій** показав, що проблематика розглянута у роботах фахівці у галузі права, державного управління, політичних наук. Це перш за все, праці О. Акімова, В. Авер'янова, О. Бандурки, В. Баштанника, Ю. Битяка, А. Комзюк, В. Колпакова, О. Кривенка, Н. Матюхіної, О. Скакун, Т. Чубари, Ю. Хоміча та інш. Загальна спрямованість сучасних досліджень механізму правопорядку полягає у детермінації функціонального чинника та суб'єктності в системі публічної безпеки.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Основною проблемою сучасної галузі публічного управління та адміністрування виступає недостатня детермінація і розробка наукових положень щодо регулювання діяльності органів державної влади в умовах правового режиму воєнного стану щодо забезпечення правопорядку та громадської безпеки на основі сучасної конституційної парадигми.

**Метою статті** є розробка теоретико-методологічних засад формування механізму забезпечення правопорядку суб'єктами надання поліцейських послуг в умовах децентралізації влади, а також обґрунтування нового публічноуправлінського підходу щодо змісту забезпечення правопорядку в умовах особливого режиму адміністрування – правового режиму воєнного стану.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Сучасна система публічної безпеки охоплює різні аспекти публічноуправлінської діяльності, зокрема, у контексті діяльності правоохоронних органів. Перш за все, підтримання правопорядку, запобігання та реагування на злочинну діяльність, а також затримання правопорушників, реагування на надзвичайні ситуації (протипожежні послуги, невідкладна медична допомога, реагування на стихійні лиха та інші надзвичайні ситуації, безпека дорожнього руху, реалізація заходів для мінімізації наслідків природних або антропогенних катастроф, таких як землетруси, повені або тероризм).

Метою зусиль у сфері публічної безпеки також виступає створення безпечного середовища для окремих осіб, сімей і громад, щоб вони могли жити, працювати і процвітати без страху перед шкодою чи небезпекою. Це передбачає спільні зусилля різних державних установ, неприбуткових організацій та громадськості для виявлення та усунення потенційних ризиків, впровадження превентивних заходів та ефективного реагування на надзвичайні ситуації чи інциденти, що загрожують безпеці.

Водночас, з позицій сучасного правового регулювання публічноуправлінської діяльності важливо вказати, що сутність конституційно-правового змісту поняття «правопорядок» є основоположним для функціонування наявної моделі спроможної держави, і охоплює низку принципів і практик, спрямованих на підтримання суспільної злагоди, захист прав особистості та забезпечення верховенства права. Характеристика конституційної сутності «правопорядку» передбачає розуміння його різних складових, включаючи правові, процедурні та інституціональні аспекти, а також роль правопорядку у відкритій системі управління. Варто погодитись із науковим підходом В. Баштанника про інтегровану систему публічного управління (ІСПУ), визначені особливості таких систем [2]. Вважаємо, що варто розвинути даний підхід до розуміння зокрема, алгоритмів формування такої системи, правил і принципів, що поєднують елементи такої системи, визначити ключові елементи, які складають конституційну сутність правопорядку як центрального ядра функціонування ІСПУ.

Очевидно, важливо вести мову про конкретизацію змісту такого феномену в системі публічного управління як національний механізм забезпечення правопорядку (НМЗП). Важливо наголосити, що національний механізм забезпечення правопорядку є критично важливою складовою правової бази країни, призначеною для забезпечення публічної безпеки, підтримання порядку, виконання законів і захисту прав громадян. До такого механізму: входять міністерства, служби, агентства; характеризують процеси та правові положення, що функціонують, щоб підтримувати верховенство права та сприяти справедливості. Основні компоненти НМЗП: по-перше, правоохоронні органи, перш за все Національна поліція, спеціалізовані структури, що здійснюють правоохоронні функції, органи судової влади, органи прокуратури; по-друге, правова база функціонування НМЗП – закони України, нормативно-правові акти діяльності органів державної влади

з питань правопорядку; по-третє, ключові функції (запобігання злочинності, патрулювання, громадянська освіта, розслідування та розкриття злочинів тощо;

Проведений аналіз нормативно-правових актів з питань діяльності правоохоронних органів показав, що поняття правопорядок регламентовано недостатньо. Так, Закон України «Про Національну поліцію» містить термін «прапорядок» лише тричі, при цьому опосередковано розділено власне діяльність поліції і сам термін «правопорядок». Зокрема, закон встановлює (стаття 1.). Національна поліція України : «1. Національна поліція України (поліція) - це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку». 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 [3].

