ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ПРОКОФ'ЄВ МИКОЛА МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 342.9. 08:35.083

ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ

081 Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідні джерела _____ М. М. Прокоф'єв

Науковий керівник – Йосифович Данило Ігорович, кандидат юридичних наук, доцент

Львів – 2021

АНОТАЦІЯ

Прокоф'єв М. М. Адміністративно-правове регулювання державної служби в правоохоронних органах. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2021.

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукової проблеми адміністративно-правового регулювання державної служби в правоохоронних органах, що лягло в основу вироблення відповідних концептуально-методологічних засад, спрямованих на вирішення актуальних науково-прикладних проблем у галузі адміністративного права і таких, що можуть бути використані для законотворчого забезпечення модернізації державної служби в правоохоронних органах.

У результаті проведеного дисертаційного дослідження розкрито стан адміністративно-правового регулювання державної служби в правоохоронних органах в умовах адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу.

Визначено, що сучасна модель державної служби в правоохоронних органах має ґрунтуватися на передових досягненнях соціальної філософії, в якій професійна діяльність державних службовців правоохоронних органів представляється як вид професійної діяльності, орієнтованої на надання соціально значущих послуг у галузі всебічного захисту основоположних прав та інтересів громадян. Основними напрямами побудови моделі державної служби є вирішення завдань підвищення ефективності державного управління в правоохоронних органах шляхом посилення децентралізації, спрощення процедур і структур, надання більшої самостійності управлінському персоналу в ухваленні рішень.

Обґрунтовано потребу розширення предмета адміністративного права шляхом доповнення положень щодо завдань, функцій, обов'язків представників державних органів.

Здійснено розподіл принципів державної служби в правоохоронних органах на три групи. До першої групи зараховано загальносистемні принципи, що закріплюють конституційно-правові основи системи державної служби в правоохоронних органах як невід'ємного інституту державного управління. Другу групу становлять принципи, які визначають закономірності, що виникають в процесі формування та розвитку державно-службових правовідносин, відображають специфіку професійної діяльності державних службовців з реалізації правоохоронних функцій. До третьої групи належать принципи, що характеризують внутрішню організаційну діяльність правоохоронних органів.

Окреслено тенденції сучасної доктрини адміністративно-правового регулювання державної служби в правоохоронних органах, на які впливає політичний процес, що має правову природу. Ця обставина зумовлює неминучість розбіжності між реально чинними нормативно-правовими актами, які регулюють державну службу та нормативними актами, що регулюють діяльність правоохоронних органів.

Наголошено, що в сучасній доктрині адміністративно-правового регулювання державної служби в правоохоронних органах формальні основи побудови системи поглиблення соціальної сутності державної служби в правоохоронних органах позбавлені системності, що стає закономірним наслідком чинників, які визначені науково-теоретичними та політичними передумовами. Оптимізації розвитку соціальної сутності державної служби не можна досягнути тільки завдяки вдосконаленню формальних основ правоохоронної діяльності, її ефективність пов'язана з трансформацією різних аспектів правового життя, передусім громадської правосвідомості.

Доведено, що аналіз законодавства про державну службу в правоохоронних органах в частині, яка стосується правового статусу державних

службовців, дав підстави для концептуального поєднання складної багаторівневої моделі статусу державного службовця з модульним адміністративно-правовим змістом. Залежно від обсягу, змісту та характеру суб'єктивних прав й обов'язків державного службовця у правоохоронних органах у структурі адміністративно-правового статусу можна виділити три основні рівні: універсальні засади правової свободи державного службовця у правоохоронних органах (загальний статус); спеціальний посадовий модуль державного службовця у правоохоронних органах (спеціальний статус); персональний модуль адміністративно-правових можливостей окремого державного службовця у правоохоронних органах (індивідуальний статус).

Наголошено, що формування в Україні публічно-правового інституту державної служби в правоохоронних органах, основаного на професіоналізмі та компетентності, сприяло професіоналізації державно-службової діяльності. Її основним компонентом є наявність у державних службовців правоохоронних органів необхідної, згідно із законодавством, професійної освіти, що зумовлює потребу в систематичному професійному їх навчанні відповідно до встановлених професійно-кваліфікаційних вимог, структурно-функціональних особливостей конкретного виду державної служби в правоохоронних органах, категорії державної посади.

Охарактеризовано правовідносини, що виникають у сфері перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців правоохоронних органів, як особливий вид правових відносин, які мають самостійний об'єкт. Норми, що регулюють ці відносини, утворюють самостійний правовий інститут, до складу якого входять положення конституційного, адміністративного і трудового права. Головне його призначення полягає в забезпеченні комплексного правового регулювання суспільних відносин з приводу перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців правоохоронних органів.

Зауважено, що в законодавстві зарубіжних держав термін «державна служба в правоохоронних органах» не поширений повсюдно, поруч з ним або замість нього використовують дещо ширше поняття – публічна служба. Для

проведення порівняльного аналізу регулювання державної служби в правоохоронних органах в різних державах визначено сутнісні риси державної служби, які й відрізняють цей інститут від публічної служби та трудової діяльності. Серед основних відмінностей виділено невоєнізований характер служби; службовий, публічний характер діяльності державних службовців; її напрям на здійснення цілей і функцій держави у правоохоронних органах. Як додаткові ознаки виокремлено: постійний, професійний характер і сферу діяльності державних службовців, отримання грошового утримання з держбюджету, особливий статус державних службовців. У національних законодавствах зарубіжних держав застосовують три основні підходи до визначення правового статусу державного службовця правоохоронних органів. Згідно з першим підходом, статус визначається через категорію діяльності та закріплення її ознак; згідно з другим – за допомогою поняття державного службовця шляхом перерахування конкретних категорій службовців; відповідно до третього – через вказівку переліку інституційних елементів, що входять до структури державної служби.

Наведені теоретичні підходи до напрямів удосконалення законодавства про адміністративно-правове регулювання державної служби в правоохоронних органах основані на використанні європейського досвіду формування інституту державної служби, розгляду її функціональної ролі на сучасному етапі розвитку соціальних відносин у суспільстві в контексті розвитку службового законодавства.

Окреслена специфіка адміністративно-правового регулювання службової діяльності державного службовця правоохоронних органів обґрунтована інтеграцією публічних і приватноправових засад, тож немає сенсу наполягати на якихось перевагах трудового або адміністративно-правового підходу до регулювання державної служби в правоохоронних органах. Такий стан законодавства в перспективі має набути діалектичну єдність правових основ.

Аналіз нормативно-правової бази регулювання службових відносин у правоохоронних органах вказує на розширення й універсалізацію їх

підзаконного адміністративно-правового регулювання. Такий стан передбачає зважений і науково обґрунтований комплекс матеріально-правових і регламентних (процесуальних) джерел, що сприяють формуванню якісних адміністративно-правових процедур проходження служби в правоохоронних органах. Особливість правового регулювання діяльності державного службовця правоохоронних органів полягає в тому, що законодавство в окремих випадках не пов'язує статус державного службовця правоохоронних органів із заміщенням посади.

Ключові слова: державна служба, правоохоронна сфера, адміністративно-правове регулювання, європейська інтеграція, закордонний досвід, принципи державної служби, професіоналізм, компетентність, удосконалення законодавства.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Прокоф'єв М. М. Конфлікт інтересів на державній службі в правоохоронній сфері: проблеми виявлення та подолання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична.* 2018. № 4. С. 170-179.

2. Прокоф'єв М. М. Правова природа дисциплінарної відповідальності державних службовців в правоохоронній сфері. *Порівняльно-аналітичне право.* 2018. № 6. С. 292-295.

3. Прокоф'єв М. М. Роль кадрового забезпечення в системі державної служби в умовах реформування правоохоронної сфери. Прикарпатський юридичний вісник. 2019. Випуск 1 (26). С. 166-171.

4. Прокоф'єв М. М. Оптимізація перепідготовки та підвищення кваліфікації поліцейських національної поліції. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2019 № 3. С. 153-157.

5. Прокоф'єв М. М. Державна служба в системі органів національної

поліції. VISEGRAD JOURNAL ON HUMAN RIGHTS. 2019. № 5. Частина 2. С. 152-157.

6. Прокоф'єв М. М. Довіра громадян до національної поліції: адміністративно-правові засади формування. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2020 № 5. С. 239-242.

7. Прокоф'єв М. М. Правові засоби запобігання конфлікту інтересів на державній службі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021 № 1. С. 206-209.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Прокоф'єв М. М. Деякі питання визначення конфлікту інтересів на державній службі у правоохоронній сфері. *Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики: матеріали наукового семінару* (Львів, 19 червня 2020 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2020. С. 295-298.

9. Прокоф'єв М. М. Експертиза правових актів МВС України. *Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики:* матеріали наукового семінару (Львів, 21 червня 2019 р.). Львів, 2019. С. 296-298.

10. Прокоф'єв М. М. Право громадян на надання кваліфікованої юридичної допомоги: реалізація функції держави або публічно-правова послуга. *Novi sposob rozvoju: panstvo i pravo: zbiór artykułów naukowych recenzowanych* (London, 27.02.2019-28.02.2019). Warszawa : «Diamond trading tour», 2019. S. 38-39.

11. Прокоф'єв М. М. Громадський контроль як важливий механізм підвищення довіри та підтримки громадян поліції. *Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Запоріжжя, 22-23 лютого 2019 р.). Запоріжжя, 2019. С. 72-74.

12. Прокоф'єв М. М. Громадський контроль як важливий чинник підвищення довіри громадян до поліції. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Одеса, 18-19 січня 2019 р.). Одеса, 2019. С. 65-

67.

13. Прокоф’єв М. М. Мережеві моделі взаємодії в інформаційно-освітньому середовищі з підготовки державних службовців правоохоронної сфери. *Проблеми застосування інформаційних технологій правоохоронними структурами України та закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання* : збірник наукових статей за матеріалами доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (Львів, 21 грудня 2018 р.) Львів, 2018. 131-135.

14. Прокоф’єв М. М. Деякі аспекти адміністративно-правового регулювання припинення державної служби у правоохоронній сфері. *Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні*: тези доповідей регіональної науково-практичної конференції (Львів, 14 грудня 2018 р.). Львів, 2018. С. 136-139.

ABSTRACT

Prokofiev M. M. Administrative and Legal Regulation of the Civil Service in the Law Enforcement. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The thesis for the degree of Doctor of Philosophy in speciality 081 – Law. Lviv State University of Internal Affairs. Lviv, 2021.

The dissertation summarizes the theoretical generalization and a new solution of the scientific problem of administrative and legal regulation of civil service in law enforcement, which formed the basis for the development of appropriate conceptual and methodological foundations aimed at solving current scientific and applied problems in administrative law and those that can be used to form a system implementation legislative support for the modernization of the civil service law enforcement agencies.

As a result of the dissertation, the state of administrative and legal regulation of the civil service in the law enforcement sphere in the conditions of adaptation of national legislation to the requirements of the European Union is revealed.

It is determined that the modern model of the civil service in the law enforcement sphere should be based on the advanced achievements of social philosophy, in which the professional activity of civil servants in the law enforcement sphere is represented as a type of professional activity, focused on the provision of socially significant services in the field of comprehensive public interest. The main directions of building a civil service model are to solve the problems of improving the efficiency of public administration in the law enforcement sphere by enhancing decentralization, simplifying procedures and structures, giving giving more independence to management staff in decision making.

The need to expand the subject of administrative law by supplementing the provisions on tasks, functions, duties of representatives of state bodies is substantiated.

The distribution of state principles is carried out in law enforcement into three groups. The first group should include system-wide principles that underpin the constitutional and legal foundations of the civil service system in the field of law

enforcement as an integral institution of public administration. The second group consists of the principles that determine the patterns, used in the process of formation and development of civil service legal relations, reflect the specialty of professional activities of the state law enforcement officers. The third group includes principles that characterize the internal organizational activities of law enforcement agencies.

The tendencies of the modern doctrine of administrative and legal regulation of the civil service in the law enforcement sphere, which are influenced by the political process having legal nature, are outlined. This circumstance stipulates the inevitability of the discrepancy between the actually valid normative-legal acts regulating the civil service and normative acts regulating the activity of law enforcement agencies.

The modern doctrine of administrative and legal regulation of the civil service in the law enforcement sphere emphasized the formal foundations of building a system of deepening the social essence of the civil service in the law enforcement sphere, which are devoid of systematic nature, which becomes a natural consequence of factors determined by scientific, theoretical and political prerequisites. Optimization of the development of the social essence of the civil service cannot be ensured only by improving the formal foundations of law enforcement activity, its effectiveness is connected with the transformation of different aspects of legal life, first of all public justice.

It is proved that the analysis of the law on the civil service in the field of law enforcement in the part concerning the legal status of civil servants allowed to come to a conceptual combination of a complex multi-level model of the status of a civil servant with modular administrative and legal content. Depending on the scope, content and nature of the subjective rights and responsibilities of a civil servant in the law enforcement sphere, there are grounds to distinguish three basic levels in the structure of administrative and legal status: universal principles of legal freedom of a civil servant in law enforcement agencies (general status); special job module civil servant in law enforcement agencies (special status); personal module of administrative and legal capacity of an individual civil servant in the law enforcement sphere (individual status).

It was emphasized that the formation of a public-law institute of civil service in the law-enforcement sphere based on professionalism and competence in Ukraine contributed to the professionalization of the civil service. Its main component is the presence of the necessary legislation for professional education of civil servants in the law enforcement sphere, which necessitates the systematic professional training of civil servants in accordance with established professional and qualification requirements, structural and functional features of a particular type of public service in the law enforcement sphere.

The legal relationships that arise in the field of retraining and advanced training of civil servants in the law enforcement sphere are a special type of legal relations having an independent object. The rules governing these relations form an independent legal institute, which includes the provisions of constitutional, administrative and labor law. Its main purpose is to provide comprehensive legal regulation of public relations regarding retraining and training of civil servants in the field of law enforcement.

It is noted that in the legislation of foreign countries the term public service in the law enforcement sphere is not widespread, with or instead of it is used a broader term - public service. To perform a comparative analysis of the regulation of the civil service in the law enforcement sphere in different states, the essential features of the civil service have been determined, which make it possible to distinguish this institute from public service and labor activity. Among the main differences are the non-militarized nature of the service; the official and public nature of the activity of civil servants; its direction on the implementation of the goals and functions of the state in the field of law enforcement. As additional features the following are offered: permanent, professional character and sphere of activity of civil servants, receiving financial support from the state budget, special status of civil servants. The national laws of foreign countries apply three main approaches to determining the legal status of a civil servant in the field of law enforcement. Status is determined, according to the first approach, by the category of activity and its attributes; according to the second, by means of the notion of a civil servant by listing specific categories of employees; according to the third, by specifying a list of institutional elements that are part of the

civil service structure.

The substantiated theoretical approaches to the directions of improvement of the legislation on the administrative and legal regulation of the civil service in the law enforcement sphere are based on the use of the European experience of forming the civil service institute, considering its functional role at the present stage of development of social relations in society in the context of the development of the service legislation.

The specificity of the administrative and legal regulation of civil servants' service activities is justified by the integration of public and private law principles and it makes no sense to insist on any advantages of the labor or administrative and legal approach to the regulation of the civil service in the law enforcement sphere. In the long run, such a state of law must acquire a dialectical unity of legal basis.

The analysis of the legal framework for regulating official relations in the law enforcement sphere indicates the extension and universalization of their by-law administrative and legal regulation. This situation involves a balanced and scientifically substantiated set of substantive and regulatory (procedural) sources that contribute to the formation of high-quality administrative and legal procedures for the service of law enforcement agencies. The peculiarity of the legal regulation of the activity of a civil servant in the law enforcement sphere is that the legislation in some cases does not link the status of a civil servant in the law enforcement sphere with the replacement of a position.

Key words: public service, law-enforcement sphere, administrative-legal regulation, European ntegration, foreign experience, principles of civil service, professionalism, competence, improvement of legislation.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Прокоф'єв М. М. Конфлікт інтересів на державній службі в правоохоронній сфері: проблеми виявлення та подолання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична.* 2018. № 4. С. 170-179.

2. Прокоф'єв М. М. Правова природа дисциплінарної відповідальності державних службовців в правоохоронній сфері. *Порівняльно-аналітичне право.* 2018. № 6. С. 292-295.

3. Прокоф'єв М. М. Роль кадрового забезпечення в системі державної служби в умовах реформування правоохоронної сфери. Прикарпатський юридичний вісник. 2019. Випуск 1 (26). С. 166-171.

4. Прокоф'єв М. М. Оптимізація перепідготовки та підвищення кваліфікації поліцейських національної поліції. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2019 № 3. С. 153-157.

5. Прокоф'єв М. М. Державна служба в системі органів національної поліції. VISEGRAD JOURNAL ON HUMAN RIGHTS. 2019. № 5. Частина 2. С. 152-157.

6. Прокоф'єв М. М. Довіра громадян до національної поліції: адміністративно-правові засади формування. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2020 № 5. С. 239-242.

7. Прокоф'єв М. М. Правові засоби запобігання конфлікту інтересів на державній службі. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2021 № 1. С. 206-209.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Прокоф'єв М. М. Деякі питання визначення конфлікту інтересів на державній службі у правоохоронній сфері. *Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики: матеріали наукового семінару* (Львів, 19 червня 2020 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2020. С. 295-298.

9. Прокоф'єв М. М. Експертиза правових актів МВС України. *Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики:* матеріали наукового семінару (Львів, 21 червня 2019 р.). Львів, 2019. С. 296-298.

10. Прокоф'єв М. М. Право громадян на надання кваліфікованої юридичної допомоги: реалізація функції держави або публічно-правова послуга. *Novi sposob rozvoju: panstvo i pravo: zbiór artykułów naukowych recenzowanych* (London, 27.02.2019-28.02.2019). Warszawa : «Diamond trading tour», 2019. S. 38-39.

11. Прокоф'єв М. М. Громадський контроль як важливий механізм підвищення довіри та підтримки громадян поліції. *Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Запоріжжя, 22-23 лютого 2019 р.). Запоріжжя, 2019. С. 72-74.

12. Прокоф'єв М. М. Громадський контроль як важливий чинник підвищення довіри громадян до поліції. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Одеса, 18-19 січня 2019 р.). Одеса, 2019. С. 65-67.

13. Прокоф'єв М. М. Мережеві моделі взаємодії в інформаційно-освітньому середовищі з підготовки державних службовців правоохоронної сфери. *Проблеми застосування інформаційних технологій правоохоронними структурами України та закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання* : збірник наукових статей за матеріалами доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (Львів, 21 грудня 2018 р.) Львів, 2018. 131-135.

14. Прокоф'єв М. М. Деякі аспекти адміністративно-правового регулювання припинення державної служби у правоохоронній сфері. *Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні*: тези доповідей регіональної науково-практичної конференції (Львів, 14 грудня 2018 р.). Львів, 2018. С. 136-139.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ..... 2

ВСТУП..... 16

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ 25

1.1 Теоретико-методологічні аспекти дослідження державної служби в правоохоронних органах..... 25

1.2 Тенденції сучасної доктрини адміністративно-правового регулювання державної служби в правоохоронних органах..... 44

Висновки до розділу 1..... 62

РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ 66

2.1. Адміністративно-правовий статус державних службовців правоохоронних органів 66

2.2 Принципи державної служби в правоохоронних органах..... 85

2.3 Професіоналізм і компетентність як основна складова державної служби в правоохоронних органах..... 105

2.4 Підвищення професійного рівня державних службовців правоохоронних органів 126

Висновки до розділу 2 146

РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГУЛЮЄ ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ..... 151

3.1 Зарубіжний досвід правового регулювання державної служби в правоохоронних органах..... 151

3.2 Шляхи удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює державну службу в правоохоронних органах 167

Висновки до розділу 3 185

ВИСНОВКИ 189

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... 198

ДОДАТКИ..... 225

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Процеси змін соціального, економічного, політичного, правового характеру, що відбуваються в Україні, торкнулися й інститутів державної влади. В умовах європейської інтеграції правове регулювання державної служби є одним з пріоритетних напрямів правової політики, державного будівництва, зв'язку державного апарату з населенням, підвищення престижу й авторитету державних службовців. На державну службу покладається реалізація основних напрямів діяльності держави: підтримка публічної і зовнішньої безпеки країни, розвиток економіки, організація роботи державних інститутів, відповідальних за добробут суспільства й держави загалом. Тож потрібно визнати, що державний службовець і державний апарат з їх реальною діяльністю визначають тактику і стратегію, можливості й перспективи розвитку держави. Суспільство безпосередньо зацікавлене в міцному й надійному інституті державної служби, оскільки завдяки йому розв'язуються складні проблеми його взаємодії з державою.

Прийняті законодавчі акти, що регулюють систему державної служби в Україні, є логічним наслідком активно здійснюваних протягом останніх років заходів щодо реформування правових основ діяльності зазначеного соціально-правового інституту. Проте у Стратегії реформування державного управління України від 18 грудня 2018 року було констатовано недостатню якість нормативно-правої бази регулювання державної служби та державної політики цілому загалом в Україні, враховуючи вимоги щодо формування державної політики на основі ґрунтовного аналізу та участь громадськості.

Метою реформування системи державної служби України є підвищення ефективності державної служби та оптимізація витрат на утримання державного апарату, подальший розвиток ресурсного забезпечення, що має сприяти безумовному виконанню державною службою завдань і функцій

відповідно до Конституції України та загальновизнаних норм міжнародного права з питань забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина, оскільки в сучасний період розвитку суспільства потрібно не тільки значне підвищення ролі держави і права, а й розширення участі особи у вирішенні державних і громадських справ.

Державна служба в правоохоронних органах є видом державної служби України, що здійснюється у вигляді професійної службової діяльності державних службовців, які виконують функції із забезпечення публічної безпеки, законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод людини та громадянина. По суті, це державна служба спеціального характеру, що відрізняється за багатьма ознаками, які проявляються в процесі реалізації функцій правоохоронних органів.

Питання державної служби в Україні, зокрема в правоохоронних органах, в різний час були в полі зору вчених і практиків. Однак діалектика соціально-економічного та політичного розвитку України диктує потребу дослідження широкого кола проблем, що стосуються функціонування інституту державної служби в правоохоронних органах у зв'язку зі зміною законодавства, яке регулює державну службу в Україні, а також з реалізацією Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, та реформуванням правоохоронної системи. Такий підхід дасть змогу осмислити проблеми організаційно-правового забезпечення проходження державної служби в правоохоронних органах. Тим більше, що з огляду на недостатньо визначене правове становище державних службовців правоохоронних органів кадровий його корпус не повністю адаптувався до нових соціально-економічних умов, а частково і втратив професіоналізм (у зв'язку з погіршенням якісного складу кадрів державної служби в правоохоронних органах). Значною мірою на це вплинуло падіння престижу служби, зміна соціальних цінностей, втрата авторитету та підтримки правоохоронної діяльності з боку населення.

Тож виявлення проблем, тенденцій, чинників, що впливають на організацію та правове регулювання державної служби у правоохоронних органах, – актуальний і значущий напрям наукового дослідження, метою якого є розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавства й організації проходження державної служби в правоохоронних органах.

Окреслені вектори перетворень в державному управлінні зумовили необхідність та актуальність наукового дослідження адміністративно-правового регулювання державної служби в правоохоронних органах.

Теоретико-методологічне підґрунтя дослідження концептуальних питань теорії та практики адміністративно-правового регулювання державної служби, зокрема в правоохоронних органах, розглядали учені-правники: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, А. І. Берлач, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, І. Л. Бородін, Н. П. Бортник, І. П. Голосніченко, В. Г. Гриценко, В. Л. Грохольський, С. С. Єсімов, І. М. Жаровська, В. О. Заросило, Р. В. Ігонін, М. С. Кельман, С. В. Ківалов, М. В. Ковалів, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Т. К. Кравцова, О. В. Кузьменко, В. І. Курило, О. Я. Лазор, І. О. Личенко, Т. О. Мацелик, В. Л. Ортинський, О. І. Остапенко, П. С. Пацурківський, С. В. Пєтков, Т. О. Проценко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, С. Г. Стеценко, А. А. Суббот, О. В. Тильчик, Н. П. Христинченко, В. К. Шкарупа, В. О. Шамрай, Х. П. Ярмакі та ін.

Особливості розвитку державної служби, її правової природи, адміністративно-правового регулювання діяльності державного службовця правоохоронних органів, а також вивчення інших елементів цієї складної проблематики торкнулись у своїх працях: В. П. Андрущенко, Г. В. Атаманчук, В. Д. Бакуменко, Т. М. Боголіб, І. М. Вахович, С. П. Головатий, Т. О. Гуржій, Д. І. Дзвінчук, М. З. Згуровський, С. Ф. Клепко, М. Н. Курко, В. М. Мадзігон, В. П. Майборода, Р. С. Мельник, Р. А. Науменко, В. М. Огаренко, В. О. Огневюк, Ю. М. Рашкевич, О. Г. Рябека, О. В. Співаковський та ін.

Незважаючи на значну кількість наукових праць, існує нагальна потреба в розробці наукових проблем, пов'язаних з особливостями адміністративно-

правового регулювання державної служби в правоохоронних органах, а також новітніми тенденціями розвитку адміністративно-правової науки. Розробка вказаних питань актуалізує окреслену тематику, дослідження якої дасть змогу, зокрема, вдосконалити підходи до законотворчої діяльності щодо адміністративно-правового регулювання державної служби в правоохоронних органах та формування її інституційної структури, спрямованої на гарантування забезпечення прав і свобод людини з огляду на євроінтеграційні прагнення України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана в контексті наукових досліджень пункту 3.4.2.5 «Україна в системі сучасного міжнародного правопорядку. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом» Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних, суспільних і гуманітарних наук Національної академії наук України на 2019–2023 роки, пункту 4 «Правове регулювання державної служби в Україні та правові механізми усунення корупційних явищ у системі державної служби» розділу «Правове забезпечення державного будівництва та розвитку політичної системи» Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки Національної академії правових наук України, пункту 4.6 «Удосконалення нормативно-правового регулювання трудових відносин та проходження служби в органах внутрішніх справ» Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 рр., затвердженого наказом МВС України від 16.03.2015 № 275, та в межах науково-дослідної роботи кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах розбудови правової держави» (державний реєстраційний номер 0116U004099).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає в дослідженні концептуальних питань теорії і практики адміністративно-

правового регулювання державної служби в правоохоронних органах та виробленні на цій основі рекомендацій і пропозицій, спрямованих на удосконалення норм чинного законодавства. Для досягнення зазначеної мети сформульовано низку *завдань*:

– узагальнити теоретико-методологічні аспекти дослідження державної служби в правоохоронних органах;

– виокремити тенденції сучасної доктрини адміністративно-правового регулювання державної служби в правоохоронних органах;

– розглянути адміністративно-правовий статус службовця державної служби в правоохоронних органах;

– визначити принципи державної служби в правоохоронних органах;

– розкрити професіоналізм і компетентність як основну складову державної служби в правоохоронних органах;

– проаналізувати підвищення професійного рівня службовців державної служби в правоохоронних органах;

– окреслити зарубіжний досвід правового регулювання державної служби в правоохоронних органах;

– охарактеризувати шляхи удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює державну службу в правоохоронних органах.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері адміністративно-правового регулювання державної служби в правоохоронних органах.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання державної служби в правоохоронних органах.

Методологічну основу дисертації становить комплекс наукових методів пізнання явищ соціальної реальності та соціально-правових інститутів в їх історичному розвитку і взаємозумовленості з погляду теорії та практики, історії й сучасності (системний, комплексний, статистичний, структурно-функціональний та ін.). Логіка застосування основана на спробі інтегрувати методологічні підходи у вивченні процесів, що протікають в державній службі

у правоохоронних органах. Під час дослідження були використані загальні, філософські та спеціально-наукові методи наукового пізнання: діалектичний, історичний, формально-логічний, порівняльно-правовий, формально-догматичний, аналізу і синтезу, звернення до прикордонних галузевих юридичних наук тощо. Комплексне застосування різних методів пізнання було спрямовано на вирішення поставлених завдань і досягнення мети наукової роботи. Спеціальні методи юридичної науки, як, наприклад, формально-юридичний, послужили формуванню послідовної правової доктрини, визначенню понять і дослідженню сутності правових явищ (підрозділи 1.1, 1.2). Історико-правовий метод дав змогу провести ретроспективний аналіз правового регулювання державної служби у правоохоронних органах та простежити шлях його розвитку (підрозділи 2.1). За допомогою логіко-семантичного методу розвинуто понятійний апарат дослідження (підрозділи 2.2, 2.3). За допомогою порівняльно-правового методу вдалося не тільки проаналізувати чинне правове регулювання в Україні, а й порівняти його із зарубіжними аналогами, виявити тенденції подальшого розвитку (підрозділи 3.1, 3.2). Вказані й інші методи у взаємозв'язку із загальними методами і прийомами (аналіз, синтез, індукція, дедукція, аналогія) дали змогу всебічно й ефективно дослідити виявлені проблеми, розв'язати які можна через за умови удосконалення норм адміністративного законодавства.

Нормативну базу дослідження становлять Конституція України, адміністративне, конституційне, міжнародне та трудове законодавство, закони й підзаконні нормативно-правові акти органів державної влади України, джерела міжнародного права і законодавства про державну службу в правоохоронних органах інших держав.

Емпірична база дослідження: статистичні й аналітичні узагальнення, аналіз наукових публікацій, довідкових видань, результати анкетування 257 державних службовців 10 правоохоронних органів.

Наукова новизна одержаних результатів характеризується тим, що дисертація є комплексним системним дослідженням концептуальних питань

теорії і практики адміністративно-правового регулювання державної служби в правоохоронних органах.

У результаті виконаного дослідження сформульовано низку нових теоретичних положень, обґрунтовано висновки, рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України.

Найвагоміші результати дослідження, що зумовлюють його новизну та визначають особистий внесок у розробку зазначеної проблеми:

уперше:

- доведено, на підставі комплексного аналізу, предметно-системний зв'язок норм адміністративного, цивільного, трудового права, які регламентують державну службу в правоохоронних органах у контексті адаптації державного управління до вимог ЄС та реформування національної правоохоронної системи, що дає змогу у правовому вимірі з позиції права, визначити чинники, які впливають на трансформацію правого регулювання державної служби в правоохоронних органах;

- визначено, що адміністративно-правовий статус державного службовця правоохоронних органів розкривається як специфічна і важлива складова, яка виконує вагомі соціальні функції – від надання адміністративних послуг до боротьби з правопорушеннями, що закріплені в законодавчих актах держави;

- зазначено, що підвищення професійного рівня державних службовців правоохоронних органів має становити сукупність норм чинного законодавства, які встановлюють єдині принципи, вимоги і параметри закладів відомчої освіти з урахуванням світових і європейських практик;

удосконалено:

- адміністративно-правовий статус державного службовця правоохоронних органів у контексті формування громадянського суспільства в Україні;

- нормативно-правове регулювання підвищення професійного рівня службовців державної служби в правоохоронних органах;

набули подальшого розвитку:

- теоретико-методологічні аспекти дослідження державної служби в правоохоронних органах;

- принципи державної служби в правоохоронних органах;

- професіоналізм і компетентність як основна складова державної служби в правоохоронних органах;

- зарубіжний досвід правового регулювання державної служби в правоохоронній сфері;

- шляхи удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює діяльність службовців державної служби в правоохоронних органах.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять і науково-теоретичний, і практичний інтерес у:

- науково-дослідній сфері – для подальшої розробки актуальних проблем теорії та практики адміністративно-правового регулювання державної служби в правоохоронних органах;

- правотворчості – для удосконалення законодавства, норми якого регулюють суспільні відносини в галузі діяльності державної служби;

- правозастосовній діяльності – використання одержаних результатів сприятиме підвищенню професійного рівня службовців державної служби в правоохоронній сфері (акт впровадження від 17.12.2020);

- навчальному процесі – матеріали дисертації можуть бути використані для розробки та викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право України» та «Поліцейська діяльність» (акт впровадження від 24.12.202 № 48).

Особистий внесок здобувача. Сформульовані й обґрунтовані в дисертації концептуальні положення, висновки та пропозиції одержані особисто здобувачем на основі аналітичного осмислення спеціальної літератури, міжнародних і внутрішньодержавних джерел законодавства, матеріалів практики діяльності органів влади, статистичних даних, інформаційних довідок.

Апробація результатів дисертації. Основні ідеї положень дисертаційної роботи були апробовані на: регіональній науково-практичній конференції

«Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні» (Львів, 14 грудня 2018 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Проблеми застосування інформаційних технологій правоохоронними структурами України та закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання» (Львів, 21 грудня 2018 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети» (Одеса, 18–19 січня 2019 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні» (Запоріжжя, 22–23 лютого 2019 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Novi sposob rozvoju: panstvo i pravo» (London, 27–28 lute 2019 r.); Науковому семінарі «Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики» (Львів, 21 червня 2019 р.).

Публікації. Результати дисертації висвітлено у 7 публікаціях, із яких – 6 – у виданнях, які входять до переліку наукових фахових видань України, 1 – у зарубіжному фаховому виданні (Словацька Республіка) та 7 тезах виступів на науково-практичних заходах.

Обсяг і структура дисертації. Дисертаційна робота викладена на 248 сторінках машинописного тексту, складається зі вступу, трьох розділів, загальних висновків, списку використаних джерел та 12 додатків. Обсяг основного тексту дисертації складає 196 сторінок друкованого тексту. Список використаних джерел містить 250 найменувань, викладених на 27 сторінках друкованого тексту.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ

1.1 Теоретико-методологічні аспекти дослідження державної служби в правоохоронних органах

Курс України на вступ до Європейського Союзу та Північноатлантичного Союзу, закріплений у Конституції України, зумовив зміни у всіх сферах державно-правового розвитку, привів до переорієнтації загальнонаціональних пріоритетів, сприяв встановленню пріоритету прав і свобод особи щодо інтересів суспільства й держави. Парадигма соціального розвитку України, основана на принципах конституційної демократії, гласності, відкритості, підконтрольності держави інститутам громадянського суспільства, привела до корінних змін у системі державного управління та становлення принципово нового адміністративно-правового інституту державної служби.

Еволюційний розвиток держави і права закономірно зумовив появу значної кількості теоретичних і прикладних проблем, пов'язаних з розвитком державної служби. Серед них центральне місце займають проблеми теоретико-правового та методологічного характеру.

В Аналітичній доповіді до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році» наголошується, що під впливом зовнішніх і внутрішніх чинників криміногенна ситуація в Україні є складною [1, с. 49]. Організація боротьби зі злочинністю вимагає нових підходів. На зміну політиці реагування на накопичені проблеми має прийти політика, спрямована в майбутнє, для чого потрібне ефективне державне управління та державна служба, що передбачено Стратегією реформування державного управління на період до 2021 року [2].

Ефективність правоохоронної діяльності та, відповідно, державної служби в правоохоронних органах не повною мірою задовольняє потреби суспільства. Пріоритетним напрямом роботи правоохоронних органів є забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина.

За результатами опитування громадян «Громадяни України про безпеку: особисту, національну та її складові», проведеного в різних регіонах країни, у найбільшій безпеці (повністю та скоріше безпечно) громадяни України відчувають себе у власній квартирі (80,1%), у своєму під'їзді та на подвір'ї (70,1%), у своєму районі (60,6%). Загалом, частка тих, хто почувається в безпеці в місцях із запропонованого переліку, істотно переважає частку тих, хто дав негативні відповіді. Водночас безпекова ситуація, коли від 15,3% (у власному помешканні) до 42% (у населених пунктах, де часто бувають) громадяни постійно відчувають небезпеку у звичних для себе місцях, навряд чи може визнаватися нормальною [3, с. 19]. Більшість респондентів висловилася за необхідність продовження реформи правоохоронних органів [3, с. 66].

У зв'язку із цим основним аспектом досліджень у галузі адміністративно-правового регулювання державної служби в правоохоронних органах стає пошук нових теоретико-методологічних підходів, аби мати змогу отримати та реалізувати на практиці державно-правового будівництва достовірні наукові знання.

Актуалізація дослідження проблем державної служби в правоохоронних органах зумовлена відсутністю сформованої теоретико-методологічної доктрини, яка визначала б погляди на основні положення державно-службової діяльності та адміністративно-правового регулювання в цій сфері.

Окремі проблеми розвитку методології в контексті досліджень державної служби розглядали: Ю. Бондар, С. Бобровник, О. Васильєв, С. Вітвіцький, С. Вишновецька, В. Гвоздецький, Д. Голосніченко, Д. Єрмоленко, Л. Жук, В. Завальнюк, О. Зайчук, В. Казимирчук, М. Костицький, В. Краєвський, Р. Лукич, В. Лук'янець, М. Марчук, Н. Оніщенко, М. Орзіх, О. Петришин,

В. Полонський, М. Попадинець, В. Протасов, П. Рабінович, О. Розвадовський, В. Селіванов, М. Стрельбицький, В. Тацій, О. Тихомиров, В. Федоренко, Ф. Чмиленко, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та інші науковці.

Методологія наукового пізнання процесів і явищ суспільного життя, правових феноменів, політики державного управління в різних сферах має багаторівневий характер. Визнаючи методологічний плюралізм, гносеологічну цінність різних форм і методів пізнання, наукові уявлення тяжіють до онтологічного сприйняття й оцінки державно-правових реалій, тобто оцінки, основаної на єдності світу у всьому різноманітті [4, с. 140].

Сучасне гуманітарне знання оперує великою кількістю філософських і державно-правових теорій. На переконання багатьох дослідників, принципово новий стан суспільства погано описується старим категоріальним науковим апаратом.

П. М. Рабінович зазначає, що сучасна методологічна ситуація в усьому суспільствознавстві України характеризується переходом від уніфікованої, єдино дозволеної, «одержавленої» методології до розмаїття методологічних засад. Демонополізація або, інакше кажучи, роздержавлення методології, – безперечно, плідний процес, який збагачує, демократизує пошуки істини, вивільняє та стимулює дослідницьку енергію, дозволяє більш повно і всебічно осягнути предмет дослідження – гранично загальні закономірності того явища, яке відображено термінопоняттям права. Але методологічний плюралізм не повинен перетворюватись на методологічний анархізм, на методологічну нерозбірливість, сваволю. Предмет дослідження (тобто певна сторона, грань, властивість об'єкта дослідження) веде за собою дослідницький метод [5, с. 24].

Гуманітарна наука активно рухається в бік розуміння своєї специфіки й освоєння власного потенціалу раціональності. Виникла дилема експериментального і якісного гуманітарного пізнання. Проблема їх гармонізації досі нерозв'язана. Найбільш виваженою видається позиція Д. Кемпбелла, який пропонує рухатися в напрямку узгодження кількісних і

якісних методів, використання їхніх переваг для загального посилення науковості. Усе це передбачає переворот у свідомості людей, що визначають свою соціальну, природну місію [6].

М. Ю. Максименюк, В. О. Нікітенко зазначають, що розгляд суспільства як цілісної соціальної системи та застосування при вивченні соціально-правових процесів і явищ системного підходу є основою методологічної системи пізнання об'єктивного світу [7, с. 269].

Відсутність виразних методологічних орієнтирів дослідження проблем державної служби в цілому і державної служби в правоохоронних органах зокрема призвела до помітного відставання національної юридичної науки від загальновизнаних у державах Європейського Союзу підходів до розуміння сутності та змісту і загалом правоохоронної діяльності, і служби в цих органах, враховуючи питання роботи з кадрами правоохоронних органів.

Розгляд суспільства як цілісної соціальної системи та застосування при вивченні соціально-правових процесів і явищ системного підходу виступає є основою методологічної системи пізнання об'єктивного світу.

Розв'язати проблеми методологічного характеру в правовій науці можливо за допомогою створення теорії правотворчості на дещо інших принципах, що охоплюють різноманітні аспекти правового буття. Варто констатувати, що сучасні методологічні підходи в теорії державного управління й адміністративного права здебільшого досить глибоко досліджені й описані у спеціальній літературі.

Наприклад, М. П. Кельман зазначає, що сучасна наука, ведучи активні методологічні розробки, поруч з об'єктами навколишнього світу зараховує до сфери своїх дослідницьких інтересів широке коло власних засобів, процедур, форм та умов пізнання. Наукові дослідження охоплюють сьогодні і засади виділення об'єкта науки, і організацію її предмета, правила співвіднесення об'єкта і предмета, і схеми пояснення та процедури дослідження, і суб'єктів наукового пізнання в системі їхніх засобів і ціннісно-цільових структур, що пов'язуються з цінностями і цілями суспільства, і питання реалізації наукового

знання. Досліджуючи загальні проблеми порядку суспільства, М. П. Кельман вказує, що сьогодні в теорії держави і права чітко виділилися різні підходи до його розуміння, які істотно вплинули і на розвиток окремих галузей юридичної науки [8, с. 64].

До методів пізнання права вчений зараховує аналітичний, історико-правовий, політико-правовий, соціально-філософський, структурно-функціональний, синергетичний, соціолого-інтеграційний, інституційний, ціннісний, діяльнісний підходи.

У науковій літературі вказується на наявність в загальній теорії права розвиненої системи прийомів, способів пізнання, зокрема: загальний діалектико-матеріалістичний метод; прийоми, що розробляються логікою (аналіз, синтез, індукція і дедукція, аналогія, моделювання, абстрагування, системно-структурний підхід, експеримент тощо); методи соціальних (неюридичних) наук: конкретно-соціологічні, статистичні, соціально-психологічні, аналізу історичних джерел; кібернетичні та математичні методи; власні методи правознавства – прийоми тлумачення права, порівняльно-правовий та ін.

Розгорнуту класифікацію методологічних підходів до пізнання державно-правових явищ наводять дослідники М. П. Кельман, І. В. Коваль [9]. Водночас І. В. Манжул зазначає, що в юридичній науці не склалося єдиної класифікації методів пізнання явищ та процесів реальної дійсності, автори виокремлюють та групують методи пізнання відповідно до поставлених завдань щодо повноти та всебічності обраного дослідження. Окрему групу становлять спеціальні методи, що розроблені конкретними науками для пізнання специфіки правових явищ, кожен конкретний метод застосовується для вирішення чітко визначених завдань. Серед спеціальних методів юридичної науки виокремлено юридичний метод, як метод понятійно-правового пізнання права. А повністю дослідити явище або процес дає змогу застосування лише системи взаємопов'язаних і взаємозалежних методів, їх вибір залежить від природи та суті конкретного явища [10, с. 16].

Вчені наголошують, що методологія правового регулювання є складною системою категорій, принципів, норм, цінностей, парадигм, теорій і самих методів, яка забезпечує пізнавальну і практичну діяльність.

Зокрема, аналізуючи методологічні погляди на дослідження природи державної служби як складного соціального явища, що об'єднує різноманіття сутнісних характеристик, можна прийти до висновку про їхню обмеженість [11, с. 56-57]. Це зумовлено, на нашу думку: якісними змінами в суспільстві, пов'язаними з євроатлантичними прагненнями більшості населення країни, динамічними процесами переходу від індустріальної стадії розвитку до інформаційної; демократизацією державної служби, що висунула принципово нові вимоги до державних службовців, пов'язані з володінням методологією та інструментарієм публічного управління; значним ускладненням сутності державної служби як соціально-правового явища.

Проблеми формування методології наукового пізнання державно-правових явищ аналізував В. М. Сухонос. На думку цього науковця, еволюція типології науково-теоретичного розуміння права в Україні проходить низку етапів розвитку національної правової думки. Аналіз сучасних правових теорій дає підстави для висновку, що нині найпомітніше виділилася теорія інтеграційного розуміння права, у межах якої робиться спроба сформувати нові засади теорії держави і права та окремих галузей [12, с. 38].

Розглядаючи позитивні чинники, зазначає Л. В. Рябовол у дослідженні «Передумови й чинники становлення вітчизняної загальнотеоретичної юриспруденції», цей процес відбувається в контексті становлення незалежності України й пов'язаних із цим системних змін у всіх сферах суспільного життя (політичній, економічній, правовій), суспільній свідомості, супроводжується трансформацією системи цінностей і світогляду, цілей і завдань суспільного розвитку, що детермінує виникнення нових моделей розвитку держави і права, нових наукових парадигм [13, с. 185].

В основу оновленої методології покладено ідею створення цілісної юриспруденції, що пояснює весь механізм існування держави і права.

Юридична наука, як і законодавство, може успішно розвиватися, акумулюючи всі цінні правові ідеї й теорії, враховуючи стан суспільства в конкретний час і прогнозуючи його перспективи.

Як новий теоретико-правовий напрям, теорія інтегративного розуміння права знаходить щораз більше прихильників [14]. У поглядах сучасних теоретиків держави і права дедалі глибше простежуються ідеї компромісу, широкого методологічного плюралізму. За наявності деяких протиріч з окремих методологічних питань в національній юриспруденції спостерігається стійка тенденція до розуміння права й держави в їх онтологічній єдності. Центральне місце в теорії інтегративного розуміння права відводиться особі, її правам і свободам як вищим правовим ідеалам і цінностям.

Формування вільної та відповідальної особистості, особи з високою гідністю є центральною, ключовою ланкою, яка відіграє незамінну, без будь-яких альтернатив, визначальну роль у розв'язанні проблем сучасного суспільства, оскільки аналіз гуманістичних державно-правових і політичних учень свідчить, що кожне з них стосувалося проблем взаємин окремої особи із суспільством і державою. У сучасному світі особа, її права і свободи (в індивідуальному та загальнолюдському масштабі) визнаються найвищою правовою цінністю. Тому в теорії держави і права категорія «особа» має ключове значення.

На наш погляд, сутність і зміст взаємовідносин особи й держави мають ґрунтуватися на визнанні пріоритету прав і законних інтересів особи щодо інших соціально значущих цінностей та обумовлювати встановлення відповідальності держави за дотримання прав і свобод людини та громадянина.

Подібне гуманістичне розуміння проблем держави, права і політики спостерігається в роботах провідних зарубіжних вчених, де проглядається загальна тенденція у відстоюванні ліберальних цінностей держави і права. Основні демократичні цінності відображені у всіх напрямах сучасної європейської державно-правової думки. Це актуально на етапі не тільки

творення права, а й його тлумачення, реалізації та правозастосування, у чому й виявляється практична значущість [15].

Вважаємо, що тільки інтегративне розуміння сутності державно-правових явищ дає змогу побороти методологічні суперечності на рівні метатеорії, забезпечити поступальний розвиток загального вчення про державу і право в цілісності і єдності, а відтак по-новому поглянути на усталені стереотипи в теорії та методології, виробити єдиний онтологічний метод пізнання сутності основних категорій сучасного адміністративного права.

Методологічна цінність цього підходу полягає в різноманітності можливих прийомів і способів пізнання адміністративно-правової дійсності в її єдиному загальнолюдському онтологічному розумінні. Сучасна методологія пізнання сутності та змісту адміністративно-правового регулювання має на увазі застосування різних апробованих наукових прийомів і методів, зокрема методу системного аналізу соціальних процесів і явищ.

У спеціальних дослідженнях метод системного аналізу (системний підхід) характеризується як методологія комплексного дослідження процесів і явищ, що відбуваються в суспільстві та природі. Його використовують під час вивчення складних властивостей і взаємозв'язків в об'єктах і явищах, виявлення взаємних залежностей між цілями та засобами досягнення.

Найбільший розвиток системного підходу відбувся в галузі постановки наукових і практичних, передусім управлінських, проблем [16]. У цьому сенсі він не втрачає значення і зараз. Як зазначають Є. В. Борщук, Г. О. Третяк, Т. Л. Корецька, існує потреба в теоретико-методологічному обґрунтуванні застосування апарату системного аналізу під час формування й реалізації соціальної політики [17, с. 28].

Вирішити завдання поновлення наукових уявлень про методологію адміністративно-правового регулювання можливо лише за умови поетапного нарощування вже наявних знань, відповідно до сучасних умов розвитку суспільства і держави.

Системний підхід є теоретичною базою сучасного адміністративного права та його інститутів. Без проникнення в сутність управління, як пише О. С. Дніпров, неможливо уявити ефективне правове регулювання виконавчої влади. Зважаючи на специфіку сучасного стану українського суспільства і перспективи подальшого розвитку правотворчих процесів та розбудови в Україні ефективної системи державної влади й управління як такого, подальшого дослідження потребує теоретико-методологічне підґрунтя діяльності органів виконавчої влади, оскільки всі ці питання, окрім теоретичної актуальності, мають ще й практичне значення [18, с. 61].

Теорія адміністративного права, основана на системному аналізі, під час дослідження процесів та явищ державної служби зберігає провідні позиції методологічного підґрунтя раціонального наукового пізнання. Водночас процес наукового пошуку у сфері методології держави і права не стоїть на місці.

Зараз здійснюється масштабний пошук нових методологічних прийомів і підходів у цій галузі наукового знання. У цьому процесі пильна увага дослідників прикута до вивчення багатої національної та зарубіжної спадщини в галузі методології права і держави. Особлива увага приділяється вивченню праць представників соціологічного, психологічного, феноменологічного, герменевтичного та інших за суттю ірраціональних напрямів у правознавстві на основі їх інтеграції з традиційними матеріалістичними доктринами і концепціями.

На думку М. П. Музики, яка досліджувала ірраціональність як напрям посткласичної філософії права, до представників національної правової науки, які зробили внесок у розвиток наукових уявлень в юриспруденції з позиції, відмінної від доктрини матеріалістичного вчення про державу і право, належать: Б. А. Кістяківський, О. А. Базалук, В. В. Бачинін, Н. А. Гураленко, В. К. Грищук, О. В. Грищук, Н. М. Ковтун, П. А. Кравченко, С. І. Максимов, Н. Л. Морська, Н. С. Мудрагей, Є. А. Нестеренко, О. М. Омельчук, В. Л. Петрушенко, Х. Б. Романів, С. С. Сливка, В. Г. Скотний, В. В. Турбан, А. М. Чорна, Л. М. Шенгерій та ін. [19, с. 18–19].

М. П. Музика зазначає, що співвідношення раціонального та ірраціонального у праві знаходиться в таких площинах: 1) методологічній. Раціоналізм обстоює універсальність наукового методу пізнання та права як незмінного набору істин, тоді як ірраціоналізм характеризується інтерсуб'єктивним типом пізнання права; 2) гносеологічній, за яким основним видом освоєння права ірраціоналізм визнає пізнання, яке здійснюється на основі позарозумових властивостей людини (інтуїції, волі, віри, емоцій тощо). Раціоналізм же вважає правдивим рефлексивне пізнання права, тобто пізнання розумом; 3) онтологічній. Раціоналізм визнає закони логіки як фундаментальні принципи правового буття та мислення. Ірраціоналізм акцентує на альтернативних формах освоєння правового буття. Згідно з ідеями ірраціоналізму, буттям є все те, що ми сприйняли і засвоїли як знання; 4) аксіологічній. Правові цінності, згідно з ідеями раціоналізму, сприймаються як незмінний набір істин розуму. Натомість ірраціоналістичні вчення сприймають правові цінності через антропологічну площину, тобто як набір тих цінностей, які формуються внаслідок індивідуальної характеристики індивіда [19, с. 201–202].

Перспективу має й інтегральний тип розуміння права, покликаний не еклектично об'єднати, а синтезувати теоретично значущі моменти, опрацьовані конкуруючими науковими теоріями: нормативний аспект права і його специфічний механізм функціонування в державі. Саме у вигляді інтеграції (раціональному об'єднанні, синергії) різних напрямів у вивченні державно-правових явищ, різноманітності методологічних підходів і прийомів, їх взаємному поєднанні та доповненні варто здійснювати методологічні побудови під час дослідження проблем держави і права. У зв'язку із цим традиційний комплексний аналіз проблем державної служби може бути істотно доповнений методологічними прийомами, які застосовують у природно-правовій, історичній, соціологічній, феноменологічній, герменевтичній та інших школах права.

На думку Т. В. Гуменюк, особливостями розвитку сучасної юридичної науки є: соціологізація сучасної юриспруденції; зумовленість напрямів

розвитку юридичної науки різними типами праворозуміння; дослідження євроінтеграційних проблем розвитку та функціонування правової системи; взаємозв'язок розвитку юридичної науки з основними напрямами розвитку та модернізації юридичної освіти; зростання питомої ваги порівняльно-правових досліджень та вдосконалення іншої правової методології [20, с. 192].

Інтеграційний підхід повинен бути покладений в основу оцінки сутності процесів і явищ державної служби в правоохоронних органах. Прикладне втілення полягає в побудові нової національної моделі державної служби в органах правопорядку як одного з центральних елементів адміністративно-правової діяльності в правоохоронних органах. По суті, йдеться про формування та реалізацію нової парадигми державної служби в правоохоронних органах, основаної на принципах пріоритету духовно-морального розвитку працівників правоохоронних органів.

Сьогодні відбувається масштабна перебудова всієї системи адміністративно-правової діяльності, яка заторкує основоположні методологічні уявлення про службу в правоохоронних органах. Головний вектор трансформацій теоретичних поглядів на основи державної служби в правоохоронних органах пов'язаний з переходом від надмірно ідеологізованої номенклатурної системи до демократичної системи її побудови і функціонування як ядра правової держави.

Така модель державного управління та створювана відповідно модель державної служби в правоохоронних органах сформувалася в умовах діяльності держав-членів Європейського Союзу. Модель основана на методологічних і теоретичних засадах раціональної бюрократії, сформульованих у працях Е. Алларда, Н. Парисона, К. Райнхардамі та ін. [21].

У демократичній правовій державі державна служба має гарантувати соціальну стабільність, безпеку, ефективне функціонування всієї інфраструктури для забезпечення життя суспільства, водночас зобов'язана втілювати в життя волю держави. Суть демократичної політики, зумовленої розвитком ринкової економіки і європейської інтеграції, визначила поетапну

побудову такої моделі державної служби у правоохоронних органах в Україні, яка уможливить на практиці реалізацію основоположних прав і свобод особи. Своєю чергою це зумовлює зростання ролі і значення самої державної служби в правоохоронних органах як важливого організаційно-правового засобу, покликаного забезпечити цілісність і безпеку суспільства, створення організаційно-правових передумов упорядкування діяльності, неухильне дотримання прав і свобод особи.

Проведення в Україні демократичних реформ, спрямованих на створення необхідних умов для повноцінного розвитку вільної, захищеної особи, зумовило впорядкування правоохоронної діяльності та системи правоохоронних органів, зміну ролі держави в захисті прав та інтересів громадян.

Вирішення завдання побудови сучасної моделі державної служби в правоохоронних органах на основі досягнень теорії держави і права та соціальної філософії має безпосередній стосунок до реалізації практичних завдань вдосконалення правоохоронної діяльності, формування і втілення нової кадрової політики у правоохоронних органах України, що передбачено у Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ України на період до 2020 року [22].

Загальним теоретико-методологічним постулатом у цьому випадку може стати всебічне врахування об'єктивних чинників суспільного розвитку, глибинних змін суспільних відносин, що визначають глобальні світові тенденції розвитку державної правоохоронної служби й адміністративно-правового механізму її реалізації, основаного на пріоритеті інтересів особи над інтересами суспільства й держави, закладення принципів і процедур, які цілком відповідали б європейським стандартам і практикам [23, с. 127].

Розв'язати проблеми розвитку державної служби в правоохоронних органах неможливо у відриві від загальних питань розвитку держави і права. Це зумовлено тим, що реформування державного механізму не могло не позначитися на стані правоохоронної системи, зміні пріоритетів у

функціонуванні, застосуванні різних організаційно-правових форм і методів роботи.

Подібні зміни спричинили переосмислення цілей і завдань правоохоронної діяльності, професійної діяльності працівників правоохоронних органів, зокрема і здійснення принципово нової кадрової політики у правоохоронних органах. М. П. Гурковський і С. С. Єсімов, розглядаючи зміст і методологію роботи з кадрами в системі МВС України, зазначають, що одним із стратегічних пріоритетів є розвиток кадрового потенціалу завдяки розробленню механізмів забезпечення прозорості відбору кадрів і кар'єрного зростання; розробленню та впровадженню програм безперервного професійного розвитку персоналу; упровадженню сучасних методів мотивації; розробленню ефективних підходів до оцінювання роботи персоналу і заохоченню до підвищення її якості [24, с. 135].