З позицій сучасного розуміння правопорядку, Закон України «Про Національну поліцію» містить функціональний імператив правопорядку у межах статті 23 «Основні повноваження поліції»: 25) виконує в межах компетенції запити органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону та міжнародних договорів України. Так само термін правопорядок згадується у статті 88 закону: поліція інформує громадськість про стан правопорядку.

З позицій детермінації публічноуправлінської функції правопорядку Національної поліції визначити сутність її ролі у забезпеченні правопорядку. Важливо розуміти, що «правопорядок» не є окремим, однорідним поняттям. Натомість такий суспільний інститут представляє динамічну взаємодію взаємопов'язаних елементів: по-перше, підтримка громадського порядку через: *по-перше*, проактивні заходи, зокрема, патрулювання, громадські ініціативи з публічної безпеки та програми запобігання злочинності; реагування на кримінальні події, надзвичайні ситуації та громадські заворушення для відновлення порядку та забезпечення публічної безпеки; управління дорожнім рухом через контроль за дотриманням правил дорожнього руху, керуванням транспорт-

ним потоком і реагування на аварії для забезпечення безпечного та впорядкованого руху людей і товарів; контроль у місцях масового скупчення населення (у тому числі, під час громадських заходів).

По-друге, шляхом забезпечення виконання норм законів на основі дотримання всієї правової бази: розслідування злочинів і затримання підозрюваних відповідно до правових процедур, підготовка справ до судового переслідування, свідчення в суді.

По-третє, шляхом захисту прав і свобод, у тому числі, на свободу слова, зібрань, віросповідання та інші фундаментальні свободи в рамках закону, забезпечення належної правової процедури: дотримання правових процедур під час арештів, обшуків, конфіскацій та розслідувань для захисту осіб від свавільного чи несправедливого поводження. Такі поліцейські процедури передбачають повага до людської гідності, шанобливе ставлення до всіх людей, незалежно від їхнього походження, переконань чи ймовірних правопорушень. У свою чергу, такий підхід забезпечує зміцнення громадської довіри як основу ефективного правоохоронного процесу, прозорість і підзвітність діяльності та надання громадськості чіткої інформації про стан забезпечення публічної безпеки, процедури та дії, залучення громад через охоплення, діалог і партнерство для вирішення проблем і сприяння співпраці. На такій основі формується фундамент справедливої та неупередженої поліцейської діяльності, змістом якої виступає послідовне та неупереджене застосування закону, справедливе та справедливе ставлення до всіх громадян, незалежно від їх походження чи статусу. Отже, НМЗП – це комплексна спроба збалансувати індивідуальні права з публічною безпекою, вимагаючи проактивного вирішення проблем, непохитної поваги до закону та відданості зміцненню довіри між громадами, яким вони служать. Саме тому основою національного механізму забезпечення правопорядку є комплексна та чітко визначена правова база. Це включає конституцію, профільні закони, нормативні акти та процесуальні кодекси, які регулюють поведінку правоохоронних органів і визначають їхні повноваження, обов'язки та обмеження. Правова база встановлює межі діяльності правоохоронних органів і забезпечує дотримання принципів справедливості та верховенства права.

Отже, сутність національного правоохоронного механізму полягає в його здатності підтримувати верховенство права, захищати права і свободи громадян, підтримувати безпечно та надійне середовище для розвитку суспільства. Встанов-

люючи баланс між дотриманням законів і повагою до громадянських свобод, механізм служить наріжним каменем оптимально функціонуючого суспільства, заснованого на принципах респонсивності, справедливості, підзвітності та суспільної довіри.

Комплексний аналіз нормативної бази формування публічноуправлінського змісту НМЗП важливо доповнити аналізом функціоналу інших правоохоронних органів. Зокрема, Закон України «Про Службу безпеки України» визначає, що Служба безпеки України – державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України [4]. Втім термін «правопорядок» у законі відсутній, так само як і поняття «публічна безпека». До завдань СБУ законом віднесено: захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підприємної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. До завдань Служби безпеки України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень проти миру і безпеки людства, тероризму та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України. Варто вказати, що контекстуально такі положення доповнюють розуміння інституту правопорядку як з позицій компетентнісного підходу, так і з позицій функціональних чинників.