Чимало науковців вважають, що досягнення цілей, поставлених Стратегією розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ України на період до 2020 року, має бути комплексним, спиратися на системну методологію та здійснюватися в інтересах всього суспільства з урахуванням історичних традицій та європейських стандартів правоохоронної діяльності.

Наприклад, Ю. Ю. Кізілов звертає увагу на ту обставину, що сьогодні перед юридичною наукою стоїть важливе завдання теоретично обґрунтувати концепцію правового регулювання та організації державної служби [25, с. 196–197]. Відсутність єдиної науково обґрунтованої моделі розвитку державної служби не дає змоги сформувати відповідний законодавчий масив, а в підсумку помітно знижує ефективність функціонування апарату державного управління, унеможливлює проведення ефективної правоохоронної діяльності. Варто зазначити, що правове регулювання державної служби в правоохоронних органах зараз відстає від реальних потреб розвитку держави й суспільства, не забезпечує повною мірою правопорядку й організації управління правоохоронною системою держави.

Заразом у процесі становлення державності сформовано нові національні інтереси, у структурі яких інтереси окремої особи, людини та громадянина визнаються найвищою соціальною цінністю.

Відповідно до Конституції України людина, її права та свободи є пріоритетними щодо інтересів суспільства й держави. Визнання, дотримання та захист прав і свобод людини та громадянина є обов'язком держави [26]. Це конституційне положення розглядається як основа системи взаємовідносин особи і держави. Воно визначає ієрархію особистих, суспільних і державних інтересів, вказує основний вектор функціонування всієї правоохоронної діяльності держави в напрямку неухильного забезпечення та реалізації основоположних прав і свобод людини та громадянина, їх всеосяжного захисту, створення необхідних умов для нормального існування особи.

Вирішенню цього та супутніх завдань має сприяти вдосконалення роботи службовців державної служби в правоохоронних органах, які зобов'язані в діяльності реалізовувати принципи гуманістичного ставлення до людини. Саме підвищення довіри суспільства до правоохоронних органів та зміцнення їх авторитету має стати, на думку громадян (47,3%), основною метою проведеної реформи [3, с. 66–67].

Увага до проблем методології, пов'язана з потребами законодавчої та правозастосовної практики у визначенні загальних доктринальних установок побудови сучасної моделі державної служби в правоохоронних органах, адекватно відповідає потребам державного розвитку. Серед найвагоміших питань державної служби в правоохоронних органах є невідповідність її концептуально-теоретичних основ і практики здійснення. Науковий аналіз державної служби в правоохоронних органах передбачає:

- застосування різних методів наукового пізнання, що дають змогу на основі інтегративної методології встановити її взаємозв'язок з основними напрямами правоохоронної діяльності;

- виокремлення та аналіз внутрішніх елементів досліджуваної сукупності, які характеризують предмет, метод, суб'єктний склад, їх функціонально-цільове призначення;

- пізнання особливостей зовнішніх і внутрішньоорганізаційних зв'язків між елементами системи державної служби в правоохоронних органах;

- виявлення основних закономірностей формування та розвитку цього соціально-правового явища, його організаційно-правового регулювання.

На підставі викладеного науковий аналіз державної служби в правоохоронних органах можна визначити передусім як сукупність методів пізнання, за допомогою яких забезпечується наукове дослідження проблем професійної діяльності громадян із забезпечення функцій державних правоохоронних органів.

Як сукупність методів пізнання державної служби в правоохоронних органах науковий аналіз дає змогу виявити основні закономірності формування та розвитку державної служби в правоохоронних органах та обґрунтувати найефективніші шляхи розв'язання наявних проблем. У цьому розумінні аналіз державної служби в правоохоронних органах може бути використаний як інструмент оптимізації функціонування держави в цій сфері.

Специфіка вивчення державної служби в правоохоронних органах полягає у використанні загальних наукових і спеціальних методів та форм пізнання процесів і явищ. Основним завданням наукового пізнання є виявлення й обґрунтування всіх чинників й аспектів службової діяльності в правоохоронних органах держави.

В основу дослідження має бути покладена система знань про кількісні та якісні сторони професійної діяльності державних службовців правоохоронних органів у сфері здійснення правоохоронної діяльності.

Загалом теорію державної служби в правоохоронних органах варто розглядати як новий науковий міждисциплінарний напрям в адміністративному праві та правоохоронній діяльності, оснований на сучасних теоретичних, методологічних, правових й організаційних уявленнях про гуманістичне та

соціальне призначення держави, пріоритет прав й інтересів громадян над інтересами суспільства й держави.

Сутність і зміст адміністративно-правової теорії державної служби в правоохоронних органах становлять передові засади сучасного розуміння права, що сформувалися за останні два десятиліття в національній юриспруденції на основі переосмислення історичного досвіду держави й суспільства, процесу адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу, розпочатого відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у 2004 році [27]. Їх можна звести до таких положень:

- у правовій демократичній державі вищою правовою цінністю є людина, її основні права і свободи;

- особистість, її основні права і свободи є основним об'єктом правового захисту держави, її органів і посадових осіб;

- захист особи здійснюється тільки правовими засобами, обумовленими Конституцією України та чинним законодавством;

- діяльність правоохоронних органів держави здійснюється на основі основоположних правових й організаційних принципів, закріплених у національному та міжнародному праві;

- ситуаційну доцільність у державному управлінні категорично не можна розглядати як підставу обмеження основоположних прав і свобод особи;

- діяльність правоохоронних органів може здійснюватися тільки в правовій формі державної служби в правоохоронних органах;

- державна служба в правоохоронних органах є професійною службовою діяльністю громадян на основі таких засад – патріотизму, службового обов'язку та відповідального служіння Україні тощо;

- організаційні форми здійснення державної служби в правоохоронних органах різноманітні, однак їх реалізація підпорядкована єдиній загальнонаціональній ідеї – зміцненню демократичної соціально орієнтованої державності в Україні;

- адміністративно-правове регулювання забезпечує закріплення в адміністративному законодавстві та правозастосовній діяльності засад державної служби в правоохоронних органах, зокрема вимог духовно-морального і культурного характеру до державної служби в правоохоронних органах.

Соціально-економічні умови розвитку держави й суспільства зумовили появу сукупності нових управлінських завдань, які визначені Законом України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII «Про національну безпеку України», серед яких виділяються завдання в галузі забезпечення стійкості правоохоронної системи країни, підвищення рівня готовності адекватно реагувати на зовнішні та внутрішні загрози кримінального й іншого характеру [28].

Діяльність правоохоронної системи є багатогранною або, як визначають автори навчального посібника «Правове регулювання правоохоронної діяльності» М. В. Ковалів, С. С. Єсімов, Ю. Р. Лозинський, поліфункціональною, яка здійснюється на системній основі. Важливість правоохоронної діяльності визначається її метою, яка полягає в охороні прав і свобод людини та громадянина, громадського порядку; забезпеченні громадської безпеки; підтриманні правопорядку; втіленні в життя принципу верховенства права. Ця мета досягається під час реалізації завдань і функцій, що покладаються суспільством і державою на цей вид діяльності [29, с. 50]. Вона акумулює діяльність різних державних і недержавних органів, громадських об'єднань, окремих громадян, утворює особливу сферу державного управління – правоохоронну.

М. В. Ковалів у дослідженні «Адміністративно-правове регулювання діяльності правоохоронних органів у демократичній державі» головною метою демократії називає соціальну стабільність, протидію авторитарному тиску [30, с. 170]. У вказаному контексті правоохоронну сферу держави слід розглядати як сукупність специфічних суспільних відносин, правових й організаційних засобів, що їх регулюють, пов'язаних з підтриманням правопорядку, зміцненням законності, забезпеченням особистої, суспільної відповідальності

та державної безпеки за допомогою законотворчої та правозастосовної діяльності державних органів й установ, їх посадових осіб.

На нашу думку, правоохоронна сфера охоплює функціонування всіх без винятку суб'єктів права. Однак центральне місце займають правоохоронні органи виконавчої влади та їх посадові особи – службовці державних правоохоронних органів, тобто громадяни, які перебувають на посадах державних правоохоронних органів. Для розуміння сутності і змісту державної служби в правоохоронних органах потрібно розкрити поняття правоохоронної сфери держави.

Вважаємо, що ця категорія має істотне значення для вирішення завдань осмислення об'єкта і предмета дослідження. Правоохоронна сфера є сферою реалізації державної служби правоохоронних органів. Вона дуже різноманітна та розглядається передусім як предметна галузь здійснення правоохоронної діяльності.

Як зазначає А. І. Білас, правоохоронну діяльність доцільно розглядати як: специфічний вид соціальної діяльності; особливий державно-правовий тип соціального управління. Правоохоронна (охоронна) діяльність держави реалізує охоронну функцію права. Адже право охороняє суспільні відносини і саме цим утворює юридичні підстави для правоохоронної діяльності держави, функціонування її правоохоронної системи. Відповідні положення відображено в тексті Конституції і законів України, інших європейських держав [31, с. 14].

Будь-який вид діяльності, пов'язаний з активністю людини, спрямований на перетворення, зміну, поліпшення навколишнього світу. Правоохоронна діяльність має певну сферу застосування, а саме правоохоронну сферу, яка охоплює соціально-правові об'єкти: норми права та правовідносини. Ці об'єкти виступають в ролі безпосереднього (правові норми) й опосередкованого (правовідносини) об'єкта правоохоронної діяльності.

Розглянувши теоретико-методологічні аспекти дослідження державної служби в правоохоронних органах, доцільно зробити кілька висновків.

Правоохоронна сфера держави тісно пов'язана з функціональним середовищем правоохоронної діяльності та, відповідно, державної правоохоронної служби, однак не тотожна їй.

По-перше, правоохоронна сфера держави це насамперед сукупність специфічних суспільних відносин, правових й організаційних засобів, що їх регулюють, пов'язаних з підтриманням правопорядку, зміцненням законності, забезпеченням особистої, суспільної відповідальності та державної безпеки за допомогою законотворчої та правозастосовної діяльності державних органів, їх посадових осіб.

По-друге, правоохоронна сфера охоплює функціонування всіх без винятку суб'єктів права. Однак центральне місце займають правоохоронні органи та їх посадові особи – службовці державних правоохоронних органів.

По-третє, правоохоронна сфера держави пов'язана з функціонуванням держави в галузі боротьби зі злочинністю, враховуючи профілактику правопорушень, розкриття та розслідування злочинів; охорону громадського порядку; забезпечення особистої, публічної та державної безпеки, виконання рішень судових і контролюючих органів, правозахисних функцій.

По-четверте, правоохоронна діяльність, з погляду системного підходу, це активність правоохоронної системи держави, її результат у взаємодії з іншими системами й елементами навколишньої соціальної дійсності, передусім з протиправними проявами в суспільстві. У зв'язку із цим функціональне середовище правоохоронної діяльності держави та державної правоохоронної служби розглядається як об'єкт нормативно-правового регулювання та правозастосовної діяльності. За суттю функціональне середовище є сукупністю наявної в суспільстві протиправної та караної поведінки суб'єктів права, тобто злочинності, адміністративної та цивільної деліктності.

Щодо державної служби в правоохоронних органах, то вона зводиться до протидії протиправній поведінці суб'єктів права, діяння яких заторкують найбільш значущі соціальні цінності – невід'ємні права і свободи громадян

(життя, здоров'я, особисту недоторканність, недоторканність житла тощо), особисту, публічну та державну безпеку.

Захист соціальних цінностей зумовлює необхідність їх підвищеного захисту та має на увазі можливість застосування правоохоронними органами правових заходів переконання і примусу, пов'язаних з профілактикою, припиненням протиправної діяльності та притягненням винних осіб до різних видів юридичної відповідальності.

Функціональне середовище державної служби в правоохоронних органах є об'єктом застосування права та захисту права державою і її посадовими особами, передусім службовцями державних правоохоронних органів. Своєю чергою система державної служби в правоохоронних органах має складний характер, утворює два основні рівні:

- служба в органах державної влади загальної компетенції, функціонування яких пов'язано з реалізацією повноважень з регулювання суспільних відносин та їх охорони від протиправних посягань в усіх сферах життєдіяльності держави й суспільства;

- органи, що мають особливий конституційно-правовий статус (судові органи, органи прокуратури), органи виконавчої влади, які здійснюють функції у сфері забезпечення державної безпеки.

1.2 Тенденції сучасної доктрини адміністративно-правового регулювання державної служби в правоохоронних органах

Термін «тенденція» в науковій літературі найчастіше розглядається як напрям розвитку, прагнення, намір, провідна думка [32]. Дещо ширший підхід до міжгалузевого аналізу використання цього терміна показав, що це явище значною мірою суб'єктивне. Для нашого дослідження найбільш значущим є висновок, згідно з яким тенденція – не новий, а напрям розвитку будь-якого процесу, що вже склався [22]. Напрям, характеристики якого відображено у словесних міркуваннях, тобто у вербальній формі.

Тенденції адміністративно-правового забезпечення розвитку професійної діяльності державних службовців, на думку А. Б. Грищук, пов'язані з розвитком цивілізованих відносин на ринку праці та реформуванням державної служби [34, с. 58].

Із прийняттям Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердженням плану заходів щодо її реалізації, Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року більшість позитивних тенденцій щодо реформування державної служби у правоохоронних органах підтримуються методологічно, економічно і юридично [22; 35].

У вказаних нормативних актах встановлено оптимальні межі зміни кадрової політики – розвиток людини та людського капіталу, ефективного управління та конкурентоспроможних державних службовців як національного пріоритету, високої кваліфікації, ініціативи та інновацій з використанням для цього змінюваності, компетентності та широкого кругозору кадрів.

У сучасних наукових поглядах, пов'язаних з тематикою цього дослідження, наукові доктрини, конструкції, моделі та принципи вдосконалення діяльності державних службовців конкретизуються під впливом теорії і практики застосування правових норм щодо принципу розвитку професійної службової діяльності працівників державного апарату.

У режимі державної служби є правоохоронна складова як основний вид діяльності органу державної влади, спрямованої на забезпечення реалізації та захист суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, яка здійснюється уповноваженим на це професійним державним органом [36, с. 38].

Для подолання прогалин, що утворилися в законодавчому регулюванні концептуальних положень, потрібні нові підходи до реалізації правових

положень, що становлять основу моделювання управління процесом розвитку професійної діяльності державних службовців правоохоронних органів.

Важливість цього дослідницького напряму зумовлена потребою в раціональному розвитку системного управління та виробленні сучасних стилів праці державного службовця у правоохоронних органах, їхніх якісних службових навичок, які відповідають проблемам стабільного формування європейського державного апарату управління, у контексті реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Вихід з кризового негативного стану на прогресивні зміни в кадровій системі відтворення вимагає більших системних перетворень в удосконаленні професійних якостей державних службовців правоохоронних органів і їхньої службової діяльності.

Доктринальні ідеї, що є відправними для дослідження, сформульовані в працях багатьох вчених-юристів. Наприклад, Н. Т. Гончарук, Л. В. Прудиус підтверджують, що на сучасному етапі багатопланові проблеми державної служби з адміністративно-правових позицій розв'язують вчені-адміністративісти: К. В. Ващенко, А. В. Вишневський, О. В. Линдюк, Т. І. Мотренко, Н. Р. Нижник, Т. В. Пахомова, С. О. Серьогіна інші та ін.

В. Б. Авер'янов же зазначив, що протягом останніх 20 років наука державної служби щорічно збагачувалася науковими працями, підготовленими вченими-теоретиками, спеціалістами і практиками [37, с. 112]. Відзначає автор, зокрема, і низку докторських та кандидатських дисертацій з різних проблем у функціонуванні державних службовців: Р. Г. Ботвінова, В. В. Васильківської, А. Б. Грищук, Ю. С. Даниленко, О. П. Єфремової, Т. Є. Кагановської, А. С. Карпунець, Ю. Ю. Кізілова, О. П. Носика, Д. С. Припутень, Л. В. Прудиус, А. О. Чіркіної [34; 38–48].

Щодо змістовності доктринальної тенденції стосовно обґрунтування службового права, варто зазначити, що розбіжностей, які існували

впродовж багатьох років, істотно поменшало. Підтвердженням слугує чималий блок наукових публікацій, у яких В. Б. Авер'янов, Т. С. Аніщенко, Р. Г. Ботвінов, Р. С. Мельник, Д. С. Притупень та інші вчені без будь-яких умовностей використовують поняття «службове право», завдяки чому простежуємо періодичність формування та перетворення нормативно-правової бази державної служби і процес природного утворення в адміністративному праві такого структурно змістовного елемента як службове право [49; 50].

Т. О. Коломоєць і В. К. Колпаков у своїх наукових працях розкривають питання щодо того, чи існує в Україні службове право, чи є воно галуззю або підгалуззю адміністративного права, за яких умов службове право не можна вважати комплексним правовим утворенням, що охоплює норми конституційного, адміністративного, трудового, кримінального права [51].

Хай там що, службове право, попри сумніви деяких вчених, стає юридичною реальністю та нормативним стандартом для формування публічно-службових відносин.

Як зазначає в науковій статті «Предмет службового права: деякі аспекти сучасного розуміння» Д. С. Притупень, предметом службового права є суспільні відносини, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з публічною, постійною діяльністю осіб, котрі обіймають посади в публічних інституціях, діяльність яких пов'язана з реалізацією публічно-владних повноважень задля забезпечення, реалізації та захисту публічних інтересів. Ці відносини за природою публічно-правові, а отже публічно-службові відносини є предметом регулювання службового права як підгалузі адміністративного права [52, с. 76].

На підтвердження думки про те, що тенденція – це вже напрям розвитку будь-якого процесу, що склався, висвітлимо, як складалася ситуація зі службовим правом. У період до набуття незалежності та формування української державності в науковій літературі термін «службове право» не використовувався. Перші переклади цього терміна з німецької мови, як зазначає

В. Б. Авер'янов, не знаходили внутрішнього прийняття у професійному юридичному лексиконі в Україні. Сьогодні службове право можна вважати новацією в системі правової науки. У середині 90-х років XX століття, коли вже реально обґрунтовувалися реформи державної служби в Україні, дискусії з проблем формування відповідного законодавства (й одночасно публічного службового права) стали ґрунтовними і професійними.

Вагомі результати наукових досліджень у сфері державної служби підтверджують, безумовно, тенденцію щодо формування загальної національної доктрини службового права, яка, на наше глибоке переконання, слугує методологічною основою для обґрунтування державної служби в правоохоронних органах. Ігнорування цієї тенденції призведе до значної кількості помилок.

Наприклад, обґрунтовуючи високу значущість Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу», О. М. Дрозд обстоює думку, що цей закон створив вичерпні передумови для однакового розуміння і єдиного підходу до правового регулювання всіх видів державної служби і її організації на всіх рівнях і у всіх гілках державної влади [53, с. 105].

Водночас у системі державної служби і надалі функціонують окремі види служб правоохоронної спрямованості, визначені Законом України від 23 грудня 1993 року № 3781-XII «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [54]. На офіційному вебсайті Верховної Ради в розділі «Терміни» зазначено: правоохоронні органи – органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [55].

На підставі комплексного аналізу наявних колізій у законодавстві, присвяченого державній службі та основних напрямам її реформування, вчені

створили підґрунтя подальшого підсумкового судження про спроможність концепції службового права.

Об'єктивна позиція щодо основних питань державної служби наведена у працях В. Б. Авер'янова [56]. Водночас Т. О. Коломоєць вдалося наблизитися (у своїх судженнях) до адміністративно-правової моделі врегулювання службових відносин і зробити висновки, що наявний обсяг службового законодавства, відсутність специфічного методу правового регулювання не дають змоги говорити про службове право як про самостійну галузь права [57, с. 139]. Хоча в докторському дисертаційному дослідженні П. С. Припутень вказує, що службове право вже очевидно виділилося в підгалузь адміністративного права [39].

Як підсумок щодо першої тенденції наведемо слова Т. О. Коломоєць, що неможливо, а головне не потрібно, підганяти службове право під теоретичні стандарти цілковитої оформленості самостійної галузі права [57].

Друга доктринальна тенденція, представлена в предметі дослідження, дуже близька до першої, але ідеї та проблеми, що лежать в основі її наукових поглядів щодо приватноправого та публічно-правого регулювання, різняться [58].

У юридичній літературі активно обговорюється думка про різні види публічного і приватноправового регулювання службових відносин. Висунуто значну кількість концепцій поєднання названих підходів у регламентації службових правовідносин. Зараз помітним є прагнення до встановлення тільки єдиних публічно-правових службових правовідносин. Однак навіть попередній аналіз показує, що розподіл галузей на публічні і приватноправові можна сприймати як умовну схему, що охоплює сучасну службову діяльність і має історичні корені. Фахівцям відомо, що ця проблема виникла досить давно у сфері співвідношення предмета адміністративного і трудового права. Нерідко в наукових працях з питань правоохоронної або державної служби наводяться однотипні доводи щодо переваг публічно-правових службових відносин перед трудовими.

Наприклад, на думку М. В. Клепарського, службово-трудові відносини доцільно розглядати як суспільні відносини, які врегульовані нормами права, що виникають унаслідок реалізації громадянами України свого конституційного права на працю в певному державному органі [59, с. 236]. Автор також зауважує, що регулювання службово-трудових відносин за участю державних службовців правоохоронних органів, які за всіма ознаками є відносинами найманої праці, має комплексний характер і здійснюється нормами адміністративного законодавства про державну службу в правоохоронних органах і державну службу загалом та трудового законодавства, що дає підстави зараховувати ці відносини до сфери субсидіарної дії трудового права.

У деяких наукових працях цьому питанню присвячено хіба окремі положення. Наприклад, С. С. Лукаш, досліджуючи особливості правового регулювання службово-трудової діяльності в правоохоронних органах, зазначає, що це зумовлює потребу брати до уваги весь спектр суспільних відносин та юридично значущих для цього фактів, у яких відображається єдність та диференціація правового регулювання трудових відносин цієї категорії працівників, що відбувається за допомогою централізованого і локального методів. Бо, як вказує Т. А. Коляда, від їх правильного поєднання та використання відповідно до об'єктивних основ суспільного розвитку значною мірою залежить ефективність правового регулювання, реалізація трудовим законодавством його службової ролі, а також ефективність і висока якість праці [60, с. 600]. Тобто службові відносини в правоохоронних органах регулюються нормами не тільки адміністративного права, а й трудового.

Однак дія норм трудового права в регулюванні проходження державної служби в правоохоронних органах має підлеглий щодо положень адміністративного права характер – застосування норм трудового законодавства в регулюванні службових відносин у правоохоронних органах допускається тільки в обмежених і прямо встановлених адміністративним законодавством випадках.

Отже, регулювання відносин, пов'язаних з державною службою в правоохоронних органах, з урахуванням особливого правового статусу працівників – державних службовців, здійснюється законом, у якому передбачено спеціальні норми, що встановлюють порядок й умови звільнення державних службовців правоохоронних органів зі служби, а норми трудового законодавства не підлягають застосуванню щодо спірних відносин.

Р. С. Мельник, посилаючись на джерела німецького права, констатує, що на комплексному характері службового права традиційно наголошують зарубіжні вчені. У деяких європейських країнах цю частину публічної служби називають правом чиновників.

У багатьох підручниках зі службового права Німеччини вказано, що службове право – це частина публічного права, як і процесуальне право, кримінальне право, державне і конституційне право, адміністративне право та ін. Службове право є частиною державного права, переважно адміністративного, а до точніше – особливого адміністративного права.

Одним із центральних висновків, яких дійшла під час дослідження Т. С. Аніщенко, є відкидання ймовірності дроблення єдиних службових правовідносин на державно-службові та службово-трудові. Аргументи автора містять близький за змістом погляд про те, що службове ставлення розглядається як складне правове явище, що складається з різних за своєю природою, але нерозривно пов'язаних елементів, які мають публічно-правовий і приватноправовий характер. Причому цей зв'язок такий, що службово-трудові відносини перебувають ніби всередині державно-службових (публічно-правових) відносин, тобто входять до їхнього змісту.

Т. С. Аніщенко зазначає, що право публічної служби має розвиватись у контексті європейської інтеграції України. Дослідниця відзначає, що правова інтеграція України до Європейського Союзу відбувається у формі адаптації національного законодавства до законодавства ЄС – процес зближення національної правової системи із сучасною європейською системою права та поступове приведення законів України й інших нормативно-правових актів у

відповідність до законодавства Європейського Союзу. Зазначено, що сучасний період розвитку права публічної служби в контексті європейської інтеграції можна охарактеризувати як період посиленої діяльності з приведення нормативно-правових актів у сфері публічної служби у відповідність до європейського законодавства [61, с. 11].

Відносини державної служби в правоохоронних органах, що виникли при призначенні на посаду, тобто зумовлені зарахуванням на державну службу, перебуванням на державній службі у правоохоронних органах чи її припиненням, є публічно-правовими відносинами, що входять до сфери предмета адміністративного права. Ці правовідносини, як можна припускати, є передумовою виникнення службових трудових правовідносин. Як зазначено в Законі України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу», до державних службовців в правоохоронних органах трудове законодавство може застосовуватися в частині, що не врегульована спеціальним законодавством про державну службу.

Обґрунтування цієї тенденції знаходимо в напрямі, згідно з яким адміністративно-правова феноменологія професійної службової діяльності у правоохоронних органах покликана сприяти інтеграції публічних і приватноправових засад у гуманітарний правовий простір шляхом розширення комунікаційної сфери, реального доступу громадян до державної служби, культури, науки, політики.

Державні службовці сприяють розв'язанню проблеми правового та духовного розвитку цивілізації. У цьому контексті адміністративно-правова феноменологія службової діяльності має протистояти пропаганді насильства, ксенофобії, сили загалом, як засобу розв'язання світових і локальних проблем. Мінімізація цих ризиків – мета діалогу між службовцями держави та громадянами.

Комплексність системи виконавчої влади підтверджує спадкоємність і послідовність інститутів службового права й державної служби в правоохоронних органах. Причому, як ми розуміємо, на тлі дії Закону України

від 19 листопада 1992 року № 2801-XII «Про основи законодавства України про охорону здоров'я» та прийнятого на його основі наказу МВС України від 3 квітня 2017 року № 285 «Про затвердження Положення про діяльність медичної (військово-лікарської) комісії МВС» навряд чи можна наполягати на якихось пріоритетах норм трудового права або норм адміністративного права в регулюванні державної служби у правоохоронних органах [62; 63].

Це положення в перспективі вимагає зміни в бік створення правової основи та концептуального підходу до проблем врегулювання державної службової діяльності, типових у діалектичній єдності для відомих видів державної служби в правоохоронних органах.

Третя тенденція, яка увійшла до предмета дослідження, – поглиблення соціальної сутності служби в правоохоронних органах. Незалежно від значних зрушень, що відбуваються як правова регламентація державної служби в правоохоронних органах, у межах її реформування проглядається необхідність більш глибокого теоретичного дослідження проблем, що стосуються осмислення й обґрунтування її соціального призначення, сутності, обсягу завдань тощо.

Потрібна постановка досконалих принципових засад у державній службі, оснащення комплексом дійсних правових гарантій й утворення послідовного, динамічного та сталого механізму правового регулювання.

Державна служба в правоохоронних органах у багатьох сенсах нагадує військову службу, що пов'язано з історичною традицією, коли правоохоронні органи формувалися за військовим принципом (до утворення незалежної української держави).

У цьому контексті заслуговує на увагу думка П. І. Хамули, згідно з якою правоохоронні органи разом зі збройними силами і юстицією становлять державний інститут, який відповідно до реалізованих функцій і використовуваних засобів таїть досить серйозну потенційну загрозу правам і свободам людини та громадянина. У зв'язку із цим потрібні додаткові правові

гарантії, що забезпечують безумовну відповідність діяльності цього інституту його соціальному призначенню, передбаченому законом [64, с. 12].

З урахуванням відомих історичних аспектів у процесі розвитку правоохоронних органів ставилися різні завдання, адже розкрити сутність служби правоохоронних органів лише через виявлення її призначення не видається можливим.

Як зазначив О. М. Бандурка, якщо звернутися до останнього сторіччя, то можна виявити такі головні ідеї, як правове закріплення владності, ієрархічності, примус, жорсткість приписів. Коріння таких ідей закладені в традиціях тоталітарної держави – використовувалися жорсткі способи забезпечення правопорядку поліцейськими і слухняність громадян велінням влади та приписам чиновників. Право насильно змушувати невизначене коло осіб утримуватися від протиправної поведінки дає змогу суспільству усвідомити, що способи соціальної саморегуляції діють не завжди і не скрізь.