Разом з тим, функціонування НМЗП у визначальній мірі детерміновано через діяльність Національної гвардії України. Закон України «Про Національну гвардію» визначає, що Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначено для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від кримінальних та інших протиправних посягань, охорони громадської безпеки і порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій. При цьому у статті 2 закону серед основних функцій Національної гвардії України визначено такі:

12) участь у відновленні правопорядку у разі виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, розблокуванні або припиненні протиправних дій у разі захоплення важливих державних об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

13) участь у підтриманні або відновленні правопорядку в районах виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю та здоров'ю населення;

14) участь у відновленні конституційного правопорядку у разі здійснення спроб захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, у відновленні діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування [5].

Важливо наголосити, що в системі виконавчої влади основні функції позабезпеченню публічної безпеки, правопорядку і надання поліцейських послуг покладені на Міністерство внутрішніх справ. Так, відповідно до положення про МВС, затверджене ..., МВС визначено головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах: ...1) забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг; ... 6) проводить моніторинг стану публічної безпеки та правопорядку в державі [6].

Саме тому логічно запропонувати визначення НМЗП на основі наведених функціональних ознак

забезпечення правопорядку в системі публічного управління. Національний механізм забезпечення правопорядку, який базується на визначальній ролі МВС України (діяльності Національної поліції та Національної гвардії України), у формуванні системи публічної безпеки можна визначити як інтегровану систему управління (за концептом В.Баштанника [2]), де Національна поліція діє як основний орган, в рамках чітко визначеної правової бази та спільно з іншими суб'єктами публічної безпеки для дотримання законів, запобігання та розслідування злочинів, підтримки правопорядку та захисту прав і свобод громадян, зрештою. сприяння створенню безпечного середовища для суспільства. Основними ознаками діяльності МВС України виступають: багаторівнева структура (законодавство, установи, процедури та ресурси); Національна поліція як основний орган; чітко визначена правова база (в межах, встановлених Конституцією України, законами та нормативно-правовими актами, забезпечуючи підзвітність і повагу до прав громадян; співпраця з іншими суб'єктами публічної безпеки для забезпечення комплексного підходу до публічної безпеки..

**Висновки.** Національний механізм забезпечення правопорядку – це внесок у безпечне та захищене середовище, з метою створити середовище, де громадяни відчуватимуть себе в безпеці, впевнені у верховенстві права та зможуть вільно здійснювати свої права. Надійна система публічної безпеки спирається не лише на примусові повноваження Національної поліції, але й на її зобов'язання діяти в рамках закону, співпрацювати з іншими суб'єктами та віддавати пріоритет правам і безпеці всіх громадян з метою забезпечення правопорядку.

#### REFERENCES:

1. VRU, Constitution of Ukraine (1996). *Konstytutsiia Ukrainy* [Information of the Verkhovna Rada of Ukraine], vol. 30, Art. 141 [in Ukrainian]. [in Ukrainian].
2. Transformation of public administration in the context of European integration processes. *Transformatsiia derzhavnoho upravlinnia v konteksti yevropeiskykh intehtratsiinykh protsesiv* [Transformation of public administration in the context of European integration processes] : monograph. Dnipro: DRIDU NADU, 2010. 390 c. [in Ukrainian].
3. VRU, On the National police. Law of Ukraine. July, 02, 2015, №580-VIII (2015). *Pro Natsionalnu politsiiu* [On the National police: Law of Ukraine.]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>. [in Ukrainian].
4. VRU, On Security service of Ukraine: Law of Ukraine, 25 March 1992, №. 2229-XII (1992). *Pro Sluzhbu Bezpeky Ukrainy*. [On Security service of Ukraine: Law of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12?lang=en#Text>
5. VRU, On the National Guard of Ukraine, March 13 № 876-VII, (2014). *Pro Natsionalnu hvardiiu Ukrainy* [Law of Ukraine «About the National Guard of Ukraine»], *Press Bulletin of the Verkhovna Rada*. Kyiv, vol. № 17, art. 594 [in Ukrainian].
6. Cabinet of Ministers of Ukraine, On approval of the Regulation on the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine, 28 October 2015, № 878. *Polozhennia pro Ministerstvo vnutrishnikh sprav* [ Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine: On approval of the Regulation on the Ministry of Internal Affairs of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF?lang=en#Text>. [in Ukrainian]