Законом України від 2 липня 2015 року № 580-VIII «Про Національну поліцію» встановлено особливий статус поліції серед інших правоохоронних органів, який визначається тим, що поліцейським надано спеціальне право застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю. Водночас потрібно констатувати, що діяльність правоохоронних органів не є сукупністю лише насильницьких акцій.

В Україні найвищою соціальною цінністю є людина, її права та свободи, тож й основними принципами державної служби в правоохоронних органах є пріоритет прав і свобод людини та громадянина, законність, неупередженість, відкритість і публічність, громадська довіра і підтримка громадян, взаємодія та співпраця [65]. Заходи владного впливу у сфері особистих свобод громадян мають бути пропорційними соціальним цінностям, для забезпечення яких державні службовці в правоохоронних органах наділяються владними правовими можливостями.

Заразом зауважимо, що до переатестації в Україні міліції в поліцію в системі МВС були помічені негативні тенденції. Як зазначає М. В. Романенко,

що досліджував проблеми нормативно-правового регулювання прийняття на службу до Національної поліції працівників ліквідованих підрозділів МВС України, ці тенденції проявилися в постійному відтоці кадрів досвідчених співробітників та омолодженні кадрів, у певному зниженні професіоналізму та престижу служби, зокрема держслужби, майже у всіх структурних підрозділах [66, с. 14]. Фізичні і юридичні особи очікують висококваліфікованих дій з охорони життя, здоров'я, майна та інших конституційних цінностей.

Минулі моделі взаємин, основаних на тотальному контролі та державному примусі, вичерпали себе. Правозастосовний досвід відображає ситуацію, в якій дилетантизм, властивий деяким працівникам правоохоронних органів, веде до формування в населення країни негативних стереотипів про соціальне призначення правоохоронних органів. Наприклад, під час анкетного опитування чинні правоохоронці на питання «У чому, на Вашу думку, полягає соціальний ефект державної служби в правоохоронних органах?» відповіді відповіли так:

- 28,8% респондентів вважають соціальним ефектом діяльності правоохоронних органів задоволення потреб населення;

- 46% респондентів зверталися до формулювання про забезпечення громадської безпеки;

- розуміння соціального ефекту як високий рівень протидії злочинності (розкриття злочинів) властиве кожному четвертому респонденту (Додаток А).

Звідси очевидно, що в умовах дії кількісного підходу до результатів роботи працівники правоохоронних органів часто скеровані на задоволення внутрішньовідомчих вимог, погано усвідомлюють соціально орієнтований престиж [67].

Окремо варто зазначити, що який би реформаційний ресурс не вкладався в пошук розв'язку зазначеної вище проблеми, у центрі такого стану завжди буде людина, і як працівник правоохоронних органів, тобто громадянин, якому в певному порядку присвоєно спеціальне звання (наприклад, у системі Національної поліції звання молодшого, середнього, вищого складу поліції), і

як державний службовець, якому у визначеному порядку присвоєно ранг державного службовця, що перебуває на службі в МВС України чи іншому правоохоронному органі.

У системі державної служби у правоохоронних органах формуванню іміджу працівника правоохоронних органів відведена стрижнева роль. По суті, законом України передбачено достатні умови, аби правоохоронці почувалися суспільно значущими і соціально захищеними. Підвищення відповідальності та професіоналізму працівників правоохоронних органів має супроводжуватися адекватним поліпшенням умов службової діяльності. Із прийняттям законів про соціальні гарантії працівників правоохоронних органів, зокрема державних службовців, намітилася позитивна тенденція переходу від підзаконного рівня регулювання соціального захисту державних службовців на рівень законодавства.

Принципово важливою видається думка про те, що механічне підвищення фінансового змісту навряд чи сприятиме формуванню порядного та високоідейного державного службовця у правоохоронних органах.

Водночас, у контексті дослідження М. В. Коваліва «Формування державної кадрової політики у правоохоронних органах України», потрібно пам'ятати, що соціальний захист, як одна з функцій держави, не повинна мати лише утриманський або споживчий характер [68, с. 141]. Практичний результат надання соціальних гарантій державним службовцям у правоохоронних органах потрібно пов'язувати бодай з підвищенням суспільного престижу державної служби, створенням позитивного іміджу та привабливості служби в правоохоронних органах.

Зауважимо, що на запитання про те, чи можна створити об'єктивну систему оцінки державної служби в правоохоронних органах, 2/3 респондентів відповіли позитивно. Однак серед правоохоронців було виявлено досить високу частку (23% респондентів) тих, хто досить скептично ставиться до такої можливості. Причому найбільше таких скептиків серед тих державних

службовців, які мають стаж служби до 10 років (21,5%) та понад 10 років (38,2%) (Додаток А).

Для вдосконалення та поглиблення соціальної сутності державної служби в правоохоронних органах, на нашу думку, потрібно розробити стандарти професійної компетентності державних службовців правоохоронних органів. У юридичній галузі сьогодні існує єдиний затверджений нормативний акт, що передбачає стандарти професійної компетентності відповідно до Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України [69].

Подібні зразки припускають фіксацію, окрім рівня знань, ще й таких якостей, як інституційний фактор, здатність врахування позиції та інтересів різноманітних соціальних колективів, визначення стратегічних завдань і пріоритетів МВС України.

У межах обговорюваної тенденції варте уваги питання про створення ефективної системи кадрового аудиту системи державної служби в правоохоронних органах, що дозволяє забезпечувати якість кадрового відбору й ефективного відтворення державних службовців з оптимальним комплексом службових якостей. Процедури відбору на службу та просування по службі потрібно вводити в русло базових принципів «обліку заслуг» і «рівних можливостей», що забезпечують високий імідж і доступність державної служби в правоохоронних органах для різноманітних соціальних категорій громадян.

Четверта тенденція основана на новітніх дослідженнях про значення високої дисципліни й удосконалення основних етапів у проходженні державної служби в правоохоронних органах.

Спираючись на думку В. А. Крижановської і А. С. Крижановського, на підставі дослідження «Тенденції розвитку державної правоохоронної служби в Європейському Союзі», обов'язковим компонентом високої дисципліни державних службовців правоохоронних органів вважаємо правову підготовку, яка має сприяти формуванню правової свідомості та правового мислення; виробленню вміння ухвалювати законні й обґрунтовані рішення; розумінню

демократичних принципів і конституційних прав; прийняттю системи кримінального правосуддя; розвитку толерантності стосовно людей, які мають інший світогляд чи ведуть не такий, як більшість, спосіб життя; розвитку основ правомірної поведінки [70, с. 114].

Тільки так, на нашу думку, можна розцінювати законодавчі новели щодо жорсткої деталізації порядку проходження державної служби. Для останнього періоду часу характерна розробка та введення в дію множинних процедур щодо протидії корупційним проявам у державній службі [71; 72]. Це, наприклад, представлення декларації доходів і витрат державного службовця, проведення ротації в системі кадрів правоохоронних органів тощо.

Значні зусилля щодо вдосконалення і підвищення рівня службової дисципліни в правоохоронних органах не сформували виняткової безкорисливої моделі службової поведінки серед державних службовців правоохоронних органів. Навіть інакше, щодня в засобах масової інформації оприлюднюються ситуації негідної поведінки на службі працівників правоохоронних органів, і атестованих, і держслужбовців.

Очевидно, що навіть жорстке законодавство про державну службу в правоохоронних органах не становить результативної перешкоди для здійснення правоохоронцями службових проступків і навіть злочинів.

Відповідно до статті 66 «Види дисциплінарних стягнень та загальні умови їх застосування» Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу», за дисциплінарні проступки на державних службовців правоохоронних органів можуть бути накладені такі види стягнень: зауваження; догана; попередження про неповну службову відповідність; звільнення з посади державної служби.

Дещо ширший перелік дисциплінарних стягнень наведено в Законі України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII «Про Дисциплінарний статут Національної поліції» можуть бути застосовані до поліцейського: зауваження; догана; сувора догана; попередження про неповну службову відповідність; пониження у спеціальному званні на один ступінь; звільнення з посади;

звільнення із служби в поліції. Водночас вказується, що до курсантів і слухачів освітніх закладів МВС України із специфічними умовами навчання може застосовуватися, окрім наведених видів дисциплінарних стягнень, і призначення поза чергою в наряд [73].

Отже, заходів дисциплінарного стягнення щодо поліцейських значно більше, ніж у системі державної служби, де їх тільки чотири (причому цей перелік є вичерпним).

У науковій літературі розглядаються й інші види дисциплінарних стягнень, які мають матеріальний характер або обмежують кар'єрне зростання державного службовця правоохоронних органів.

Особливий інтерес викликає дисциплінарне стягнення у формі переведення на нижчу посаду. Дехто з науковців піддає критиці цей вид дисциплінарного стягнення, як оскільки він не відповідає конституційному принципу свободи праці та є, по суті, формою примусової праці. В Україні такий стан забороно Конституцією, зрештою, як і Конвенціями Міжнародної організації праці № 29 «Про примусову чи обов'язкову працю» та № 105 «Про скасування примусової праці» [74; 75].

Судова практика з цього питання викликає подив, оскільки в одному випадку Верховний Суд України стверджує, що звільнення з посади, тобто перевід на нижчу посаду, взагалі не є дисциплінарним стягненням, а це умова, за якої (за згодою працівника) не накладається дисциплінарне покарання у вигляді звільнення зі служби [76].

Тож можна зробити висновок, що такий вид дисциплінарного стягнення, як перевід на нижчу посаду в системі правоохоронних органів, не можна зараховувати до переліку дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців в правоохоронних органах, оскільки він не відповідає Конституції України та нормам міжнародного права.

Чинна система дисциплінарних стягнень у державній службі потребує вдосконалення, що супроводжується зміною підходів у правовому регулюванні, функціональної переорієнтації законодавства, що дасть змогу говорити про

якість правового регулювання інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців правоохоронних органів.

П'ята тенденція у сфері вдосконалення інституту державної служби в правоохоронних органах робить значущою проблему розвитку державного замовлення з підготовки кандидатів на посади державної служби в правоохоронних органах.

Умови щодо дефіцитного бюджету роблять завдання реалізації державного замовлення за цим напрямом першочерговим.

Ще 2012 року висловлювалися думки про те, що неможливо повернутися до системи планового розподілу, відповідно, утворити систему договірних відносин між правоохоронними органами та найкращими юридичними вишами країни. Держава має потребу у значній кількості хороших юристів, і повинно бути державне замовлення, профінансоване державою.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878 «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» Міністерство організовує кадрове забезпечення системи МВС України (Національної поліції, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України, Державної міграційної служби України), зокрема підготовку кадрів шляхом реалізації основних і додаткових професійних освітніх програм та основних програм професійного навчання [77].

Додаткову професійну освіту державних службовців правоохоронних органів можуть здійснювати за потреби заклади вищої освіти, що мають ліцензії, які не входять до системи МВС України, на основі державного замовлення.

Сьогодні непідготовлений у юридичному сенсі громадянин не може заміщати посад державної служби в правоохоронних органах, тому що не володіє теоретичною базою для виконання спеціальних функцій. Ця проблема може бути розв'язана шляхом формування обґрунтованого державного

замовлення на підготовку державних службовців правоохоронних органів через процедуру надання освітньої послуги у сфері юридичної освіти.

Як зазначає Р. Г. Ботвінов, державно-службові відносини, які виникають у зв'язку з діяльністю правоохоронних органів, займають окреме місце в системі публічної служби в Україні. Статус цих органів у державному апараті передбачає формування законодавчої бази спеціалізованого характеру. З огляду на повноваження, якими наділені правоохоронні органи, питання публічної служби мають регламентуватися передусім рамковим законом про публічну службу, у якому повинні бути відображені такі важливі моменти, як поняття публічної служби в цих органах й інші питання [78, с. 100].

З огляду на такий стан службових відносин, можна вказати і на наявні проблеми:

- потрібно вдосконалити конкурсну систему вибору закладів освіти для розміщення державного замовлення. За результатами проведеної реформи в системі закладів освіти МВС України слід кваліфіковано розміщувати державне замовлення, оснований на новому штатному розкладі;

- необхідний розвиток державного замовлення, з уваги на фактичні потреби навчання державних службовців правоохоронних органів та період часу, необхідний для повної підготовки фахівця;

- для формування державного замовлення щорічно потрібно з'ясовувати потребу в кадрах державних службовцях для системи правоохоронних органів України на підставі оптимальних прийомів моніторингу, які дали б змогу розв'язати цю проблему, але поки не підготовлено відповідних методичних засад. У перспективі, на нашу думку, потребу в підготовці державних службовців для правоохоронних органів слід визначати в аспекті: мета і службові завдання; передбачувані зміни штатного розкладу підрозділу; план ротації державних службовців; думка та пропозиції керівника підрозділу; зацікавленість державних службовців у підвищенні кваліфікації; види, форми та періодичність навчання.

Розглянувши тенденції сучасної доктрини адміністративно-правового регулювання державної служби в правоохоронних органах, доцільно зробити кілька висновків. Поряд з представленим вище баченням тенденцій вдосконалення інституту державної служби в правоохоронних органах варто зазначити, що ознаки тенденційності мають такі напрями:

- створення необхідних умов для службового зростання та особистої ініціативи державних службовців;

- гарантована ротація кадрів, їх вертикальна та горизонтальна мобільність з перевагою мобільності всередині підрозділу як умови обміну досвідом, кращого стимулювання державних службовців, вдосконалення координації в діяльності апарату управління правоохоронним органом;

- доробка нормативів кадрового забезпечення правоохоронних органів з урахуванням фактичного навантаження за кожним напрямом службової діяльності;

- адаптація системи комплектування посад державних службовців керівного складу переважно завдяки випускникам спеціалізованих закладів освіти;

- забезпечення в закладах освіти правоохоронної системи України інтенсивного пошуку засобів, методик, технологічних прийомів в освітньому процесі, орієнтованого на підготовку державних службовців, здатного виконувати посадові обов'язки в непростих сучасних умовах;

- творче використання досвіду Європейського поліцейського офісу (Європолу) в підготовці кадрів та організації міжнародної кооперації в царині наукових досліджень.

Висновки до розділу 1

Сучасне наукове знання про державну службу в правоохоронних органах ґрунтується на інтегративному підході розуміння права як нової метатеорії, основаної на онтологічній єдності світу, що об'єднує передові досягнення соціальної філософії, теорії держави та права. Підґрунтям інтегративного

розуміння права державної служби в правоохоронних органах є пріоритет основоположних прав, свобод та інтересів окремої особи, її безпеки від загроз кримінального, природного і техногенного характеру.

Сьогочасна модель державної служби в правоохоронних органах має ґрунтуватися на передових досягненнях соціальної філософії, відповідно до якої професійна діяльність державних службовців правоохоронних органів зорієнтована на надання соціально значущих послуг щодо всебічного захисту основоположних прав та інтересів громадян. А напрями побудови моделі державної служби зводяться до підвищення ефективності державного управління в правоохоронних органах шляхом посилення децентралізації, спрощення процедур і структур, надання більшої самостійності управлінському персоналу в ухваленні рішень.

Зараз активно використовують діяльнісний, інституційний і системний підходи до вивчення державної служби. Для досягнення цілей дослідження проблем управління державною службою у правоохоронних органах доцільно застосовувати системно-діяльнісний підхід, оскільки він дає змогу виявити структурні та функціональні особливості державної служби, показати її місце в соціальних системах. Системно-діяльнісному підходу властивий рівень узагальнення, характерний для філософських підходів, що дозволяє розглянути специфіку системи державної служби через виявлення особливостей взаємодії із зовнішніми системами та взаємозв'язків внутрішніх елементів. Застосування цього підходу дає змогу сформулювати тенденції розвитку державної служби та визначити моделі управління державною службою у правоохоронних органах.

Систему державної служби в правоохоронних органах потрібно визначати як сукупність суб'єктів державної служби у правоохоронних органах і їхньої діяльності з реалізації основних зовнішніх правоохоронних функцій держави, внутрішньої організаційної діяльності правоохоронних органів, зокрема щодо організації проходження державної служби і її кадрового забезпечення.

Нинішня ситуація в Україні, коли правове регулювання державної служби у правоохоронних органах здійснюється, по суті, не маючи концептуальної основи, зумовлює гостру потребу і значущість наукового вивчення тенденцій щодо державної служби в правоохоронних органах для створення науково обґрунтованої концепції. Тенденції характеризуються комплексною природою, у якій виражається та конкретизується взаємодія держави, громадянського суспільства, політики, права і самого правозастосування у правоохоронних органах.

Формування та розвиток тенденцій сучасної доктрини адміністративно-правового регулювання державної служби в правоохоронних органах – це політичний процес, що має правову природу. Ця обставина зумовлює неминучість розбіжності між реально чинними нормативно-правовими актами, які регулюють державну службу, та нормативними актами, які регулюють діяльність правоохоронних органів. Ступінь розбіжності впливає на ефективність функціонування державної служби в правоохоронних органах в процесі регулювання суспільних відносин. Чинні формальні основи побудови системи державної служби в правоохоронних органах відображають передусім зміни, що відбулися в офіційній правовій ідеології, а не в суспільному житті загалом.

У сучасній доктрині адміністративно-правового регулювання державної служби в правоохоронних органах формальні основи побудови системи поглиблення соціальної сутності державної служби в правоохоронних органах позбавлені системності, що є закономірним наслідком чинників, які визначені науково-теоретичними та політичними передумовами. Оптимізація розвитку соціальної сутності державної служби не може бути забезпечена тільки завдяки вдосконаленню формальних основ правоохоронної діяльності, її ефективність пов’язана з трансформацією різних аспектів правового життя, насамперед громадської правосвідомості.

Тенденція розвитку специфіки адміністративно-правого регулювання державної служби в правоохоронних органах на сучасному етапі полягає в тому, що вона формується не тільки під впливом змін, що відбуваються

всередині суспільства, а й реагує безпосередньо на тенденції розвитку європейської системи державної служби в правоохоронних органах у контексті євроінтеграції України. Наявне нормативно-правове регулювання державної служби в правоохоронних органах не можна назвати завершеним.

РОЗДІЛ 2
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

2.1 Адміністративно-правовий статус державних службовців правоохоронних органів

В останні кілька років організація державної служби в правоохоронних органах України, її кадрова складова перебувають не в найкращому стані і, як відзначають автори Аналітичної доповіді до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України, неповною мірою відповідає цілям і завданням соціально-економічного розвитку країни [1]. Тому актуальним є розвиток правового регулювання статусу держслужбовця правоохоронних органах. Тим більше, що таке правове регулювання визначає результативність виконання повноважень правоохоронних органів. Як зауважили автори науково-практичного коментаря до Закону України «Про державну службу», державні службовці представляють державу, адже виконують офіційні функції, функції офіційних органів [79, с. 20].

Необхідність наукового аналізу правового статусу державного службовця правоохоронних органів зумовлена введенням у правове регулювання різних елементів державно-правового впливу, за якого поставлені цілі часто відстають від дійсного прогресу в суспільних відносинах, що породжує чимало прогалин у правовому регулюванні проходження служби у правоохоронних органах.

Стаття 1 Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» визначає, що державним службовцем є громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює

встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби. Тож очевидними є такі обов'язкові ознаки державного службовця правоохоронних органів: громадянство України; належність до штатного складу; дотримання принципів державної служби.

За даними анкетування державних службовців правоохоронних органів щодо того, який елемент, відповідно до статті 1 Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу», є первинним у визначенні поняття державного службовця правоохоронних органів, більшість респондентів (57%) пріоритетною назвали ознаку громадянства, на другому місці (22%) – ранг державного службовця (Додаток А).

Адміністративний правовий статус визначається тим становищем, яке займає громадянин у політичному, соціально-економічному та культурному житті суспільства, у сфері управління державними і громадськими справами. Як зазначив В. В. Копєйчиков, правовий статус становить сукупність різноманітних зв'язків і відносин між суспільством, державою та громадянами, врегульованих нормами права [80, с. 22].

Щодо сутності та структури правового статусу особи в юридичній літературі висловлюються різні думки. Зараз під правовим статусом суб'єкта розуміють зазвичай його правовий стан, що характеризується комплексом юридичних прав та обов'язків. Деякі вчені зараховують до статусу, окрім прав та обов'язків, ще відповідальність, інші звертають особливу увагу на те, що закріплення прав й обов'язків у законодавстві – необхідна, але далеко не достатня умова для встановлення реального статусу громадянина без надійних дієвих гарантій. Неоднакові погляди висловлюють науковці і щодо введення громадянства до структури правового статусу. Така багатоаспектність позицій вчених породжує розбіжні погляди на визначення адміністративно-правового статусу громадянина.

О. Я. Зубрицька вважає, що адміністративно-правовий статус визначає особу як суб'єкта адміністративного права, а також характеризує її як

активного учасника суспільних відносин, які виникають, розвиваються та припиняються у сфері публічного управління у взаємодії з іншими публічними інституціями, це правове становище особи у відносинах зі суб'єктами виконавчої влади, врегульоване нормами права [81, с. 178].

На думку Ю. В. Стефанюка, адміністративно-правовий статус громадянина – це комплекс прав та обов'язків громадян, закріплений нормами адміністративного права [82, с. 44].

Практично всі фахівці з адміністративного права наголошують, що адміністративно-правовий статус громадянина – важлива й органічна частина загального правового статусу особи, але при цьому, як відзначають, не враховується низка елементів загального правового статусу.

З аналізу тексту Конституції України очевидно, що правам, свободам людини та громадянина присвячений самостійний розділ, положення якого становлять основи правового статусу особи в Україні і можуть бути змінені лише у встановленому Конституцією України порядку.

Конституційні норми визначають не тільки перелік прав, свобод та обов'язків громадян, конкретизують їхні гарантії, а й умови реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина, їх впливу на діяльність органів державної влади, конкретизують умови і межі можливих обмежень прав і свобод громадян (наприклад, у статті 64 Конституції України), встановлюють вік, з якого настає повна дієздатність громадян.

З огляду на зазначене, слушною вважаємо думку вчених, що правовий статус є складною юридичною конструкцією. Його складові елементи під час дослідження не вкладаються в межі простих переліків. Це дає нам змогу констатувати певні, близькі до принципових, висновки:

- конституційні права і свободи людини – це не всі, а тільки основні, найважливіші, основоположні, фундаментальні права, свободи й обов'язки людини та громадянина, які юридично виражають невід'ємну природу особи, мають вищу юридичну силу;

- права і свободи людини та громадянина, перераховані в Конституції України, служать дискретним набором основних елементів конституційно-правового статусу, який може бути доповнений спеціальними правами й обов'язками в галузевому (адміністративному) законодавстві;

- процес конституційної верифікації галузевих прав та обов'язків людини і громадянина Конституційним Судом України свідчить про відсутність неконституційних правових статусів.

Наведена інтерпретація конституційного статусу не заперечує існування адміністративно-правового статусу, що враховує специфіку правового становища громадянина, який проходить державну службу в правоохоронних органах.

Як зазначив О. В. Явтушенко, конституційний статус особи становить соціально-правову основу для всіх галузевих статусів в тому сенсі, що галузеві правові статуси певною мірою є конкретизацією конституційного статусу особи [83, с. 75].

Державний службовець правоохоронних органів послуговується всіма загальними конституційними правами доти, доки вони не входять в конфлікт з режимом державної служби, який передбачає обмеження загальногромадянських прав державних службовців взагалі та державних службовців правоохоронних органів зокрема.

Тим часом адміністративно-правова модель правового регулювання суспільних відносин безпосередньо не випливає з Основного закону України, хоч і перебуває в ієрархічній залежності від нього. Наприклад, деякі правові інститути, що визначають специфіку правового становища державного службовця правоохоронних органів, хоч і зазнали корекції у зв'язку з прийняттям Конституції України, проте за своєю суттю не змінилися. Тому цілком допустимо та виправдано говорити, з одного боку, про певну самостійність адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронних органів, а з іншого – про реалізацію в ньому загального конституційно-правового статусу особи.

Як визначено в Конституції України, громадяни Україна мають рівний доступ до державної служби. Змістовний аспект цього конституційного права, зазначає А. А. Шарая, містить дві імперативні вимоги: можливість участі в управлінні справами держави та рівність [84, с. 117]. Це основні вимоги, які Конституція висуває до галузевої моделі реалізації цього права.

На сьогодні основним механізмом забезпечення цього конституційного права є конкурсний порядок заміщення вакантних посад державної служби. Однак якщо в адміністративному законодавстві виникне інша модель реалізації цього права, то воно цілком може використовуватися, якщо відповідатиме умовам, визначеним у Конституції України.

Основне призначення статусу особи полягає в тому, щоб пов'язувати абстрактні права, свободи, обов'язки людини з таким суб'єктом конституційного права, як особа. Тому його сутність не може полягати ні в самих правах, свободах та обов'язках особи, ні в інших елементах конституційного статусу особи. Це спосіб, у який формуються й існують основи правового становища особи в суспільстві. Гранична лаконічність правових норм означає максимально загальний, не обмежений межами галузевого регулювання сенс.

Як припускають В. Л. Костюк та І. Б. Воробйова, що прийнята зараз модель реалізації права рівного доступу до державної служби може змінитися [85, с. 10]. Так, уже зараз активно говорять про формування кадрових агентств, які здійснюватимуть відбір кандидатів тощо. Якщо це станеться, то в коментарях до Конституції писатимуть, що законодавець скорегував своє розуміння рівного доступу до державної служби щодо його дійсного конституційного змісту.

З методологічного погляду, сказане повною мірою стосується розуміння правового статусу державного службовця правоохоронних органів, що передбачає необхідність виявлення його сутності як самостійної правової реальності.

Система правових актів, що регулюють правовий статус державного службовця правоохоронних органів, вирізняється множинністю, оскільки на

сайті Верховної Ради України вказано, що до правоохоронних органів належать: органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, військової служби правопорядку у Збройних силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [55].

Безсумнівно, що вимога дотримання норм права у зв'язку з особливим правовим статусом державного службовця впливає на серйозні зміни правового режиму державного службовця правоохоронних органів як представника держави.

Аналіз чинного законодавства дає змогу констатувати, що державні службовці правоохоронних органів мають властиві тільки їм правові можливості, які відрізняють їх від інших осіб, зокрема від державних службовців інших органів виконавчої влади.

Специфічне правове становище державних службовців правоохоронних органів відзначає також Конституційний Суд України, вказуючи, що на них покладено виняткову за своїм обсягом і характером відповідальність щодо захисту життя і здоров'я громадян, протидії злочинності та охорони громадського порядку.

Системне тлумачення норм, що закріплюють повноваження державного службовця правоохоронних органів у проекції до Положення про Міністерство внутрішніх справ України, дає підстави констатувати, що значущі для захисту особи, суспільства та держави повноваження Міністерства внутрішніх справ України покладено на державних службовців. Дослідження наведених норм приводить, на перший погляд, до висновку, що з усіх державних службовців правоохоронних органів особливим статусом володіють саме державні службовці системи Міністерства внутрішніх справ України. Однак досить часто до виконання покладених на МВС обов'язків залучаються інші державні службовці правоохоронних органів (наприклад, державної міграційної служби

та юстиції), а відповідно до Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» в цьому випадку на них поширюються обов'язки, права, відповідальність, гарантії правового й соціального захисту державних службовців.

Аналіз викладених положень дає змогу констатувати, що правоохоронні органи покликані здійснювати спеціальні завдання та функції, для чого державним службовцям надаються широкі владні повноваження.

Як зазначає Т. А. Пузанова, правовий статус державних службовців правоохоронних органів – це комплексна категорія, яка акумулює одночасно ознаки кількох видів спеціальних статусів: державних службовців, посадових осіб, представників влади [86, с. 104]. У цьому контексті зауважимо, що під час проведеного анкетування 83% респондентів вказали на статус державного службовця як ознаку, яка найбільше властива спеціальному правовому статусу державного службовця правоохоронних органів, 11% позиціонували себе з посадовою особою і тільки 6% з представником влади (Додаток А).

Державні службовці правоохоронних органів, володіючи характерними тільки для них складовими правового статусу, мають індивідуальний правовий статус, який за характером службових повноважень трансформується в галузевий (на прикладі МВС України):

- державного службовця Центрального апарату МВС України;
- державного службовця Національної поліції;
- державного службовця Національної гвардії України;
- державного службовця Державної міграційної служби України;
- державного службовця Державної прикордонної служби України;
- державного службовця Державної служби України з надзвичайних ситуацій;
- державного службовця Експертної служби МВС України;
- державного службовця центрального та територіальних органів з надання сервісних послуг МВС України;

- державного службовця системи відомчої освіти та науки, охорони здоров'я, матеріально-технічного забезпечення, установ й організацій.

Індивідуальний адміністративно-правовий статус пов'язаний з рангом державного службовця та категорії посад державної служби, встановленням обсягу прав й обов'язків, наданих конкретному державному службовцю. Такі рівні правового статусу, відповідно до теорії права, співвідносяться між собою як загальне, особливе і приватне. Водночас вони взаємозалежні, взаємопов'язані та на практиці нероздільні. Загальний адміністративно-правовий статус державного службовця правоохоронних органів єдиний для всіх.

Спеціальних статусів є приблизно стільки, скільки видів посад у правоохоронних органах, а кількість індивідуальних статусів відповідає кількості державних службовців правоохоронних органів.

Що стосується структури адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронних органів, то слушною вважаємо позицію Р. Д. Сауніна, що адміністративно-правовий статус громадян охоплює:

- адміністративну правосуб'єктність (загальна правоздатність та дієздатність);

- спеціальну правосуб'єктність (систему посадових прав та обов'язків);

- політичні, соціально-економічні та організаційно-правові гарантії цих прав і свобод [87, с. 173].

М. І. Карпа, у своєму дослідженні, ґрунтуючись на думках В. Б. Авер'янова, В. В. Копєйчикова, Г. В. Атаманчука та інших вчених, як основні елементи правового статусу державного службовця правоохоронних органів у контексті функціонального, компетентнісного, організаційного аспектів розглядає: спосіб заміщення посади; вимоги, що висуваються до державного службовця; права й обов'язки; обмеження і заборони, пов'язані зі службою; режим службового часу й організація служби; порядок проходження служби; гарантії правового захисту; заходи стимулювання службової діяльності; характер відповідальності державного службовця [88, с. 18–19].

Правоздатність державного службовця правоохоронних органів означає його здатність мати права та юридичні обов'язки у сфері професійної діяльності, тобто бути учасником конкретних службових правовідносин. Іншим елементом його адміністративної правосуб'єктності є дієздатність, яка означає здатність його своїми діями набувати суб'єктивні права та виконувати обов'язки у службових правовідносинах. Зауважимо водночас, що такі елементи, як спосіб заміщення посади та вимоги, що висуваються до державного службовця, охоплюються, безумовно, його правосуб'єктністю.

Дещо суперечливим нам видається і внесення обмежень і заборон, пов'язаних зі службою, до переліку елементів статусу державного службовця правоохоронних органів. Адже обов'язки й заборони, пов'язані з державною службою, як категоричні державно-владні веління утримуватися від вчинення певних діянь, відомі з часу становлення інституту державної служби та застосовуються досить широко в сучасному законодавстві як необхідні правові регулятори поведінки осіб, котрі виконують повноваження державних службовців.

У перші роки незалежності української держави заборони та обмеження на державній службі вводилися переважно підзаконними нормативно-правовими актами, а з 1993 року Законом України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII «Про державну службу».

Із цього приводу А. Б. Грищук, яка досліджувала обмеження та заборони, пов'язані з проходженням державної служби у правоохоронних органах, відзначила, що в правовому статусі державної служби в правоохоронних органах обмеження відіграють надзвичайно важливу роль – своєрідної «противаги» наданим новим законодавством надто широким повноваженням [89, с. 212].

Обмеження щодо державної служби в правоохоронних органах виконують інформаційно-спрямовувальну (окреслюють межі дозволеного й орієнтують державних службовців на чітке виконання службових обов'язків) та стримувальну, або балансуючу (унеможливлюють використання службового

становища в особистих цілях, запобігають можливим зловживанням правами) функції.

Слушно А. Б. Грищук відзначає як проблему те, що службові обмеження державних службовців правоохоронних органів (у галузевому контексті) досі не пов'язані в єдину систему, а це знижує результативність правового регулювання загалом. У деяких випадках одне встановлення закріплюється у формі обов'язку, заборони або обмеження.

На державних службовців поширюються обмеження, передбачені Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції»: обмеження використання службових повноважень чи свого становища (стаття 22), обмеження щодо одержання подарунків (стаття 23), обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 25), обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави (стаття 26), обмеження спільної роботи близьких осіб (стаття 27) [90].

В. З. Чорнописька, розглядаючи загальнотеоретичні засади адміністративно-правового статусу державного службовця, зазначає, що не менш важливим елементом адміністративно-правового статусу державного службовця є його обов'язки, комплекс яких, зважаючи на характер їх виконання, пропонуємо поділити на дві форми: позитивну і негативну (правові заборони). Перша форма являє собою здійснення певних позитивних дій, скерованих на реалізацію функцій, завдань відповідного державного органу. Друга передбачає виконання обов'язку, що полягає в застереженні службовця від здійснення дій, які можуть завдати шкоди діяльності, інтересам і конкретного державного органу, і інституту державної служби загалом [91, с. 64].

Адміністративно-правова заборона в системі державної служби – це закріплені нормами адміністративного законодавства положення, які не дають можливості державному службовцю відхилятися від встановленої службової поведінки, запобігають виникненню та припиняють конфлікт інтересів у

системі державної служби під загрозою застосування заходів кримінального, адміністративного, дисциплінарного та матеріального примусу.

На підставі аналізу обмежень, заборон та обов'язків, визначених Законом України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу», можна відзначити, що заборони й обмеження, які виражаються у визнанні осіб недієздатними або обмежено дієздатними, у засудженні їх за вчинення злочину чи за наявність судимості, здебільшого діють ще до вступу на державну службу у правоохоронних органах. Це стосується й обмежень за вимогами до стану здоров'я державного службовця правоохоронних органів, його громадянства, близької спорідненості, які можуть не відповідати і під час вступу на службу, і під час проходження.

Стосовно службовця може діяти й обмеження в доступі до інформації, що містить державну та іншу охоронювану законом таємницю. Це можливо в тому разі, коли особа перед вступом на посаду не погодилася пройти процедуру оформлення допусків до такої інформації, а в подальшому, відповідно до службового обов'язку, була потреба у використанні саме такої інформації.

На думку авторів підручника «Державна служба», одним із принципів державної служби є введення обмежень для державних службовців [92, с. 32]. Адміністративно-правові заборони є невід'ємною частиною правового статусу державного службовця, а їх обсяг і зміст єдині для всіх службовців і не залежать від посадового становища особи, яка перебуває на державній службі, та реалізованих нею повноважень. Вважаємо, що такі елементи охоплюються загальною правосуб'єктністю державного службовця та виступають характерною ознакою для служби в правоохоронних органах загалом.

Визначальними елементами адміністративно-правового статусу державних службовців правоохоронних органів є суб'єктивні права й обов'язки. Відповідно до основних постулатів теорії держави і права, суб'єктивні права дозволяють їхнім власникам вести різноманітну діяльність для задоволення своїх потреб, інтересів, користуватися тими чи іншими

соціальними благами, висувати законні вимоги до зобов'язаних осіб й організацій.

Стаття 7 «Основні права державного службовця» Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» містить перелік основних прав державного службовця, який складається з 14 пунктів. Але стосовно державного службовця за посадою в правоохоронних органах цей перелік доповнюється ще й посадовою інструкцією відповідно до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників [93]. Державний службовець правоохоронних органів може бути наділений й іншими правами відповідно до законодавства України.

З огляду на таку розмитість правових повноважень, можна стверджувати, що автори Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» сконцентрувалися на ретельному опрацюванні окремих елементів правового статусу, до яких варто зарахувати права. І можливо, це послужило причиною того, що в Законі не висвітлено загального поняття правового статусу державного службовця.

Отож стрижнем правового становища державного службовця виступають права, які також, як і обов'язки, для упорядкування прийнято класифікувати на загальні та спеціальні (посадові).

Громадянин, будучи державним службовцем правоохоронних органів, може на території держави користуватися всіма правами і свободами, передбаченими Конституцією України. Він має право на вибір роду діяльності та професії, на охорону здоров'я, медичну допомогу, на освіту, на недоторканність приватного життя, на свободу пересування, на управління справами держави й інші основні права і свободи.

Маючи в основі адміністративно-правового статусу зазначені вище конституційно-правові позиції, державний службовець правоохоронних органів має право: на відпочинок відповідно до законодавства; на захист персональних даних; на проходження в установленому порядку професійного навчання, професійної освіти та додаткової професійної освіти; на звернення до вищих в

порядку підлеглості посадових осіб, до вищих органів або до суду для захисту своїх прав і законних інтересів, для вирішення спорів, пов'язаних з проходженням державної служби в правоохоронних органах; на обов'язкове державне страхування життя та здоров'я; на державний захист життя та здоров'я, життя і здоров'я членів сім'ї, майна, що належить йому і членам сім'ї; на державне пенсійне забезпечення відповідно до закону; на забезпечення жилим приміщенням його і членів його сім'ї в порядку та на умовах, що визначаються законодавством України тощо.

Цей перелік охоплює права, які відбивають суттєвий зміст діяльності правоохоронних органів як частини системи органів виконавчої влади, водночас дають можливість задовольнити особисті інтереси державного службовця. У науковій літературі трапляється трактування прав державних службовців як права привілею. Насправді ці права не є винятковими (привілей від лат. privilegium – виняткове право) і входять до вказаного вище загального універсального правового модуля особи, що випливає зі змісту конституційно-правового статусу особи, яка претендує на вступ на державну службу в правоохоронні органи.

У поєднанні із загальними правами ядро правового статусу державного службовця утворюють права, необхідні для виконання повноважень за посадою, на яку призначений державний службовець. Згідно із Законом України від 10 грудня 2015 року № VIII «Про державну службу» йдеться, зокрема, про право на ознайомлення з посадовою інструкцією та іншими документами, що визначають права та обов'язки за посадою, з критеріями оцінки ефективності виконання службових обов'язків; право на грошове забезпечення, яке є основним засобом матеріального забезпечення та стимулювання виконання службових обов'язків тощо. Загалом їх комплекс залежить від виду підрозділу правоохоронних органів (експерт-криміналіст, фахівець інформаційних технологій, спеціаліст відділу кадрів тощо) і міститься в посадовій інструкції, яка затверджується відповідним керівником правоохоронного органу.

Безумовно, права і першої, і другої групи з'являються у громадянина тільки у зв'язку зі вступом на державну службу, проте саме права першої групи визначають його місце в системі органів державної влади, інших видів державної служби, загалом утворюють ядро правосуб'єктності.

Для реалізації загальних повноважень державному службовцю надана можливість використовувати весь арсенал правових засобів. Державний службовець правоохоронних органів незалежно від займаної посади, місця перебування та часу доби, відповідно до закону, володіє загальними правами, які визначені досить конкретно.

На перший погляд може здатися, що набору прав державного службовця правоохоронних органів, згаданих у статті 7 «Основні права державного службовця» Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу», цілком достатньо для забезпечення всього комплексу властивих обов'язків. Законодавець не визначив їхній перелік як особливі або службові права. Однак у частині 2 тієї ж статті вказується, що державні службовці також реалізують інші права, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах. Тобто права державного службовця правоохоронних органів за посадою визначаються посадовою інструкцією.

Проаналізувавши окремі підзаконні адміністративно-правові акти, такі, наприклад, як Інструкція про порядок залучення працівників органів досудового розслідування поліції та Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України як спеціалістів для участі в проведенні огляду місця події, варто згадати і про права, які мають бланкетний зв'язок з Кримінальним процесуальним кодексом України та необхідні для реалізації службових обов'язків [94; 95].

Важливо зважати й на інші права, як вказано в законі. Їх реалізації забезпечує дискретний маневр для впливу на повноваження державних службовців. Вони можуть мати регулятивний, правоохоронний характер, навіть

соціальний. Однак такими, що формують статус державного службовця правоохоронних органів, є, на нашу думку, загальні та посадові права. Суб'єктивному праву завжди кореспондує юридичний обов'язок, оскільки через обов'язок задовольняється інтерес уповноваженої особи у правовідносинах.

Юридичний обов'язок, на відміну від суб'єктивного права, є владною формою соціальної регуляції, що ґрунтується на можливості державного примусу. У національній теорії держави і права під юридичним обов'язком розуміють встановлену законом міру належної суспільно необхідної поведінки. Обов'язок тісно пов'язаний зі суб'єктивним правом, це парні, взаємозалежні поняття.

Уперше на рівні закону в межах однієї статті (стаття 8 «Основні обов'язки державного службовця» Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу») отримує закріплення масив правових норм, присвячених службовим обов'язкам державних службовців. Крім того, ці правові норми лише описують основні контури, але не вичерпують правового регулювання широкого діапазону розглянутих службових обов'язків державних службовців.

У згадуваній статті 8 Закону України «Про державну службу» відображено, що державні службовці мають також інші обов'язки, визначені в положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби. Серед них обов'язкове знання та виконання посадової інструкції, дотримання прав і законних інтересів громадян, громадських об'єднань, підтримання рівня кваліфікації, необхідного для відповідного виконання службових обов'язків, проходження професійного навчання або здобуття додаткової професійної освіти; подання відомостей про доходи, витрати особисті та своєї дружини (чоловіка), інші обов'язки, які мають загальний характер, тобто властиві будь-якому державному службовцю, метою яких є вирішення завдання, що стоїть перед державною службою України.

Другу категорію обов'язків державних службовців правоохоронних органів Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» визначає як службові.

Державний службовець наділяється такими обов'язками за посадою, у правоохоронних органах вони визначаються посадовою інструкцією на основі кваліфікаційних вимог. Будучи за суттю частиною спеціальної дієздатності, вони є саме тією необхідною умовою, при якій державний службовець правоохоронних органів набуває спеціальний (посадовий) адміністративно-правовий статус. Як зауважує О. М. Луцько, категорія «посада» є однією з визначальних на державній службі [96, с. 87].

Більшість істотних аспектів, пов'язаних з проходженням державної служби, визначаються саме посадою, зокрема категорія посади та ранг державного службовця, посадовий оклад, обсяг повноважень, положення в службовій ієрархії.

Перелік посад працівників органів державної влади, інших державних органів, установ до відповідних категорій посад державних службовців, зокрема правоохоронних органів, було встановлено Постановою Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 року № 703«Про віднесення деяких посад працівників органів державної влади, інших державних органів, установ до відповідних категорій посад державних службовців та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» [97]. Однак цей нормативний акт був скасований Постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 року № 465 [98].

Водночас доцільно зазначити, що граничну кількість державних службовців затверджує Кабінет Міністрів України. Наприклад, пункт 13 Положення про Національну поліцію [99].

Слід констатувати, що обов'язки за посадою визначаються не індивідуально для кожного державного службовця, а обумовлюються тим службовим становищем, яке державний службовець займає в структурі правоохоронних органів. Амплітуда таких обов'язків у правоохоронних

органах широка й обґрунтована їхнім масивом. Окрім того, як нам здається, вона змістовно співвідноситься з найменуванням посади, рівнем компетенції органу, в якому створена, завданнями та функціями, виконуваними правоохоронним органом або його структурною одиницею.

Особа перебуває на посаді з моменту підписання наказу про призначення. Саме такою була відповідь більшості (61%) респондентів на запитання про те, який момент слід вважати моментом набуття правового статусу державним службовцем правоохоронних органів. 11% опитаних вказали на момент підписання контракту, а 28% визнали правильним отримання службового посвідчення. На нашу думку, остання категорія респондентів була найближче до істини (Додаток А).

Службове посвідчення – це офіційний документ, що засвідчує особу державного службовця в процесі реалізації посадових повноважень. Воно має спеціальні реквізити і номер.

Для цього рівня адміністративно-правового статусу характерний обґрунтований зв'язок з територіальною та предметною компетенцією. Це означає, що державний службовець правоохоронних органів виконує посадові обов'язки за певним напрямом (надання адміністративних послуг у сфері безпеки дорожнього руху, паспортної та реєстраційної діяльності) і реалізує посадові права на території, що обслуговує правоохоронний орган, де він проходить державну службу.

Права й обов'язки державних службовців правоохоронних органів щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення зараз закріплені у статті 255 «Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення» Кодексу України про адміністративні правопорушення. Щоправда, принцип територіальної компетенції діє тільки стосовно розгляду справ про адміністративні правопорушення, за якими протоколи складені державними службовцями в межах компетенції відповідного правоохоронного органу [100]. Наприклад, Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України [101].

Зважаючи на наведені аргументи і визначення державної служби в правоохоронних органах, поданого в першому розділі дослідження, вважаємо, що державний службовець правоохоронних органів – це громадянин України, якому в установленому законом порядку присвоєно ранг державного службовця відповідно до категорії посади, надані професійні права й обов'язки з виконання основних завдань і завдань, пов'язаних з діяльністю щодо забезпечення виконання повноважень правоохоронного органу, визначених законодавством України.

В. В. Васильківська, розглядаючи розвиток адміністративно-правового статусу державного службовця в Україні, з урахуванням законодавчих перетворень зазначає, що з огляду на адміністративно-правовий статус державного службовця в сьогоднішній Україні варто вказати на значний вплив цього феномену на функціонування всієї державної служби. Це пов'язано з низкою обставин, ключовими з яких є такі: державна служба – це передусім діяльність окремих людей, котрі своєю працею втілюють у життя повноваження держави, ці люди – державні службовці; функції та завдання державної служби значною мірою корелюють із повноваженнями та обов'язками державних службовців. Якщо останні в чинному законодавстві прописані поверхово і фрагментарно, то страждає вся система державної служби; відповідальність державних службовців як складова адміністративно-правового статусу є провідним чинником, що мінімізує вірогідність появи правопорушень у діяльності державних службовців і, відповідно, стабілізує та прогнозує функціонування інституту державної служби; корупційні вияви серед державних службовців значно підривають довіру суспільства й пересічних громадян до державної служби та держави загалом [102, с. 112].

Т. З. Гарасимів, досліджуючи теоретико-правові концепти інституту державної служби в правових системах світу, зазначає, що публічна служба де-юре поділяється на цивільну службу та службу в спеціалізованих відомствах (правоохоронних, військових, освітянських тощо). Разом з тим, законодавці європейських країн по-різному розв'язують проблему зарахування працівників

означених служб до категорій державних службовців. Головним теоретично-правовим критерієм встановлення правового статусу державного службовця є наявність особливостей публічно-правового статусу з одностороннім характером, котрий базується на нормативних і законодавчих положеннях, утворюючи право державної адміністрації [103, с. 11].

Як зазначає у своєму дослідженні О. А. Линдюк, тривалий час у науковій літературі державна служба у правоохоронних органах розглядалася переважно як складний соціальний феномен, системне утворення інституційного типу, відносно самостійна функціональна управлінська підсистема, орієнтована на виконання чітко поставлених завдань. Водночас її потрібно розглядати як самостійний інститут, якому притаманна власна логіка еволюції, та відкриту систему, яка постійно трансформується та реформується [104, с. 11].

Отож зміст інституту «адміністративно-правовий статус державного службовця правоохоронних органів» полягає в наявності норм і правил діяльності, механізмів контролю за їх дотриманням, практичній діяльності, в якій ці норми реалізуються.

Проведений аналіз законодавства про державну службу (у частині, що стосується правового статусу державного службовця правоохоронних органів) дав змогу концептуально подати складну багаторівневу модель статусу державного службовця правоохоронних органів з модульним адміністративно-правовим змістом.

Права і свободи людини та громадянина, перераховані в Конституції України, слугують дискретним набором основних елементів конституційно-правового статусу, який може бути доповнений спеціальними правами й обов'язками в адміністративному законодавстві. Залежно від обсягу, змісту та характеру суб'єктивних прав та обов'язків державного службовця правоохоронних органів у структурі його адміністративно-правового статусу можна виокремити три основні рівні:

- універсальні засади правової свободи державного службовця правоохоронних органів (загальний статус);

- спеціальний посадовий модуль особи державного службовця правоохоронних органів (спеціальний статус);

- персональний модуль адміністративно-правових можливостей окремого державного службовця правоохоронних органів (індивідуальний статус).

2.2 Принципи державної служби в правоохоронних органах

Організація й діяльність будь-якої системи ґрунтується на принципах, які відображають об'єктивні зв'язки, специфіку, характер, найважливіші закономірності функціонування, організації та управління. Принципи, що лежать в основі державної служби в правоохоронних органах, мають велике значення, визначають не тільки особливості організації, а й шляхи подальшого розвитку. Загалом, українські правознавці сформували достатню методологічну основу, яка допомагає розібратись в окресленій проблематиці нашого дослідження. Відзначимо доробки науковців: О. П. Васильченко, М. І. Козюбри, А. М. Колодія, Н. М. Оніщенко, Н. М. Пархоменко, В. Ф. Погорілко, С. П. Погребняка, М. В. Савчина, Ю. М. Тодики, О. О. Уварової, Т. І. Фулей, В. І. Цоклана, С. В. Шевчука та багатьох інших.

Із загальнонаукових позицій поняття «принцип» (від лат. principium – початок) можна визначити як наукові чи моральні засади; підставу; основні правила діяльності; основу, від якої не відступають; вихідні положення якої-небудь теорії, вчення, світогляду; основне судження, яке відрізняється стійкістю, незаперечність; внутрішню переконаність у чому-небудь.

У країнах Європейського Союзу цю категорію трактують схоже: фундаментальна істина; всеосяжний закон або вчення, від якого інші є похідними або на яких інші основані; загальна істина; першооснова; максима; аксіома; постулат; сукупність моральних й етичних стандартів і суджень; основна істина.

У правовій сфері немає загальновизнаного визначення принципу, яке розглядали б як універсальне. У спеціальній юридичній літературі

зустрічаються різні трактування цієї категорії. Зокрема, принципами визнаються:

- ідеї або вихідні засади, які становлять основу (сутність) правового регулювання суспільних відносин [105, с. 7];

- виражені у праві вихідні нормативно-керівні начала, що характеризують зміст, основу, закріплені закономірності суспільного життя [106, с. 130];

- основні ідеї, які виражають політичні й організаційні закономірності державного управління і закріплені в чинному праві.

Як зазначає О. В. Зайчук, термін «принцип» вживається в різних значеннях: основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо); внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей та діяльності [107, с. 32].

Відзначимо визначення, яке сформулював А. М. Колодій, згідно з яким під принципами права варто розуміти основні теоретичні ідеї, що відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства й держави. Під об'єктивною зумовленістю принципів права слід розуміти їх відповідність характеру суспільних відносин, економічним, політичним, ідеологічним процесам, які відбуваються в суспільстві [108, с. 43].

Схожої позиції дотримується чимало правознавців, котрі розглядають принципи права як об'єктивне відображення закономірностей суспільного та державного життя, а не суб'єктивного розсуду законодавців.

На думку М. І. Козюбри, у принципах права немовби синтезується світовий досвід розвитку права, досвід цивілізації. У сучасній юридичній науці принцип розглядається, з одного боку, як правова норма, а з іншого – як стандарт, на якому повинні бути основані правові норми. Процес формування та форми вираження принципів права (як і їхні термінологічні

позначення) у різних правових сім'ях і цивілізаціях істотно різняться [109, с. 155].

Правознавці, котрі вивчали проблему принципів, дійшли висновку, що з огляду на цю особливість можна виділити два аспекти розуміння принципів: як норм і як ідей. Як зазначає О. В. Грищук, серед вчених немає одностайності в розумінні сутності принципів права та їхнього впливу на законодавство. Це зумовлено насамперед методологією, якою керується вчений у дослідженні принципів права, а також його розумінням права. Враховуючи наявну в юриспруденції багатоманітність підходів до праворозуміння, можна виділити щонайменше два підходи до розуміння принципів права. Зокрема, прихильники природної концепції права переконані, що принципи права є визначальними і зумовлюють зміст правових норм. Прихильники позитивістської концепції право розуміння, навпаки, впевнені в тому, що принципи права потрібно виводити саме з норм права. Слід зазначити, що проблема, яка порушувалася раніше щодо належності принципів до двох сфер (норм і правосвідомості), актуальна досі [110, с. 19].

Проблема розв'язується завдяки термінологічному розмежуванню поняття правового принципу як вихідної ідеї правової системи, що охоплює, зокрема, елемент правосвідомості та поняття принципу права як текстуально закріпленої ідеї або навіть самостійної форми права.

Правовий принцип має загальний характер і слугує як узагальнений стандарт судження для невизначеної кількості випадків, що передбачають застосування загальної норми. Правові засади за замовчуванням є своєрідними правилами, які не можуть бути змінені спеціальним рішенням державного органу, а єдиний спосіб їх перегляду можливий на підставі прийнятого всіма рішення. Зважаючи на це, правові принципи виступали в ролі правил людської поведінки, що існували до того, як з'явився писаний закон. К. А. Котух зазначає, що принципи права не обмежуються лише законодавством, а охоплюють й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені його культурним рівнем [111, с. 36].

Правила поведінки, під якими зараз розуміємо правові принципи, були настільки важливі для суспільства в той час, коли тільки починали створюватися письмові закони, що не виникло потреби в їх письмовому закріпленні, тому що вони міцно «засіли» у свідомості людей. Їх досі вивчають та розглядають як правові максими, що містяться в колективній пам'яті людей. Відповідно до цього, правові принципи не слід постулювати, їм не можна довільно давати ті чи ті назви, як і розраховувати на те, що вони діятимуть автоматично.

Правові принципи не є результатом умоглядності вчених або суб'єктивного розсуду законодавців, а тому вони об'єктивні за своєю природою та змістом, тобто відображають закономірності суспільного й державного життя.

Д. М. Бойчук стверджує, що наука не придумує, а відкриває закладені принципи, показує їх роль, значення, зміст і функціонування. Термін «принцип» традиційно використовують у семантичному сенсі як засаду та вихідне положення щодо будь-якого явища [112, с. 184].

На думку О. М. Макеєвої, принципи права є основою правової системи, системи права, системи законодавства та правової комунікації [113, с. 49].

Водночас принципи права визначають і як комплекс основоположних ідей, що відбиваються у змісті норм права. З огляду на наявність ознаки нормативного закріплення, принципи права є виявленням волі держави. За своїм джерелом принципи права суб'єктивні, є продуктом свідомості законодавця, а за формою вони об'єктивовані у правових приписах.

З одного боку, принципи права є вихідним логічно першим компонентом правової реальності, з іншого – виявлення принципів права пов'язано з появою розвиненого юридичного мислення, тимчасом як конкретні норми права виникали, у багатьох випадках і сьогодні зароджуються стихійно, під час повсякденної практичної діяльності людей. Вони скеровують реалізацію права в потрібному напрямку, підпорядковують її загальновизнаним вимогам і стандартам, дозволяють повною мірою реалізувати задум законодавця,

спонукають інтерпретатора та застосовувача права діяти не лише відповідно до букви закону, а й його духу [114, с. 221].

Крім того, принципи, як зазначає М. В. Ковалів, закріплені безпосередньо в тексті нормативно-правових актів, в результаті застосування права знову переходять у сферу правосвідомості. Надалі зміст принципів права можуть переглянути під впливом зміни потреб суспільства [115, с. 26].

О. В. Уварова до основних ознак принципів права зараховує: введення у правову матерію; самостійне регулювальне значення, здійснюване у взаємозв'язку з чинними нормативними актами; об'єктивність як відображення закономірностей суспільного життя; історичність; відносність принципів, пов'язана з необхідністю розглядати принципи крізь призму конкретних обставин [116, с. 32–57].

У різних галузях права розроблено свої специфічні принципи, що виражаються в інститутах відповідної галузі. Державна служба в правоохоронних органах проявляється через сукупність принципів, що відрізняють цей правовий інститут від інших інститутів галузевого призначення.

Позиція вчених-адміністративістів не є однозначною при визначенні принципів державної служби в правоохоронних органах: не досягнуто єдності під час формулювання поняття, вибору підстави для класифікації та визначення переліку конкретних принципів, що регулюють цей інститут [117, с. 116]. Можна виділити такі основні риси принципів державної служби в правоохоронних органах:

- багатовимірність – охоплюють організаційні, правові й інші аспекти державної служби в правоохоронних органах, з яких складається зміст державної служби у цій сфері. Принципи дають змогу розкрити основні сутнісні риси державної служби в правоохоронних органах, висловити об'єктивні закономірності, її змістовний аспект, особливості функціонування. Принципи визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державних органів, повноважень службовців, що діють у системі державної влади;

- соціальна значущість – відсутність принципів державної служби в правоохоронних органах призводить до появи елементів довільності, бюрократизму, неорганізованості, беззаконня, несправедливості, аморальності;

- залежність від правової дійсності конкретної держави – під час закріплення принципів у нормативно-правових актах законодавець виходить із конкретного правового досвіду та правової культури в країні, основних положень правової системи з урахуванням досягнутого рівня розвитку галузевого законодавства;

- змінність – під впливом різних чинників з плином часу принципи схильні до змін, вони вдосконалюються та конкретизуються;

- взаємопов'язаність – дотримання одних принципів сприяє реалізації інших і, навпаки, порушення будь-якого з принципів негативно позначається на виконанні інших принципів.

В. Б. Авер'янов запропонував під принципами державної служби розуміти основоположні ідеї, що виражають об'єктивні закономірності, визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державних органів, повноважень державних службовців, що діють в системі державної влади і, зокрема, в системі державної служби [118, с. 80].

Незважаючи на те, що це визначення принципів сформульовано для державної служби, вважаємо справедливим застосувати його і до принципів державної служби в правоохоронних органах. М. П. Гурковський і С. С. Єсімов зазначають, що державну службу в правоохоронних органах як особливий різновид державної діяльності варто розглядати як процес усвідомленої поведінки громадян, що перебувають на державній службі, спрямованої на досягнення цілей, вирішення завдань і виконання правоохоронної функції держави [119, с. 195–196].

У сучасному правознавстві існує «ціннісна інтерпретація принципів», що відображає їхні характеристики незалежно від нормативного контексту. Якщо відійти від полеміки, яка розгорнулася в юриспруденції щодо семантичного значення терміна «принцип», то потрібно відзначити, що, по-перше, принципи

містять ціннісно-етичні аспекти; по-друге, правопорядок і правові принципи сприяють формуванню суспільної моралі й отримують зворотний зв'язок у вигляді цінностей. У зв'язку із цим доцільно виявити відмінності між принципами, що є основними елементами системи права, і цінностями, які формулюються, зокрема, за її межами.

Наявність великої кількості тлумачень призводить до того, що пошук точного визначення цінності стосовно інституту державної служби в правоохоронних органах є непростим завданням. Ситуація ускладнюється тим, що в низці досліджень цінності підміняються поняттями етики або принципів. Вони можуть впливати на кадрову політику або міжособистісні взаємини службовців. На думку Т. М. Міхайліної, цінності у праві не повинні набувати якостей правових фікцій, лише їх реальність слугуватиме платформою позитивних трансформацій правосвідомості, динаміка якої в певному сенсі віддзеркалює динаміку комплексу всіх правових феноменів у суспільстві [120, с. 122]. У цьому контексті цінності визначаються більш широко, як індивідуальні принципи або стандарти, які є визначальними для судження про те, що добре чи правильно.

Проаналізувавши наявні визначення та співвідношення понять «цінності», «етика» та «принципи», Н. В. Алюшина сформулювала загальне поняття цінностей публічної служби, представивши їх як окремі принципи або стандарти, які формують думку або визначають діяльність [121].

Принципи часто взаємозамінні із цінностями, і наведене вище визначення охоплює цей термін. Щоправда, багато, але не всі принципи є цінностями та навпаки. Існує сфера перетину цих понять: більшість цінностей є універсальними, деякі з них за змістом збігаються зі загальними нормами, на яких будується правова система.

Окремі цінності можна розглядати як принципи (переважно етичного характеру). У різні періоди часу акценти можуть бути зроблені на різних цінностях залежно від поточних адміністративних або політичних пріоритетів.

Законодавчі принципи системи адміністративного права Європейського Союзу основані на цінностях демократії та верховенства права. Можна стверджувати, що принаймні у XXI столітті ці ідеали повинні формувати підґрунтя системи адміністративного права.

Як правило, існує загальний перелік цінностей державної служби в правоохоронних органах, однаково значущих для кожної держави: неупередженість, об'єктивність, чесність, сумлінність, повага до людей. Багато держав прагнуть переглянути, переформулювати та закріпити в законодавстві цінності державної служби в правоохоронних органах з урахуванням проведених адміністративних реформ.

В Україні поняття цінностей державної служби в правоохоронних органах на законодавчому рівні не використовується, проте принципи службової поведінки державних службовців активно обговорювали під час підготовки та розгляду Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу». Текст законопроєкту передбачав положення про чесність, неупередженість, справедливість, коректність, лояльність і відповідальність державних службовців. Однак запропонований варіант був відхилений Верховною Радою України, а це питання врегульоване Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців» і Загальними правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженими наказом Національного агентства України з питань державної служби [121–124].

Прийняті пізніше Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування не містять нових приписів й об'єднують етичні норми, закріплені раніше в Законі України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» і в згаданій вище Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил етичної поведінки».

Відзначимо, що в серпні 2018 року Національне агентство України з питань державної служби на допомогу керівникам державних органів і

кадровим службам розробило і затвердило Методичні рекомендації щодо визначення результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» [125]. Методичні рекомендації сприяють формуванню та розвитку професійної культури, яка спрямована на ефективну реалізацію державними службовцями завдань і функцій державних органів, зокрема завдяки формуванню єдиної професійної культури, що ґрунтується на спільних цінностях, місії, принципах і правилах поведінки. Рекомендована єдина модель, що передбачає проходження таких цінностей, як професіоналізм, постійний саморозвиток, чесність, сумлінність, відповідальність за результат, творчий підхід та інноваційність, взаємоповага при взаємодії.

Поняття «принцип» і «цінність» тісно взаємопов'язані. Незважаючи на значну сферу перетину, їх не можна вважати взаємозамінними або ідентичними. Ці цінності схожі, кожна країна закріплює їх по-різному: вони можуть бути і прямо вказані законодавцем у тексті акта, і побічно випливати з формулювань вимог, що висуваються до державних службовців.

Збіг деяких принципів і цінностей дає змогу розширити перелік джерел для дослідження, зокрема завдяки правилам етики державної служби в правоохоронних органах, наприклад, Правил етичної поведінки працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій, територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління [126].

Розглядаючи питання нормативного закріплення принципів державної служби в правоохоронних органах, варто зазначити, що загальні принципи і цілі організації державної (публічної) служби регламентуються в європейських державах, як правило, в конституціях, а принципи функціонування державного апарату – у законах про державну службу, зокрема в правоохоронних органах. Водночас у державах з федеративним устроєм (Німеччина, США) враховують специфіку, пов'язану з наявністю законодавства суб'єктів федерації (штатів, земель, громад). Загалом же ставлення до питання про необхідність

законодавчого закріплення принципів державної служби в правоохоронних органах в різних країнах варіюється.

Усі «за» і «проти» були озвучені під час обговорення законопроєкту про державну службу в правоохоронних органах, прийнятого у Великій Британії. З одного боку, прийняття нормативного акта узаконює порядок проведення різних процедур і може встановлювати норми очікуваної поведінки. При цьому законодавство стає єдиним інструментом внесення будь-яких змін до нормативно-правового акта, відповідно, необхідно дотримуватися певних процедур, знижується ризик свавілля з боку політиків [127, с. 447–448].

З іншого боку, закріплення положень про державну службу в правоохоронних органах та її принципів у нормативному акті, необхідність дотримання формалізованої процедури при внесенні поправок може знизити здатність уряду гнучко реагувати на обставини, що змінюються. У тих країнах, де немає нормативного регулювання цього інституту, високопоставлені чиновники та політики позитивно оцінюють наявну гнучкість системи.

Виділимо кілька варіантів закріплення принципів державної служби в правоохоронних органах.

По-перше, принципи державної служби в правоохоронних органах закріплюються в нормативно-правових актах. Перелік їх можна сформулювати в окремій статті закону; вони можуть бути розосереджені за текстом спеціального закону або законів, що регулюють питання державної служби в правоохоронних органах; можуть бути виведені з тексту нормативно-правового акта.

Зараз в Україні законодавець не дає визначення принципам державної служби в правоохоронних органах, але перераховує їх у двох законах: від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» та від 2 липня 2015 року № 580-VIII «Про Національну поліцію» [128].

Зазначені принципи є основою, моделлю, еталоном для всіх інших правових норм, які також визначають систему принципів державної служби в

правоохоронних органах або будуть прийняті в майбутньому. Однак джерелами є укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України.

По-друге, можливе одночасне закріплення загальних принципів у законодавстві та визнання інших принципів на рівні доктрини або судової практики. У Німеччині, незважаючи на те, що принципи публічної служби займають важливе місце, чимало з них мають доктринальний характер, і тільки окремі принципи закріплені в законодавстві.

Основний закон Німеччини містить тільки три базові принципи: верховенство закону; підстава на законі; правова держава. Важливо, що ці принципи охоплюють систему та структуру всієї публічної служби, тобто діють не тільки стосовно чиновників, наділених владними повноваженнями, але й щодо службовців, чия діяльність пов'язана з наданням послуг [127, с. 537–538]. Інші принципи, похідні від перелічених вище, містяться у відповідних законах про адміністративні процедури. Визнаються також принципи, що стосуються безпосередньо діяльності чиновників, наприклад, політична нейтральність, сумлінність, відданість професії, шанобліва до громадян поведінка.

У Франції правовою основою публічної служби є комплексні закони. Існує низка вихідних положень підзаконного характеру, які в літературі називаються принципами публічної служби: децентралізація; деконцентрація; безперервність служби тощо. Вони визначають основи організації публічної служби.

Потрібно зважати на особливості правового регулювання принципів державної служби в правоохоронних органах в англосаксонських країнах, де законодавець встановлює допустимі межі, тимчасом як значний масив права виходить від судів, за якими залишилася, по суті, розробка принципів.

У США поняття принципів державної служби в правоохоронних органах не існує, воно підміняється принципами системи заслуг (об'єктивність під час найму та просування на службі (на підставі кваліфікації спеціаліста); рівна оплата за рівнозначну працю; захист службовців від примусу в будь-яких

політичних цілях; ефективність діяльності службовців; підтримка стандартів чесності, поведінки та турботи про суспільні інтереси).

По-третє, принципи державної служби в правоохоронних органах можуть бути не закріплені в законодавчих актах, а застосовуватися відповідно до сформованих звичаєм або на підставі кодексу поведінки, що має на меті впровадження етичних норм у діяльність державних службовців.

У Великобританії донедавна регулювання діяльності державної служби в правоохоронних органах ґрунтувалося на усталених конституційних звичаях. Державна служба в правоохоронних органах виступала як незалежна конституційна одиниця, яка служить уряду, який діє в конкретний момент часу. В основі системи державної служби в правоохоронних органах лежали норми загального права, зокрема видаються накази, які міністри могли здійснювати самостійно.

Розгляд питання про закріплення принципів державної служби в правоохоронних органах в різних країнах дає змогу зробити висновок про те, що вивчення принципів не повинно обмежуватися тільки положеннями нормативно-правових актів. У законодавстві або доктрині кожної держави формулюється своя система принципів, найменування та змістове наповнення яких може значно відрізнятися.

Принципи державної служби в правоохоронних органах не є незмінною категорією, враховують особливості поточного етапу розвитку державної служби в правоохоронних органах. Це можна проілюструвати на прикладі прийняття нових законодавчих актів, що регулюють державну службу в Україні.

До Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» не ввійшли або зазнали істотних редакційних змін деякі принципи, закріплені раніше в Законі України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII «Про державну службу»: відповідальність службовців за підготовлювані та прийняті рішення, за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків; гласність у здійсненні державної служби; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян [129].

Доцільно відзначити важливу обставину: при всій ідеологічній спрямованості багато з наявних у період до набуття незалежності принципів трансформувалися в аналогічні за змістом принципи державної служби демократичної України, але вже без попереднього ідеологічного забарвлення.

Принципам державної служби, що існували до 1992 року, були протиставлені нові принципи, характерні для державної служби держав з кар'єрною системою організації.

Система державної служби в правоохоронних органах розвивається в процесі зіткнення та боротьби двох протилежних тенденцій: відіграючи в суспільстві стабілізаційну роль, державна служба в правоохоронних органах повинна володіти, з одного боку, досить жорсткою та стійкою структурою, а з іншого – для ефективного функціонування та швидкої адаптації до змін у зовнішньому середовищі потрібно бути гнучкою та динамічно розвиватися.

У зв'язку із цим дія принципів державної служби в правоохоронних органах зводиться до відбиття об'єктивних зв'язків і найважливіших рис системи державної служби в правоохоронних органах; забезпечення стабільності системи, незважаючи на мінливість під впливом різних чинників; заповнення прогалин законодавства, безпосереднього врегулювання суспільних взаємин.

Принципи державної служби в правоохоронних органах можуть впливати на предмет правового регулювання і самостійно, і опосередковано під час вирішення питання про застосування конкретних норм, доповнюючи зміст їхніх гіпотез.

Аналіз судової практики України показує, що принципи державної служби в правоохоронних органах безпосередньо застосовують під час розгляду заяв про визнання актів органів України такими, що суперечать законодавству і (або) не є чинними (частково або в повному обсязі), а також справ про оскарження дій або бездіяльності органів і їх посадових осіб, або ж під час вирішення службових суперечок [130; 131].

Існування принципів як нормативного ресурсу, що активно застосовується на практиці, вже давно відображено у правовій доктрині

зарубіжних країн, зокрема континентального права. Там принципи стоять в одному ряду з іншими джерелами права, і вони єдині можуть бути застосовані суддями за відсутності норм права, що прямо регулюють аналізовані відносини. Разом з тим, на думку деяких фахівців, значення принципів права сильно перебільшено, оскільки за недотримання принципів покарання не встановлено.

Покарання є тільки за порушення правової норми, в якій відображаються принципи правового регулювання. Це призводить до необхідності тлумачити принципи щодо конкретних ситуацій і враховувати ймовірність того, що один і той самий принцип по-різному проявиться залежно від соціальних, економічних і політичних чинників, що впливають на нього.

А. В. Матат пропонує зараховувати основоположні принципи права до самостійної форми національного права, обов'язкового для правотворчих органів і осіб, всіх суб'єктів, які реалізують право. Саме завдяки природно-правовим поглядам найбільше підсилюється аргумент на користь визнання принципів самостійним джерелом права. Втім, погляди на джерела права в контексті позитивізму не відкидають на сьогодні дискусії щодо принципів права як його самостійного джерела [132, с. 19].

Перейдімо до питання про класифікацію принципів державної служби в правоохоронних органах та, зокрема, визначення принципів організації й управління, що становлять інтерес для цілей дослідження.

У навчальній дисципліні «Радянське адміністративне право» зафіксовано два види принципів державної служби та державного управління: політико-правові принципи (наприклад, демократичний централізм, соціалістична законність, гласність, наукове державне управління) та організаційні засади (галузеві, територіальні, функціональні; лінійні; подвійного підпорядкування; поєднання колегіальності з єдиноначальністю) [133, с. 49–50].

Досить довго увагу приділяли переважно дослідженню політико-правових принципів, які вважалися основними. З 1990-х років, у зв'язку з розробкою нормативно-правових актів про державну службу, у межах масштабної роботи, спрямованої на удосконалення державного управління,

реформування державної служби, адаптацію її до європейських стандартів адміністрування, розпочався новий етап обговорення та вивчення принципів державної служби в правоохоронних органах [134, с. 104].

До цього періоду належать дослідження принципів державного управління І. М. Пахомова, який виділив групи принципів державної служби: законність, демократизм і професіоналізм [135], М. П. Рабіновича, що розділив принципи на ті, які регулюють роботу службовців, і ті, що адресовані громадянам, Н. Р. Нижник, яка виділяла принципи побудови та організації державної служби, В. Б. Авер'янов, який розглядав конституційні й організаційні засади (принципи організації та функціонування) державної служби.

Н. Т. Гончарук, Л. В. Прудиус пишуть, що дослідження питання інституційної модернізації державної служби України показали, що реформа державної служби тісно пов'язана з адміністративною реформою, оскільки, як слушно зазначають Н. Р. Нижник і О. В. Муза, саме інституційні положення останньої не знайшли свого повного відображення ні в законодавстві України, ні в практиці владно-управлінських відносин, а поступовий перехід від «правового романтизму» 1990-х років (коли була проведена реформа державної служби 1993 р.) до «правового критичного реалізму» сьогодення засвідчив потребу у перегляді ключових положень державної служби [136, с. 45]. З урахуванням універсальних закономірностей, відносин і процесів, які властиві всій системі державної служби в правоохоронних органах та забезпечують міцність взаємозв'язків різних груп її елементів, виділимо загальносистемні принципи державної служби в правоохоронних органах: системність, стабільність, об'єктивність, ієрархічність, взаємна узгодженість вертикальних і горизонтальних зв'язків, зворотний зв'язок, інформаційна достатність.

Залежно від типу та рівня зв'язків елементів системи принципи державної служби в правоохоронних органах можна умовно так поділити:

1) принципи, що регулюють внутрішньосистемні зв'язки;

2) принципи, що регулюють зв'язки із системами одного рівня;

3) принципи, що регулюють зв'язки з керуючими системами.

Проілюструємо запропоновану класифікацію на прикладі державної служби в правоохоронних органах України.

1. Принципи, що регулюють внутрішньосистемні зв'язки.

Прикладом даної групи принципів є функціональні про організаційні принципи. Під принципами організації державної служби в правоохоронних органах слід розуміти основні правила побудови посадової структури з урахуванням розподілу державних службовців за категоріями та групами, закономірності, що складаються в процесі поступлення на державну службу, її проходження та припинення службових відносин. Такий підхід до розуміння принципів організації підтверджується положеннями Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року [137].

Визначаючи напрями реалізації Стратегії, Національне агентство державної служби України наголосило на важливості впровадження сучасних принципів організації державної служби. Реалізація всіх передбачених у межах Стратегії заходів скерована переважно на вдосконалення ефективності та оптимізацію діяльності кадрової служби.

Правилами побудови та функціонування системи державної служби в правоохоронних органах, що забезпечують її внутрішню впорядкованість, є, числі зокрема, принципи, перераховані в Законі України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу»: пріоритет прав і свобод людини та громадянина, рівний доступ громадян до державної служби, рівні умови її проходження незалежно від обставин, не пов'язаних з професійними та діловими якостями державного службовця; професіоналізм і компетентність державних службовців; стабільність державної служби.

2. Принципи, що регулюють зв'язки із системами одного рівня (між спеціалізованою службою, військовою службою, державною службою особливого характеру та службами інших видів). Реалізація принципу єдності системи державної служби має здебільшого організаційно-структурний характер.

Вибудовування горизонтальних зв'язків між різними видами державної служби характеризується в Україні міжвідомчою взаємодією й інформаційним обміном, які здійснюються шляхом:

- спільного вироблення рішень і координації діяльності в межах координаційних нарад, засідань, слухань, форумів, робочих груп з питань компетенції відповідних органів [138];

- надання допомоги з питань професійної діяльності;

- обміну інформацією (статистичними та довідковими матеріалами, методичними рекомендаціями й іншими матеріалами, що становлять взаємний інтерес), зокрема для збору, узагальнення, аналізу інформації й оцінки ефективності узгоджених дій органів [139].

3. Принципи, що регулюють зв'язки з керуючими системами.

У цьому випадку маються на увазі принципи управління системою державної служби, тобто загальні правила, на яких ґрунтується здійснення зовнішнього впливу на систему державної служби в правоохоронних органах у процесі управління.

Вивчення й аналіз принципів управління державною службою в правоохоронних органах спрямовані на формування найефективніших за своїм характером і кінцевим результатом способів взаємодії державних органів, всього цілісного організму державної служби в правоохоронних органах. Передусім варто відзначити принцип поєднання громадського й державного управління.

В основі взаємодії із суспільством лежить принцип публічності. Цей принцип забезпечує не тільки доступність державної служби в правоохоронних органах для громадян, а й громадський контроль, зокрема через засоби масової інформації, за діяльністю державних службовців, дотриманням законодавчо закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян.

Так, у Законах України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» та від 2 липня 2015 року № 580-VIII «Про Національну поліцію» закріплено положення про участь представників громадських рад у

конкурсних, атестаційних і поліцейських комісіях, комісіях зі службової етики та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі в правоохоронних органах в тих органах виконавчої влади, при яких такі органи утворені. В основі управління державною службою, здійснюваного державою, лежить:

- принцип цілісності всієї системи державної служби, що має на увазі єдність принципів побудови та функціонування;

- принцип універсалізації управління, що означає існування структурованої управлінської системи;

- принцип спеціалізації, що передбачає наявність у структурі управління особливого спеціалізованого органу.

До основних принципів управління державною службою належать централізація та децентралізація. На їх підставі виділяють дві крайні форми управління державною службою, названих відповідно «централізацією» та «децентралізацією» управління. Системи, в яких поєднуються елементи, характерні для першої та другої систем, можна вважати комбінованими.

У першій (централізованій) системі вертикальні зв'язки між елементами управління шикуються на основі ієрархії та підзвітності. Цей спосіб організації системи передбачає підпорядкування нижчих органів вищим. Останні, крім владних повноважень з розробки та прийняття остаточних рішень питань межах своєї компетенції, мають право давати розпорядження, контролювати виконання та скасовувати рішення нижчих органів, вимагати усунення недоліків.

Друга (децентралізована) система ґрунтується на передачі частини функцій управління спеціалізованим структурам. Відносна самостійність таких децентралізованих органів виражається в праві ухвалювати рішення з питань, що входять до їхньої компетенції. В основі лежить положення про те, що децентралізовані органи не повинні підкорятися ні один одному, ні центральній владі.

Спроба визначити найефективніший принцип управління державною службою з двох запропонованих призводить до суперечок. У більшості з них

централізація завжди «погана», а децентралізація «хороша». Незважаючи на те, що ідея децентралізації аж ніяк не нова, в останні роки заклики до її впровадження звучали дедалі частіше. Більше того, у Європейському Союзі принцип децентралізації не просто обговорювався, але активно впроваджувався на всіх рівнях управління. У нас прийнято Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, основним аспектом якої є реалізація принципу децентралізації [67].

Децентралізація досі є стрижнем сучасних реформ з управління державною службою. У контексті дослідження А. М. Куліша та Л. Ю. Фесенко щодо сутності й основних напрямів адміністративної реформи в Україні, іронія полягає в тому, що адміністративні реформи за своєю природою циклічні: реформа, спрямована на вирішення певного кола питань, призводить до появи нових проблем управління, які успішно розв'язувалися раніше [141, с. 274–275]. Після того, як це відбувається, починається перехід від децентралізації до централізації, від дерегулювання до регулювання і т. д.

Найбільш наочно циклічний характер реформ управління державною службою розкрили дослідники зі США. Циклічність фахівці визначили під час аналізу реформ в окремих штатах США. Однак якщо розглядати федеральну державну службу США, то можна виявити ту ж закономірність, але на більшому часовому відрізку. Можна говорити про дію принципу децентралізації на ранньому етапі формування системи управління США, коли основними органами управління були збори громадян (легіслатури), виборні особи [142].

Визначаючи принцип, на підставі якого діє спеціалізований орган управління державною службою, потрібно враховувати, що окремі функції в більшості країн є централізованими. До них належать управління системою оплати праці, розподіл бюджету, класифікація посад і контроль реалізації положень кодексу поведінки державної службовців. Що меншими є обсяг повноважень і структурна автономія такого органу, то вищий ступінь його централізації, і навпаки.

У сфері правового регулювання праці на державній службі діють принципи: забезпечення службовцям загальновизнаних соціально-трудових прав і свобод; державна гарантованість умов праці та соціального захисту службовців; забезпечення права службовців на участь у встановленні умов праці та управлінні працею; захищеність службовців від неправомірного втручання у професійну службову діяльність; залежність рівня соціальної і правової захищеності службовців від ступеня відповідальності, професіоналізму і результативності праці.

Розглянувши принципи державної служби в правоохоронних органах, доцільно зробити такі висновки.

Під принципами організації державної служби у правоохоронних органах варто розуміти загальні правила формування та побудови системи розподілу державних службовців, що забезпечують упорядкованість і доцільність функціонування державної служби.

Застосування системно-діяльнісного підходу дає змогу класифікувати принципи державної служби у правоохоронних органах залежно від типу та рівня регульованих системних зв'язків так:

- принципи, що регулюють внутрішньосистемні зв'язки (тобто принципи організації державної служби);

- принципи, що регулюють зв'язки із системами одного рівня, представленими військовою службою і службою інших видів (міжвідомча взаємодія та інформаційний обмін);

- принципи, що регулюють зв'язки з керуючими системами (принципи управління).

Під принципами управління державною службою в правоохоронних органах доцільно розуміти загальні правила, на яких ґрунтується здійснення зовнішнього впливу на систему державної служби в правоохоронних органах під час управління (поєднання громадського та державного управління, публічність, цілісність, централізація і децентралізація, універсалізація та спеціалізація управління). Ключовими для системи управління державною

службою в правоохоронних органах є принципи централізації та децентралізації, які покладені в основу структурування моделей управління державною службою зарубіжних держав.

2.3 Професіоналізм і компетентність як основна складова державної служби в правоохоронних органах

Сучасний етап суспільного розвитку вимагає формування якісно нового рівня знань, навичок, умінь і компетенцій для працівників органів публічної влади. Багато управлінських механізмів (зокрема, прийняття та реалізація управлінських рішень, координація діяльності та взаємодії різних елементів державного апарату) вимагають відповідної підготовки посадових осіб державних органів, постійного підвищення рівня компетентності та професіоналізму.

У другій половині 90-х років XX століття українські вчені розробили концепцію професіоналізації як цілісного, безперервного процесу становлення особистості як фахівця і професіонала. Сутність концепції полягає в уявленні про кадри як соціальну субстанцію суб'єкта влади, а також про кадрове забезпечення як процес розподілу цієї субстанції у владних структурах держави. Професіоналізацію державної служби в правоохоронних органах концепція представляє як вид соціальних процесів в органах державної влади. У подальшому поняття професіоналізації кадрів доповнено побудовою структури управління, яке орієнтоване на професіоналізм органів державної влади, розробку програм професійної освіти.

Питання професіоналізму та компетентності державних службовців правоохоронних органів розглядали у своїх публікаціях В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, Л. В. Балабанова, М. М. Дивак, М. В. Ковалів, А. М. Клочко, Ю. Ф. Кравченко, Н. Р. Нижник, В. Л. Ортинський, О. І. Остапенко, В. М. Плішкін, І. С. Процик, В. В. Сокуренко, В. В. Цвєтков та інші вчені.

На цей час система кадрового забезпечення державної служби в правоохоронних органах перебуває на стадії підвищеної динаміки: характеризується нестабільністю, неврівноваженістю, зростанням впливу чинників, що знижують професіональний рівень.

В умовах європейської інтеграції та необхідності збереження територіальної цілісності й суверенітету (через збройну агресію Росії на сході України) без ефективного використання інтелектуально-кадрового потенціалу, якісно нового кадрового наповнення правоохоронних органів неможливий інноваційний прорив України в розвитку, досягнення економікою конкурентоспроможності.

На жаль, сучасна практика функціонування державної служби в правоохоронних органах свідчить про наявність несприятливих тенденцій і процесів:

- зберігається невідповідність структури професійного потенціалу суспільства змістом і характером праці в нових соціально-економічних умовах;

- стихійність у формуванні механізмів затребуваності професійних можливостей людей: переважання суб'єктивістських, протекціоністських і корпоративних засад у вирішенні кадрових питань, що створює ґрунт для депрофесіоналізації кадрів.

Наявний механізм правового регулювання кадрових процесів не дає змоги сконцентрувати кадрові ресурси на пріоритетних напрямах правоохоронної діяльності, домагатися ефективнішого їх використання. Як наслідок, знижується професіоналізм державного апарату, рівень довіри населення до правоохоронних органів, простежується відтік кваліфікованих кадрів.

У пошуках нового підходу до управління персоналом державної служби в правоохоронних органах вчені фокусують увагу на професіоналізації кадрового забезпечення. Ідея зміцнення державності та знаходження оптимального поєднання ринкових механізмів і державного регулювання стала провідною в політиці. Одним із пріоритетних стратегічних завдань реформування державної служби є формування професійного, компактного, ефективного апарату органів

державної влади. Це зумовлено прагненням стимулювати підвищення професійного рівня державних службовців, відповідальності за якість їхньої професійної діяльності.

За результатами соціологічного дослідження з питань ефективності організації кадрового забезпечення діяльності правоохоронних органів було встановлено, що 82% респондентів, які взяли участь в опитуванні, вважають професіоналізм і компетентність ключовими якостями державних службовців правоохоронних органів (Додаток А).

Практична реалізація однієї з основних засад державної службової діяльності – професіоналізму та компетентності державних службовців – однаково важлива для всіх органів, які реалізують кожну з трьох гілок державної влади, незалежно від реалізованих функцій державного управління. Ігнорування принципу професіоналізму під час підбору та розстановки управлінських кадрів може призвести до руйнівних наслідків [143, с. 2].

Досліджувані засади державної служби є однією з основних гарантій, які забезпечують реалізацію та дотримання основ конституційного ладу, сприяють виконанню державою своїх завдань. Відповідно до частини 3 статті 4 Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» до основних засад побудови та функціонування системи державної служби, незалежно від її виду, належить професіоналізм державних службовців. Це означає, як ідеться в науковій літературі, що, по-перше, державний службовець повинен виконувати посадові обов'язки професійно, здійснювати службову діяльність за грошову винагороду; по-друге, державний службовець повинен бути компетентним співробітником, якісно виконувати посадові обов'язки, постійно вдосконалювати рівень кваліфікації.

У зазначеному контексті І. Г. Сурай звертає увагу на необхідність: уточнити функціональну структуру системи державного управління, функції посад державної служби та чіткий їхній зв'язок з вимогами до професійної компетентності державного службовця на конкретній посаді розроблення методики опрацювання вимог до професійної компетентності; посилити зв'язок

підвищення рівня професійної компетентності державного службовця з подальшою службовою кар'єрою [144, с. 272–273].

Засади побудови і функціонування державної служби, безпосередньо впливаючи на процес формування та функціонування всіх без винятку державних органів, відображаються в організації та діяльності. Професіоналізм і компетентність державних службовців є не тільки основою побудови та функціонування державної служби, а й принципом організації і діяльності державних органів, зокрема правоохоронних.

Як зазначає Т. П. Мельничук, особливо актуальною стає проблема на сьогочасному історичному етапі, що зумовлено важливістю реформування сфери державної служби [145, с. 80].

Підвищити ефективність державної служби можливо не тільки за допомогою адміністративно-розпорядчих методів управління, але й завдяки високому рівню професіоналізму, моральності, організованості кадрового складу і передусім керівників. Це зумовлено кількома чинниками: по-перше, особливостями функціонування ринкової економіки в умовах європейської інтеграції; по-друге, ускладненням суспільних відносин, що визначають професійний характер державної служби; по-третє, змінюваністю духовності суспільства.

Як відзначає К. В. Бугайчук у дослідженні «Кадрова політика та кадрове забезпечення публічного адміністрування в органах Національної поліції», компетентність та професіоналізм у контексті кадрового забезпечення державних органів, зокрема правоохоронних, становлять засади, що визначають закономірності здійснення кадрової роботи та лежать в основі діяльності кадрових підрозділів зазначених органів [146, с. 127].

Сутність і зміст професіоналізації державної служби в правоохоронних органах – це системне соціальне явище, процес якісних і кількісних змін у професійній сфері людини. Провідні риси професіоналізму та компетентності, як стану та процесу, варто досліджувати з позицій теорій раціональної бюрократії та лідерства на підставі синергетичного підходу.

Основні характеристики системи професіоналізації державної служби в правоохоронних органах охоплюють: динаміку форм і взаємозв'язків; сукупність дій зі зміни професійного та посадового статусу кадрів; етапність розвитку кадрового забезпечення; спрямованість зміни стану кадрів; повторюваність; внутрішню організованість процесів; залежність від зовнішнього середовища (об'єктивні умови: політичні, економічні, соціальні; суб'єктивні чинники: організаційна культура державних органів, їх можливості направляти процес кадрового забезпечення відповідно до досягнень науки та практики, соціальні статуси та ролі державних службовців, їхні професійні, ділові та моральні якості, професійний розвиток тощо).

Для вдосконалення адміністративно-правового регулювання, формування єдиного понятійного апарату та правозастосовної практики у сфері кадрового забезпечення правоохоронних органів потрібно закріпити та визначити професіоналізм і компетентність державних службовців серед принципів організації та здійснення державної служби у спеціальних законах, що регулюють діяльність відповідного державного органу. Наприклад, статтю 59 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII «Про Національну поліцію» доповнити словами: «Служба в поліції є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень на підставі постійного підвищення рівня своєї професійної компетентності» (Додаток Б).

Відсутність нормативного визначення професіоналізму та компетентності державних службовців є однією з ключових науково-практичних проблем, які потребують розв'язання у сфері кадрового забезпечення правоохоронних органів, оскільки не можуть бути використані для оцінювання діяльності та професійного рівня службовців цих органів.

О. Г. Ярема, розглядаючи соціальну ефективність державної служби в правоохоронних органах, зазначає, що відсутність єдиних загальнодержавних підходів до формування та реалізації кадрової політики призводить до зниження якісного стану кадрового корпусу органів. Насамперед це

проявляється в істотному відставанні рівня професіоналізму та компетентності кадрів правоохоронних органів від динамічно зростаючих потреб суспільства й держави [147, с. 174].

Більшість вчених, які досліджують професіоналізм і компетентність, розглядають ці два поняття як такі, що мають різний зміст. Тому потрібно докладно зупинитися на аналізі таких основоположних понять, як «професіоналізм», «компетентність» і «професійна компетентність» державних службовців правоохоронних органів.

У Законі України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» під державною службою розуміється професійна службова діяльність громадян, що характеризує професіоналізм як один з основних елементів визначення державної служби. Загалом проблематику професіоналізму аналізують у своїх працях вчені різних наук: психології, педагогіки, економіки, акмеології. Однак переважно розглядають його однобічно, з позиції конкретної галузі знань.

У юридичній науці проблема професіоналізму аналізується з комплексної точки зору, з урахуванням досягнень різних наук. Часто в науковій літературі професіоналізм визначено крізь призму оцінки знань управлінської діяльності. Але, на думку Н. Л. Михальчишин і М. К. Хім, лише знання теорії управління мало для професіоналізму у сфері державного управління [148, с. 189].

Р. Коллінз не тільки розрізняв кількість і якість знань, а й виділяв дві моделі професіоналізму: англо-американську (працівники-практики можуть самостійно контролювати організаційні моменти трудової діяльності) і континентально-європейську (професійні працівники забезпечують собі положення і права завдяки своїм академічним дипломам) [149, с. 19].

По суті, термін «професіоналізм» вчені аналізують у широкому і вузькому розумінні. У широкому сенсі слова під професіоналізмом розуміють здобуття загальної професійної освіти, що дає змогу виконувати не тільки вузькоспеціальні функції, але й загальні функції управління. У дослідженні «Професіоналізм як чинник регулювання ефективної діяльності поліції»

Н. В. Федина зазначає, що в широкому сенсі під професіоналізмом розуміють сукупність спеціальних знань, умінь та навичок, якостей, трудового досвіду і норм поведінки, які уможливлюють успішну роботу в тій чи тій галузі [150, с. 145].

У вузькому сенсі професіоналізм – це якісне виконання спеціальних функцій і завдань, характерних для конкретного виду державної діяльності або сфери управління. Окремі категорії службовців повинні володіти і загальною, і спеціальною професійною підготовкою, що вимагає високого «галузевого» професіоналізму [151, с. 3].

Крім того, професіоналізм розглядають як вищий рівень психофізіологічних і соціальних якостей працівника, які формуються в підсумку тривалого виконання службових обов'язків і забезпечують ефективність вирішення професійних завдань. Він формується в результаті відповідності здібностей працівника цілям і завданням конкретної сфери діяльності. Важливою умовою в процесі розвитку професіоналізму є досвід роботи в конкретній сфері діяльності. Професіоналізм також трактують як глибоке знання державними службовцями певних питань у різних сферах управління, правомочність їх обговорювати та вирішувати [152, с. 128].

Трапляється в науковій літературі і таке визначення терміна «професіоналізм»: глибоке та всебічне знання, володіння практичними навичками в певній галузі суспільно корисної діяльності, що передбачає насамперед знання (наявність освіти) особливостей відповідної керованої сфери.

У психологічному аспекті професіоналізм визначають як вищий рівень психофізіологічних, психічних та особистісних змін, що відбуваються в процесі тривалого виконання людиною службових обов'язків, які забезпечують якісно новий, ефективніший рівень вирішення складних професійних завдань в особливих умовах. С. І. Маршалок зазначає, що професіоналізм юридичної діяльності складається зі сукупності загальнотеоретичних, спеціальних юридичних і психологічних знань, вмінь і навичок для ефективного її здійснення [153, с. 181].

Окремі дослідники розглядають професіоналізм як високу підготовленість до виконання завдань професійної діяльності, що виявляється в систематичному підвищенні кваліфікації, творчої активності, здатності задовольняти зростаючі вимоги суспільного виробництва і культури.

Проаналізувавши дослідження М. В. Шпака «Принцип професіоналізму як засада надання кваліфікованої правової допомоги адвокатом у цивільному процесі», можна висновувати про доцільність розглядати професіоналізм з двох сторін [154]. З одного боку, це зобов'язує службовців та осіб, які претендують на заміщення посад державної служби, мати необхідний рівень і вид професійної освіти, відповідної посадовим повноваженням, професійний стаж, знання, навички (рівень кваліфікації). Другою складовою професіоналізму службовців є здійснення постійної професійної діяльності, тобто професії.

Під професіоналізмом також мається на увазі глибоке знання державними службовцями певних питань у різних сферах управління, правомочність їх обговорювати і вирішувати.

Д. М. Бахрах розглядає зміст професіоналізму державної служби не тільки у вузькому сенсі, зараховуючи лише компетентність службовців (знання професійних обов'язків, наявність необхідної освіти, стажу, навичок, системи підвищення кваліфікації), а й у широкому, що охоплює: систематичне, регулярне виконання функцій, вирішення справ, стабільність службових відносин; регулярне отримання заздалегідь обумовленої оплати за свою працю; політичну нейтральність державної служби; відповідальність за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, за якість підготовлених і прийнятих рішень; поєднання змінюваності кадрового складу зі стабільністю, стійкістю службових відносин для кваліфікованих, сумлінних, ініціативних працівників, своєчасністю підвищення на посаді або переміщення на інші відповідальні ділянки управлінської діяльності з урахуванням бажання, кваліфікації та досвіду; поєднання в апараті державних органів молодих державних службовців і фахівців, що передають свій досвід [155, с. 226–227].

Державний службовець у правоохоронних органах в процесі здійснення трудової діяльності вступає в три види відносин: ставлення до предмета, на який спрямована трудова діяльність; ставлення до інших людей під час здійснення трудової діяльності, оскільки управлінська діяльність має суспільний характер; ставлення до себе в процесі трудової діяльності.

Рівень професіоналізму посадових осіб державних органів безпосередньо впливає на престиж інституту державної служби загалом. У зв'язку із цим досвідчений керівник до першоважливих заходів завжди зараховує завдання підбору кадрів за відповідними критеріями та стимулювання працівників до професійного зростання [156].

Кожен державний службовець у правоохоронних органах володіє відповідним рівнем професійних знань, навичок та умінь, індивідуально-психологічними властивостями. Професіоналізм службовця містить не тільки високу ефективність службової діяльності, а й психологічну складову, тобто його внутрішнє ставлення до праці, стан особистісних якостей. Державний службовець має специфічні особливості, які вагомо впливають на його професіоналізм.

По-перше, державний службовець у правоохоронних органах здійснює професійну діяльність управлінського характеру. Це впливає на психологічний зміст професійної діяльності. По-друге, службова діяльність основана на усвідомленні особистих потреб і цілей службовців як соціально значущих явищ. По-третє, діяльність державного службовця спрямована на самовдосконалення відповідно до прикладу успішного фахівця в органі державної влади. По-четверте, державний службовець має певні комунікативні засоби для встановлення результативної взаємодії між учасниками управлінської діяльності.

Реалізація професіоналізму державного службовця можлива за певних умов. Ідеться, зокрема, про наявність в нього освіти, досвіду роботи, стажу службової діяльності; знання структури управління державного органу, схем службових взаємин, здійснення взаємодії з колегами підрозділу з вищими та

нижчими структурами; знання завдань і функцій державного органу; знання та виконання посадових обов'язків; вдосконалення професіоналізму (реалізація післядипломної освіти).

Професіоналізм загалом характеризує якість професійної діяльності державного службовця у правоохоронних органах, на яку можна розраховувати за наявності тривалої трудової діяльності в умовах конкретного професійного середовища та системи безперервного професійного навчання. Професіоналізм нерозривно пов'язаний з процесом професіоналізації.

О. І. Васильєва та Н. В. Васильєва зазначають, що проблематика професіоналізації державної служби передбачає її дослідження не лише як самостійного явища та процесу, а і як складової частини суспільної сфери [157, с. 85]. Досі немає єдиного визначення поняття «професіоналізація». У науковій літературі прийнято виділяти широке і вузьке його тлумачення. У широкому сенсі зазначене поняття розглядається як професійна підготовка в межах всього суспільства.

Н. М. Дригуля розглядає професіоналізацію державного службовця в широкому значенні, що має кілька аспектів, а саме: становлення професійної самосвідомості посадовця (особистісно-психологічний аспект окреслений у понятті «професійний розвиток»); формування професійних знань, умінь, становлення державного службовця як професіонала (соціальний аспект – «професійна соціалізація»). Професіоналізація державного службовця у вузькому значенні – це професійна соціалізація службовця (засвоєння ним професійних норм, цінностей, знань; набуття умінь і навичок, необхідних для успішної професійної діяльності; становлення його професійної моралі, світогляду) [158, с. 90].

На наш погляд, професіоналізацію у вузькому сенсі доцільно розглядати як процес становлення працівника в конкретній професійній сфері з урахуванням вдосконалення спеціальних знань, навичок й умінь.

Професіоналізація державної служби в правоохоронних органах характеризується як соціальне явище, у межах якого відбувається професійна

адаптація службовця з урахуванням кількісних і якісних змін у сфері державного управління.

Етапи професіоналізації: трудова орієнтація (залучення до праці загалом); професійна орієнтація (визначення установок до більш вузької сукупності занять); професійна спеціалізація (підготовка до виконання певного виду трудової функції); робота (виконання трудової функції), ставлення до праці (суб'єктивна оцінка роботи).

Система управління професіоналізацією кадрового забезпечення державної служби, засоби – правові механізми управління професіоналізацією діяльності фахівців, дії – процес управління професіоналізацією людської діяльності. При цьому стратегія професійного розвитку скеровує державного службовця на професійно-кваліфікаційний розвиток, набуття більш високого професійного і посадового статусу, визначає системність, цілеспрямованість, компетентність, професіоналізм і відповідальність службовця.

У системі правоохоронних органів владні відносини активно впливають на процес професіоналізації кадрового забезпечення державної служби, визначаючи їхній зміст, специфіку, спрямованість, впорядкованість.

Професіоналізація службовця державного органу, зокрема того, що здійснює правоохоронні повноваження, передбачає наявність і безперервне вдосконалення рівня професійних знань, навичок й умінь під час здійснення трудової діяльності, тобто необхідність професійного розвитку.

У професійному розвитку державних службовців правоохоронних органів виділяють два компоненти: професійно-кваліфікаційний розвиток, пов'язаний з професійним навчанням і самоосвітою, здобуттям нових знань і досвіду, професійно-посадовий розвиток, пов'язаний з раціональною розстановкою кадрів шляхом обліку здібностей конкретного службовця, його досвіду, віку та особистісних якостей. Це враховується під час планування та забезпечення службового зростання кожного працівника.

Основним вектором професійного розвитку державних службовців правоохоронних органів є службова підготовка, професійна перепідготовка та

підвищення кваліфікації, що в більшості випадків регулюється відомчими нормативними актами. Наприклад, Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України [159].

Дослідження проблем професіоналізму та компетентності державних службовців правоохоронних органів у контексті вдосконалення системи професійного розвитку в межах реалізації реформи правоохоронної діяльності передбачає необхідність вивчення зарубіжного досвіду в цій сфері.

Серед національних систем професійного розвитку державних службовців, з урахуванням якісних характеристик, можна виділити дві основні моделі функціонування: європейська континентальна (Франція, Німеччина) та англосаксонська (США, Канада, Великобританія).

Узагальнюючи результати дослідження К. К. Баранцевої «Професіоналізація державної служби: зарубіжний досвід та досвід України» [160], відзначимо таке. В основі європейської континентальної моделі лежить кар'єрний тип професійного розвитку державних службовців, що ґрунтується на безперервному навчанні в процесі трудової діяльності. У межах цієї моделі особливо виділяється французька національна система професійного розвитку державних службовців. У Франції професійна підготовка державних службовців охоплює два етапи навчання: початковий (первинна підготовка) і безперервний (безпосередньо професійне навчання). Міністерство освіти та Міністерство праці і солідарності здійснюють організацію та контроль професійного розвитку державних службовців на національному рівні. На регіональному рівні представництва Міністерства освіти, які займаються питаннями професійної освіти, називаються академіями. У Франції існує 30 академій, кожна з яких має кілька департаментів, що відповідають адміністративно-територіального устрою держави.

У Франції в рамках реалізації плану корпоративного навчання або під час індивідуальних оплачуваних відпусток державні службовці можуть вибирати освітню програму на свій розсуд. Звичайною формою безперервної освіти вважається навчання упродовж певного проміжку часу з отриманням

документів, що підтверджують кваліфікацію. З урахуванням особливостей моделі державного управління підготовка службовців здійснюється в межах політичних й адміністративних наук.

Англосаксонська модель ґрунтується на контрактному типі професійного розвитку, враховує індивідуальні якості державних службовців, орієнтована на розвиток здібностей ухвалювати та реалізовувати управлінські рішення. Особливо цікавим є досвід організації професійного розвитку державних службовців у США. Організаційне і методичне регулювання сфери професійного розвитку державних службовців здійснює Управління кадрів при президентові країни. Цей орган має розгалужену мережу навчальних закладів, розробляє загальні стандарти професійного розвитку державних службовців, здійснює контроль за дотриманням у підвідомчих структурах. Програма професійного розвитку державних службовців у США ґрунтується на самостійній роботі, яка враховує темп навчання й освоєння матеріалу, на вдосконаленні професійно-особистісних якостей, що зумовлено прагненням до професійно-особистісного саморозвитку та самоосвіти. Американська концепція передбачає професійний розвиток державних службовців на основі досвіду кадрової роботи великих американських фірм (наприклад, *General Motors, General Electric*).

Більшість зарубіжних вчених розглядає професійний розвиток як формування, постійне вдосконалення в державних службовців професійних знань, навичок й умінь, які необхідні для ефективного виконання професійних обов'язків. Професійний розвиток має розкривати приховані здібності і потенційні можливості службовців в інтересах успішного вирішення поставлених перед ними завдань і їх подальшого кар'єрного росту.

У системі державної служби в правоохоронних органах країн Європейського Союзу професійний розвиток не зводиться тільки до спеціального навчання або освіти, оскільки важливою умовою професійного зростання є єдність професійного навчання та активної професійної діяльності,

адже професійна зрілість службовця визначається не тільки документом про освіту та кваліфікацію, а й професійною практикою.

Як зазначає А. П. Рачинський, напрацювання в рамках Програми розвитку безперервної професійної освіти в країнах-членах ЄС дають змогу визначити професійний розвиток персоналу як комплекс педагогічних та організаційно-управлінських заходів, спрямованих на оволодіння працівниками знаннями, уміннями та навичками в конкретній галузі професійної діяльності, розвиток їхньої компетентності, виховання професійної й корпоративної культури, а також уможливлення кар'єрного зростання й особистісного розвитку [161, с. 24].

Розглянутий досвід організації процесу професійного розвитку державних службовців передбачає можливість використання для подальшого вдосконалення та дозволяє зробити висновки:

- у межах удосконалення системи професійного розвитку державних службовців правоохоронних органів в умовах комплексного реформування доцільно створити спеціальний орган в системі державного управління або спеціальний центр, який здійснював би централізоване організаційно-методичне регулювання професійного навчання державних службовців правоохоронної сфери (практична реалізація можлива в системі МВС України);

- потрібно впроваджувати концепцію особистісно-професійного розвитку, яка враховує професійно-особистісні якості державних службовців правоохоронних органів під час проходження професійного навчання, що вимагає внесення змін і доповнень до Концепції запровадження трирівневої моделі підготовки поліцейських (Додаток В);

- використання практики безперервного корпоративного навчання в системі професійного розвитку державних службовців правоохоронних органів має бути ефективним способом удосконалення рівня їх професіоналізму.

Поняття «професійний розвиток» містить кар'єрний компонент, оскільки існує взаємозалежність між зростанням професіоналізму державного службовця і його кар'єрним ростом.

Мета розробки та реалізації програм професійного розвитку полягає в забезпеченні підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів на основі впровадження системи безперервної освіти службовців і сприяння посадовому росту, інтенсифікації співпраці між органами державної влади та освітніми організаціями. Для ефективної роботи державних органів, які здійснюють правоохоронну діяльність, однією з умов досягнення цілей такої діяльності є науково обґрунтоване планування.

Планування кар'єри окремого службовця потрібно розглядати не тільки з погляду його особистісних інтересів, а й як питання, що має загальнодержавне значення. Головним завданням планування й реалізації кар'єри є забезпечення взаємодії професійної і внутрішньої організаційної кар'єр [163, с. 2].

Професіоналізм державних службовців правоохоронних органів варто зараховувати до галузевого професіоналізму, оскільки він висуває вимогу наявності спеціальних знань і досвіду роботи в правоохоронних органах. У зв'язку із цим зміст зазначеного принципу щодо характеристики державних службовців органів, які здійснюють повноваження у сфері правоохоронної діяльності, слід розглядати із застосуванням вузького підходу.

Професіоналізм, як основна засада діяльності правоохоронних органів, впливає на ефективність реалізації цілей законодавства про захист прав фізичних і юридичних осіб при здійсненні державного нагляду, а також на загальну якість здійснення різних видів державного контролю.

Як елементи змісту професіоналізму державних службовців правоохоронних органів потрібно виділити: наявність відповідної професійної освіти, спеціалізації, кваліфікації, досвіду та стажу роботи; юридичну відповідальність службовців за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків; володіння практичними навичками у професійній сфері; здійснення повноважень щодо державного нагляду (контролю) в окремих сферах діяльності як постійної професійної діяльності.

На основі дослідження розглянутих наукових підходів до визначення змісту поняття «професіоналізм» з вузької точки зору під професіоналізмом

державного службовця у правоохоронних органах слід розуміти наявність спеціальних знань й умінь, володіння практичними навичками у сфері здійснення правоохоронної діяльності.

Дуже часто в правозастосовній практиці професіоналізм розглядається з позиції компетентності, оскільки ці поняття логічно пов'язані. Професіоналізм державних службовців передбачає наявність компетентності, тобто знання справи, належної освіти, стажу, навичок, систематичного регулярного виконання функцій, операцій, вирішення справ, стабільності службових відносин, регулярного отримання оплати за свою працю, політичну нейтральність, відповідальність за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, за якість підготовлених ними рішень.

Компетентність – це постійна внутрішня готовність працівника до виконання службових обов'язків, володіння знаннями про предмет власної діяльності.

Як зазначають О. І. Федоренко та С. О. Шевцов, розглядаючи зміст професіональної компетенції працівників експертної служби МВС України, професіоналізм тісно взаємопов'язаний з компетентністю, яка означає досконале знання своєї справи, суті виконуваної роботи, норм, правил і процедур організації, наявність умінь і навичок, що сприяють ефективній реалізації знань у практичній діяльності [164, с. 197–198].

Існує думка, що термін «компетентність» є похідним від поняття «компетенція», під якою одні автори розуміють перелік питань, у яких суб'єкт володіє інформацією, або обсяг повноважень органу чи посадової особи, інші вважають, що змістом поняття є межі ведення, обов'язок виконувати певні завдання та функції державного органу; владні повноваження, обсяг державної діяльності, покладений на орган, або коло передбачених актом питань, які правомочний вирішувати орган.

В. О. Вітюнін пише, що в широкому сенсі компетентність здебільшого розуміють як ступінь соціальної і психологічної зрілості людини, яка

передбачає певний рівень психічного розвитку особистості, психологічну готовність до певного виду діяльності, що дає змогу індивідові успішно функціонувати в суспільстві та інтегруватися в нього [165, с. 177].

В. А. Бондаренко, С. С. Єсімов, О. С. П'єх зазначають, що в США базовим підходом в оцінці компетенцій є поведінковий, який ґрунтується на виявленні функціональних обов'язків кожної особи, основних фіксованих дій, що приводять до найвищого результату [166, с. 107].

О. В. Крижановська вказує, що основними завданнями під час реалізації ціннісно-смислового змісту компетенцій є: виховання доброзичливості і толерантності до колег та громадян, любов до професії; формування патріотизму; розвиток у працівників моральності, гуманізму, самостійності, чесності, особистої ініціативи, домагатися того, щоб кожен почувався рівноправним членом колективу, був активним, товариським, розділяв відповідальність за виконання поставлених завдань і якість свого особистісно-професійного розвитку [167, с. 198].

Під компетентністю розуміють здійснювані державним службовцем повноваження відповідно до займаної ним посади державної служби. Повноваження – це права і функції державного службовця щодо вирішення конкретних завдань, виконання обов'язків, що реалізуються за наявності необхідної компетентності.

Компетентність виступає як одна з форм прояву професіоналізму, визначає якісні характеристики діяльності, тобто те, як реалізує посадові обов'язки службовець і яких результатів досяг за певний період.

Компетентність розглядають також як рівень професійних досягнень державного службовця, першооснову його професіоналізму, що дає змогу вирішувати поставлені професійні завдання. Т. Ю. Вітко вважає, що для державного службовця потрібно закріпити в чинному законодавстві таку обов'язкову дефініцію, як просування по службі, ґрунтуючись на певних критеріях. Така система стане поштовхом до ініціативності щодо підвищення рівня компетентності та якості роботи. Результати службової діяльності щороку

підлягають оцінюванню, результатами але вони не можуть бути підставою для просування по службі, бо це суперечить чинному законодавству [168, с. 45]. Для розв'язання цієї проблеми доцільно внести зміни до статті 44 «Оцінювання результатів службової діяльності» Закону України «Про державну службу» (Додаток Д).

Так, доцільно доповнити Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» положеннями про внесення результатів оцінювання державних службовців правоохоронних органів до *Інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі* HRMIS. Вказаний підхід відповідає громадській оцінці реформи державного управління, здійсненої громадським об'єднанням «Лабораторія законодавчих ініціатив» за фінансової підтримки Європейського Союзу [169, с. 22].

Деякі автори окремо розглядають категорію «інформаційна компетентність» як складову частину загальної компетентності службовців і чинник, що визначає рівень професіоналізму. Під інформаційною компетентністю розуміють навички державних службовців з комп'ютерної грамотності, вміння користуватися персональним комп'ютером, іншими інформаційними технологіями, використовувати їх у професійній діяльності.

Рівень інформаційної компетентності державного службовця правоохоронного органу в умовах розвитку інформаційних технологій чинить визначальний вплив на результат здійснення правоохоронних заходів. Вільне володіння комп'ютерними технологіями, засобами електронної комунікації дає змогу своєчасно і швидко досягати мети, вирішувати завдання, що стоять перед уповноваженими на здійснення правоохоронної діяльності державними органами, відтак це свідчить про високий рівень професіоналізму державних службовців цих органів.

Але, зважаючи на реформування державного управління, як зауважує С. С. Єсімов, набагато актуальнішим видається питання про систематизацію адміністративного законодавства та його вплив на використання інформаційних технологій у публічному управлінні, де не тільки відносини з організації

діяльності органів управління, а й відносини, що виникають у зв'язку із цим в органів публічного управління з громадянами та інститутами громадянського суспільства, потребують врегулювання [170, с. 221].

Недостатній рівень інформаційної компетентності посадових осіб правоохоронних органів спричинить ускладнення і збільшення термінів проведення заходів, підвищить інформаційну закритість правоохоронної діяльності загалом.

Компетентність державного службовця правоохоронного органу варто розуміти як основу професіоналізму, що дає змогу грамотно вирішувати поставлені службові завдання, ефективно взаємодіяти з органами публічної влади, правомірно застосовувати наявні повноваження під час своєї діяльності. Компетентність є основою формування складу державної служби у правоохоронних органах.

Кваліфікаційні вимоги до посад державної служби встановлюються відповідно до категорій посад державної служби. З огляду на те, що професіоналізм і компетентність взаємодіють, доцільно застосовувати нове поняття, що характеризує діяльність державного службовця, – «професійну компетентність». Професійна компетентність – це ступінь вираження властивого працівникові професійного досвіду, реалізованого в межах компетенції на займаній посаді. Компетентністю державного службовця є все, що він має в процесі здійснення управлінської діяльності: ефективні методи та засоби досягнення цілей, сукупність здобутих професійних знань, вміння їх реалізувати для виконання управлінських завдань і функцій. Професійна компетентність державного службовця – це коло повноважень, прав та обов'язків, а також сфера професійної діяльності, в якій державний службовець ефективно реалізує знання та навички.

У науці виділяють два блоки професійної компетентності службовців:

- управлінська компетентність, що охоплює юридичну (правову), економічну, інформаційну, культурну компетентності;

- психологічна компетентність, представлена психолого-акмеологічною компетентністю (здатність планувати та реалізовувати професійний й особистісний ріст), соціально-психологічною (комунікативною) компетентністю, діагностично-кваліметричною компетентністю (здатність вивчати й оцінювати стан компетентності та професіоналізму в колег і підлеглих), індивідуально-особистісною та рефлексивною компетентністю (здатність вивчати, оцінювати та розвивати власні професійні й особистісні якості) тощо.

Кожен із зазначених видів професійної компетентності формується з відповідних знань, навичок й умінь, якостей особистості фахівця. Професійна компетентність є результатом професійної підготовки державних службовців.

Як уже було сказано, професіоналізм і компетентність являють змістовно пов'язані поняття, які в законодавстві розглядаються нерозривно один з одним. Водночас компетентність характеризується як елемент професіоналізму, одна з форм прояву. Це дає змогу характеризувати професіоналізм як трохи ширше поняття, що охоплює, крім компетентності, інші елементи. Професіоналізм – це готовність виконувати публічні функції, вирішувати управлінські завдання в певній сфері державної діяльності. Ця готовність зумовлена певним набором спеціальних знань, умінь і навичок, які дозволяють суб'єктам діяти відповідно до правових приписів, реалізовувати їх у своїй поведінці та досягати високої результативності в конкретній сфері державного управління.

Проміжним і невід'ємним етапом процесу досягнення професіоналізму є досягнення компетентності, яка передбачає досягнення державним службовцем високих професійних результатів на конкретній посаді в окремо взятому органі державної влади, який здійснює регулювання цієї сфери.

Компетентність державного службовця у правоохоронних органах не є достатньою умовою для характеристики професіоналізму, оскільки оцінює тільки з позиції компетенції – здатності грамотно здійснювати конкретний перелік повноважень, орієнтуватися у вузькоспеціалізованих управлінських питаннях, застосовувати знання та досвід, необхідні для ефективної роботи в

конкретному органі. У зв'язку із цим під час характеристики кадрового складу правоохоронних органів оцінювати їхній професіоналізм варто з вузької позиції, що передбачає наявність спеціальних знань й умінь, володіння практичними навичками у сфері здійснення правоохоронної діяльності загалом.

Компетентність державного службовця правоохоронних органів слід розглядати як першооснову професіоналізму, яка передбачає високий рівень професійної готовності до виконання службових функцій і завдань.

Законодавець пропонує розглядати поняття «професіоналізм» і «компетентність» як один принцип, і, мовляв, немає підстав для зміни концептуального підходу до усталеної регламентації системи принципів державної служби. На основі аналізу й узагальнення характеристик цих понять у системі державної служби, за якими вони й схожі, видається можливим сформулювати загальне поняття професіоналізму і компетентності державних службовців правоохоронних органів, яке доцільно закріпити в законодавстві.

У результаті дослідження теоретичних підходів до визначення приватних понять «професіоналізм» і «компетентність», найбільш змістовним видається таке його визначення: професіоналізм і компетентність державних службовців правоохоронних органів – це єдина основа правоохоронної діяльності, що характеризує рівень підготовки, наявність спеціальних знань, умінь і навичок державного службовця, необхідних для якісного вирішення професійних завдань і виконання функцій у сфері правоохоронної діяльності, ефективної взаємодії з органами публічної влади, правомірного застосування наявних повноважень.

Для однакового тлумачення і формування єдиної правозастосовної практики потрібно законодавчо закріпити запропоновану дефініцію, тобто внести до Закону України «Про державну службу» поняття професіоналізму та компетентності державних службовців органів, що здійснюють правоохоронну діяльність, і витлумачити їх.

Підбиваючи підсумок аналізу положень цього підрозділу, варто зазначити, що ефективно реалізовувати адміністративно-владні повноваження здатні тільки висококваліфіковані державні службовці, які володіють комплексом спеціальних знань, професійних навичок і практичних умінь, виражають професійну готовність до виконання службових функцій і завдань у конкретному правоохоронному органі. Сукупно ці елементи становлять зміст професіоналізму та компетентності державних службовців правоохоронних органів.

Удосконалення та практичне застосування критеріїв якості професіоналізації кадрового забезпечення, їх використання в діяльності державних структур покликані стати важливим інструментом підвищення ефективності органів влади. Мета такої кадрової політики полягає в тому, щоб забезпечити максимальне збільшення знань і професійного досвіду фахівця та раціонально ним розпорядитися в інтересах розвитку суспільства й ефективної організації держави. Важливою умовою ефективної реалізації професіоналізму та компетентності є формування науково-освітньої бази, що забезпечує підготовку і професійну перепідготовку кадрів в інтересах правоохоронних органів.

2.4 Підвищення професійного рівня державних службовців правоохоронних органів

Невід'ємною частиною діяльності правоохоронних органів треба визнати високий професійний рівень і підготовку державних службовців. Ефективне адміністративно-правове регулювання підвищення професійного рівня державних службовців правоохоронних органів неможливе без розгляду та розв'язання проблем, що склалися в цій сфері.

Зараз у сфері кадрового забезпечення правоохоронних органів існують проблемні питання, що впливають на ступінь ефективності правоохоронної діяльності, до яких належать: динаміка скорочення кількості державних

службовців правоохоронних органів за рахунок вакансій [171, с. 8]; відсутність відповідного професійного рівня в посадових осіб правоохоронних органів, необхідного для ефективного виконання трудових обов'язків [172, с. 707]; відсутність єдиного довідника кваліфікаційних вимог до заміщення посад у правоохоронних органах особами, які вже займають посади державної служби [173]. В Україні налічується понад 30 правоохоронних органів, де штатним розкладом, відповідно до Річного звіту Національного агентства України з питань державної служби за 2018 рік, передбачено 9816 посад державних службовців [171, с. 8].

Потрібно констатувати, що відсутність фахівців, котрі володіють практичними знаннями та досвідом роботи в галузі організації і здійснення правоохоронної діяльності, є системною проблемою у сфері підготовки кадрів для правоохоронних органів. Загалом кадровий ресурс державної служби у правоохоронних органах повинен відповідати таким вимогам: бути об'єктивно зумовленим та обґрунтованим, підготовленим з урахуванням об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку й діяльності людей; бути соціально мотивованим, йти від потреб, запитів та інтересів людей, відповідати їм і викликати розуміння, підтримку цілей, прагнення втілити їх у життя; бути забезпеченим у ресурсному відношенні з інтелектуального та матеріального боку, ґрунтуватися на реальному потенціалі, прив'язуватися до конкретних умов і чинників суспільної життєдіяльності; бути системно організованим, охоплювати в певній послідовності цілі стратегічні, оперативні і тактичні, загальні та приватні, головні та забезпечувальні, кінцеві та проміжні, віддалені, близькі і безпосередні тощо.

Вжиття заходів щодо підвищення професійного рівня державних службовців правоохоронних органів передбачає виявлення потреби в кваліфікованих кадрах; інтенсивне співробітництво зі закладами вищої освіти (відомчими та державними); інформаційно-правове, матеріально-технічне, організаційно-методичне забезпечення правоохоронної діяльності; атестацію

службовців правоохоронних органів, складання кваліфікаційного іспиту (для працівників Експертної служби МВС України).

Атестація, оцінювання службової діяльності державних службовців, кваліфікаційний іспит є правовими способами оцінки діяльності та професійного рівня державних службовців органів виконавчої влади, зокрема тих, які здійснюють правоохоронні повноваження. Тож доцільно бодай коротко зупинитися на їх порівняльному аналізі.

Отож, спільним і для атестації, і для оцінювання службової діяльності, і для кваліфікаційного іспиту є: одна підстава – наявність державно-службових відносин, пов'язаних з проходженням державної служби; прийняття державним органом або його представником відповідного рішення; можливий єдиний суб'єкт проведення атестації або кваліфікаційного іспиту, атестаційна комісія; один об'єкт оцінки – державний службовець, який підлягає атестації або складанню кваліфікаційного іспиту [174].

Водночас можна зауважити, що атестація та кваліфікаційний іспит мають низку вагомих відмінних рис. Проведення атестації державних службовців передбачено Законом України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» та Постановами Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 року № 301«Про організацію проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою» та від 25 жовтня 2017 року № 818 «Деякі питання проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою» [49; 175; 176]. Передусім предмет оцінки під час проведення атестації значно ширший, ніж під час складання кваліфікаційного іспиту. Крім того, результати проходження атестації можуть спричинити настання таких несприятливих правових наслідків для державного службовця, як звільнення з державної служби.

Зауважимо, що на сьогодні законодавством передбачені способи оцінки професійного рівня державних службовців, проте досі немає комплексних і цілісних рекомендацій щодо його підвищення.

Т. О. Коломоєць на основі аналізу положень чинного вітчизняного законодавства з питань щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців виокремлює чимало проблемних аспектів нормативного закріплення засад відповідної процедури, серед них: відсутність нормативного закріплення основних дефініцій, що створює передумови для довільного тлумачення ефективності, результативності та якості службової діяльності; суперечливість визначення періоду службової діяльності, яка фактично підлягає оцінюванню, що ставить під сумнів повноту охоплення предмета оцінювання (тим більше, якщо йдеться про ті місяці, які безпосередньо пов'язані з бюджетним роком, зі звітним періодом); досить важлива роль у процедурі оцінювання відводиться безпосередньому керівникові, що ставить під сумніви реалізацію принципу неупередженості відповідного оцінювання; відсутність підстав для широкого залучення незалежних суб'єктів оцінювання та представників громадськості; відсутність детальної регламентації засад використання методів оцінювання, обов'язку щодо їх урізноманітнення, що своєю чергою створює загрозу спрощеності, формальності деяких стадій процедури щорічного оцінювання; певна спрощеність у кількості та видовому розмаїтті заходів реагування на результати оцінювання й суперечливість правових засад їх застосування, що знижує ефективність, дієвість, адекватність реагування на результати службової діяльності державних службовців, мотиваційності останніх [177, с. 102].

Поняття професійного рівня тісно пов'язане з поняттям «професійна компетентність», яку можна розглядати як здібності та вміння діяти в межах професії та кваліфікації. Професійний рівень – окремий етап формування професіоналізму конкретного працівника, посадової особи, державного службовця, який характеризується певним професійно необхідним набором якостей, знань й умінь.

Професійний рівень державних службовців правоохоронних органів безпосередньо впливає на престиж інституту державної служби, у зв'язку з чим досвідчений керівник завжди ставить серед першоважливих заходів завдання підбору кадрів за відповідними критеріями та стимулювання працівників до професійного зростання.

Способи підвищення професійного рівня можуть бути різними, їхній зміст залежить передусім від сфери професійної діяльності. В одних випадках достатньо використовувати спеціальну наукову літературу, що досліджує, наприклад, особливості проходження державної служби, в інших – потрібно формувати, закріплювати та розширювати практичні навички роботи шляхом безпосередньої участі у правоохоронній діяльності. Доцільно зауважити, що відповідно до Річного звіту Національного агентства України з питань державної служби за 2018 рік упродовж звітного року було прийнято 13 постанов і 14 розпоряджень Кабінету Міністрів України, 12 наказів Національного агентства України з питань державної служби, зокрема щодо нормативно-правого регулювання підвищення кваліфікації [171, с. 20].

Професійний рівень державних службовців правоохоронних органів характеризується знанням загальних положень Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу», законодавства, яке регулює діяльність відповідного державного органу (наприклад, Законів України від 13 березня 2014 року № 876-VII «Про Національну гвардію України», від 25 березня 1992 року № 2229-XII «Про Службу безпеки України» тощо [178; 179]), чітким розумінням процедури проведення планових та позапланових перевірок, надання адміністративних послуг та інших дій, передбачених посадовими інструкціями, суворим дотриманням встановлених законом строків проведення таких заходів та відповідних обмежень, вжиттям обґрунтованих заходів у разі виявлення під час перевірок фактів порушень і виконанням належних при цьому обов'язків, передбачених нормативними документами.

Професійний рівень не може бути незмінним у державного службовця, який реалізує правоохоронні повноваження. Як зазначає Р. Я. Шай, аналіз основних напрямів міжнародної співпраці з підготовки кадрів для правоохоронних органів України підтверджує необхідність розроблення та закріплення новітніх форм співпраці з міжнародними організаціями, навчальними закладами, науковими та поліцейськими установами іноземних держав, подальшого впровадження найкращих закордонних практик у діяльність кадрових підрозділів, навчальний процес та науково-дослідницьку роботу вищих навчальних закладів України. Велика потреба також є у виданні за результатами міжнародної співпраці навчально-методичних матеріалів, де висвітлювалися б досвід боротьби зі злочинністю, форми та механізми взаємодії підрозділів правоохоронних органів України й інших держав [180, с. 222].

Розвиток суспільних відносин зумовлює потребу вдосконалення професійних знань, навичок і вмінь посадових осіб державних органів. Крім того, тривале здійснення одних і тих самих повноважень на посаді гальмує професійний розвиток службовців і поступово знижує продуктивність і якість праці, робить професійні навички архаїчними і не здатними адаптуватися до змін, що відбуваються в областях тих чи тих царинах.

Згідно із Законом України «Про державну службу» державний службовець зобов'язаний підтримувати рівень кваліфікації, необхідний для належного виконання посадових обов'язків. Відмова посадової особи підвищувати свій професійний рівень кваліфікується як порушення службової дисципліни, що спричинює негативні правові наслідки, аж до звільнення з державної служби.

У зв'язку із цим першою дієвою рекомендацією щодо підвищення професійного рівня державних службовців правоохоронних органів може бути безперервне підвищення кваліфікації у відповідній сфері професійної діяльності, як це передбачено в Методичних рекомендаціях щодо складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця [181].

Доцільно розробити галузеві Порядки організації підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в навчальних закладах за державним замовленням, у відомчих навчальних закладах, як це зробило Національне агентство України з питань державної служби, або, якщо це стосується державних службовців у Національній поліції, внести доповнення до Положення про організацію післядипломної освіти працівників Національної поліції [182] (Додаток Е).

Пункт 3 розділу IV «Формування та організація виконання державного замовлення» Положення про організацію післядипломної освіти працівників Національної поліції передбачає післядипломну освіту фахівців: у сфері цивільного захисту; у сфері зовнішніх зносин; у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції; юридичних служб [183].

Не визначено організацію післядипломної освіти фахівців: мобілізаційної діяльності; режимно-секретної служби; зв'язків з громадськістю, зв'язку, комп'ютерних технологій, охорони праці, фінансового та матеріально-технічного забезпечення.

Доцільно зауважити, що відомчі нормативно-правові акти не повною мірою відповідають Положенню про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їхніх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [184].

Підвищення кваліфікації – захід, спрямований на професійний розвиток, актуалізацію знань і вдосконалення навичок державних службовців правоохоронних органів, які мають вищу професійну освіту, у зв'язку з підвищенням вимог до рівня їх кваліфікації та необхідністю освоєння нових способів вирішення професійних завдань.

Підвищення кваліфікації характеризується як процес оновлення теоретичних знань і практичних навичок відповідно з постійно зростаючими вимогами державних освітніх стандартів.

У сфері правоохоронної діяльності цілями підвищення кваліфікації називають комплексне оновлення знань посадових осіб правоохоронних органів у сфері професійної службової діяльності для вирішення відповідних професійних завдань та освоєння актуальних змін у конкретних питаннях професійної діяльності на основі вивчення й аналізу новел і практики застосування положень Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу». Освоєння актуальних змін у конкретних питаннях професійної діяльності державних службовців органів, що здійснюють правоохоронну діяльність, і комплексне оновлення їхніх знань для вирішення професійних завдань – це ключові цілі підвищення кваліфікації. На підвищення кваліфікації звертають увагу під час конкурсного відбору на заміщення посад державної служби в правоохоронному органі.

Крім цього, курси підвищення кваліфікації, завдяки періодичності проведення, дають змогу оперативно реагувати на внесення змін до правового регулювання професійної діяльності. Курси підвищення кваліфікації сприяють комплексному поглибленню знань, умінь і навичок, необхідних для успішного здійснення службових обов'язків. Підвищення кваліфікації державних службовців правоохоронних органів потрібно здійснювати за такими обов'язковими напрямами: підвищення рівня професійних знань, навичок і вмінь; розвиток морально-естетичної основи у професійній діяльності.

Крім підвищення кваліфікації, підвищенню рівня професіоналізму та компетентності державних службовців правоохоронних органів сприяють професійна перепідготовка та стажування. Ці напрями сприяють формуванню професійно-особистісних якостей посадових осіб правоохоронних органів і є важливими для подальшого професійного зростання. Наприклад, Порядок стажування громадян з числа молоді в апараті Державної міграційної служби України, Головний сервісний центр МВС продовжує програму стажування [185; 186].

Варто звернути увагу, що Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» передбачає тісний взаємозв'язок трьох груп

якостей, якими повинен володіти державний службовець: професійних, ділових та особистісних. Відповідно до Закону ці якості враховують під час призначення на посаду державної служби. Водночас нормативного визначення цих груп якостей державного службовця немає, як і переліку характеристик, що входять до них.

У науковій літературі під професійними якостями державного службовця пропонують розуміти характеристики, що відображають єдність його прагнень, здібностей, знань, навичок, умінь та особистісних якостей, необхідних для ефективного й результативного виконання посадових обов'язків. Ділові якості характеризують прояв у процесі виконання посадових обов'язків таких якостей державного службовця, як організованість, відповідальність, ініціативність. Особистісні якості розглядаються як індивідуальні особливості особи, що відображають життєві цінності й установки, тип темпераменту, мотивацію й особисті цілі, динамічні властивості нервової системи. Сукупність особистісних якостей державного службовця проявляється через професійні та ділові якості в професійній службовій діяльності.

Підвищення кваліфікації та професійна перепідготовка сприяють не тільки вдосконаленню професійних і ділових, а й особистісних якостей.

У контексті рекомендації щодо підвищення професійного рівня державних службовців органів, які здійснюють правоохоронні повноваження, доцільно підвищити ефективність системи психологічного забезпечення діяльності правоохоронних органів. Посадові особи правоохоронних органів реалізують свої повноваження в напружених умовах, які створюють додаткове психологічне навантаження на державних службовців. Ці умови істотно впливають на якість і результативність роботи, викликаючи високу психічну напруженість.

За допомогою виробленого механізму психологічного забезпечення професійних функцій державні службовці можуть більш професійно виконувати службові завдання. Психологічне забезпечення діяльності посадових осіб правоохоронних органів, здійснюване підрозділами

психологічного забезпечення, має особливе значення під час вирішення питань психологічної стійкості. Джерелом інформації про психологічну стійкість та професійну придатність є результати психологічного тестування, проведеного кадровими підрозділами психологічного забезпечення правоохоронних органів.

Кожна галузева служба має відомчий нормативно-правовий акт, який регулює діяльність підрозділів психологічного забезпечення. Наприклад, Порядок організації системи психологічного забезпечення поліцейських, працівників Національної поліції України та курсантів (слухачів) закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських; Порядок психологічного забезпечення в Державній службі України з надзвичайних ситуацій [187; 188].

Оцінюючи психологічний стан та професійні можливості службовців, слід використовувати різні методики психологічного відбору, розроблені державними органами та адаптовані до певних видів професійної діяльності. Правоохоронні органи повинні розробляти рекомендації та впроваджувати систему критеріїв оцінки професійної відповідності осіб виконуваним функціям, пов'язаним з правоохоронною діяльністю.

Методики психологічного відбору мають відповідати певним вимогам за критеріями валідності, надійності та диференційованості. Валідність методики вказує, що і наскільки точно вона вимірює встановлені показники.

Надійність методики визначається постійністю результатів, отриманих при повторних (в рівних умовах) обстеженнях однієї і тієї самої особи за конкретною методикою. Диференційованість методики означає, що кожна методика повинна бути спрямована на оцінку певної психічної функції або їх сукупності.

Психологічне тестування й обстеження державних службовців правоохоронних органів дозволяють визначати професійну придатність і виявляти потенційні можливості особи як суб'єкта взаємодії з професійним середовищем. За результатами психологічного тестування складається висновок, у якому має бути відображено детальну характеристику особистісних особливостей претендента на службу в державному органі, який здійснює

правоохоронну діяльність, та проаналізовано стресостійкість й інтелектуальні здібності.

Д. А. Горбенко в дисертаційному дослідженні «Організаційно-правові та методичні засади удосконалення діяльності психологічної служби МВС України» зазначає, що для удосконалення методичного забезпечення діяльності служби психологічного забезпечення МВС України доцільно: розробити й упровадити новітні психологічні технології з використанням досвіду зарубіжних психологічних служб поліції та військових формувань країн НАТО, які відповідатимуть сучасним потребам практичної роботи з особовим складом; на рівні МВС України створити робочу групу із залученням практикуючих психологів системи МВС України, із запрошенням цивільних практикуючих психологів та зарубіжних фахівців для роботи над оновленням й адаптуванням методичного забезпечення та інструментарію; удосконалити наявні й упровадити нові кабінети психологічної релаксації для працівників поліції та військовослужбовців; скласти спеціальні навчальні програми, підготувати підручники та навчальні посібники з практичної психології для працівників служби психологічного забезпечення системи МВС, розробити психологічні рекомендації і методичні матеріали, програми підготовки та перепідготовки кадрів служб психологічного забезпечення МВС України [189, с. 212].

Результативність та ефективність професійної діяльності державних службовців правоохоронних органів значною мірою залежить від зовнішніх чинників: рівня службового навантаження, взаємин і відносин, що складаються в колективі з безпосереднім керівником, морально-психологічного клімату в колективі, відповідності напряму правоохоронної діяльності, особистісних особливостей працівника.

Багато в чому на формування професійного рівня державних службовців у правоохоронній сфері впливає соціально-психологічне самопочуття, що охоплює оцінку настрою, емоційно-оцінне ставлення до службової ситуації, виконуваної роботи, ступінь задоволеності різними сторонами діяльності.

Як зауважують В. А. Бондаренко, С. С. Єсімов, М. В. Ковалів, в умовах галузевих та організаційних перетворень тільки професіонал уміє цілеспрямовано й адекватно використовувати внутрішні ресурси для досягнення поставлених цілей, може ефективно протистояти тиску пролонгованої інноваційної напруженості. Це зумовлює потребу вивчити проблеми саморегуляції та розробити методику для поліцейських [190, с. 160].

Морально-етична поведінка державних службовців слугує критерієм оцінки професійних якостей, оскільки державний службовець є «обличчям» того органу державної влади, в якому він працює. Кінцевою метою функціонування механізму психологічного забезпечення в правоохоронних органах є формування позитивного ставлення посадових осіб до виконуваних функцій, створення сприятливого професійного клімату в державному органі, який позитивно позначиться на результатах службової діяльності.

Істотний вплив на формування адміністративно-правового регулювання підвищення професійного рівня державних службовців правоохоронних органів має необхідність участі в науково-практичних заходах різного формату (наукові конференції, семінари, круглі столи тощо). Основне завдання таких заходів полягає у створенні умов для ефективної координації зусиль наукової та освітянської громадськості, представників органів публічної влади, їх посадових осіб, закладів освіти, засобів масової інформації щодо здійснення різних дій управлінського характеру.

Реформа правоохоронної сфери в Україні повинна мати наукове обґрунтування, сформульоване представниками сфери вищої освіти. Одним із шляхів вдосконалення професійного статусу посадових осіб державних органів, які здійснюють правоохоронну діяльність, має стати взаємодія з представниками наукового співтовариства на різних спільних заходах.

Участь державних службовців у робочих органах наукових форумів, керівництво секціями та круглими столами характеризує рівень професійної компетентності та сприяє професійному розвитку.

У діяльності із вдосконалення адміністративно-правого регулювання підвищення професійного рівня державних службовців правоохоронних органів участь державних службовців у різних наукових заходах не зможе повністю підмінити професійну діяльність службовця, але може її органічно доповнити. Позитивний ефект наукових конференцій полягає в тому, що вони дають змогу ділитися науковим і практичним досвідом, спілкуватися на наукові теми в неформальній обстановці, що, безсумнівно, впливає на якість здійснюваних повноважень у сфері правоохоронної діяльності. Наукові заходи сприяють ознайомленню учасників з актуальними проблемами сфери громадських відносин у галузі організації та здійснення правоохоронних заходів. Вони дозволяють у формі наукової дискусії обговорювати ідеї, скеровані на вдосконалення механізму правоохоронної діяльності, тим, хто володіє практичними знаннями в галузі правоохоронної діяльності, та особам, які мають науковий інтерес у цій галузі.

Крім того, кожен учасник наукового заходу виробляє навички публічного виступу перед публікою, розвиває лідерські якості та розкриває комунікативні ресурси. Участь у конференціях та інших наукових заходах дає змогу розвивати особисті та професійні якості, що сприяють подальшому кар'єрному росту державного службовця.

Представники державного органу, як правило, враховують наявність досвіду участі співробітників у наукових заходах, вважають цей досвід корисним і необхідним для підвищення професійного рівня. Участь посадових осіб правоохоронних органів у таких заходах враховують і під час призначення на вищу посаду, присвоєння чергового рангу державного службовця.

Як позитивний приклад взаємодії державних службовців з представниками наукового співтовариства наведемо громадське обговорення Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що відбулося в червні 2016 року на базі Національної академії державної служби при Президенті України.

Представники наукового та експертного співтовариства висловилися за необхідність затвердити згадувані вже Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування постановою Кабінету Міністрів України або видати у формі Закону України. Чимало експертів наполягало на збереженні рекомендаційного характеру.

Країни-лідери у реформах державного управління відзначають домінантне значення використання новітніх технологій у державному секторі.

Сучасні технології дають змогу в недалекому майбутньому створити інформаційне середовище, яке забезпечить мінімізацію людського чинника та супутніх йому корупції і помилок, автоматизує збір статистичної та іншої звітності, забезпечить прийняття рішень на основі аналізу реальної ситуації. Швидкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій зумовлює те, що сучасне суспільство постійно наповнюється гігантськими потоками інформації, які неможливо обробляти та використовувати на практиці без інформаційних технологій. А тому актуальними є нові підходи до використання інформаційно-комунікаційних технологій. Це технології хмарних обчислень і Великих Даних (Big Data) та пов'язана з ними аналітика, здатна упорядкувати інформаційні потоки [191, с. 214].

В умовах розвитку інформаційного суспільства впровадження сучасних інформаційних технологій у діяльність правоохоронних органів впливає на підвищення професійного рівня державних службовців, через вдосконалення адміністративно-правового регулювання підвищення професійного рівня державних службовців правоохоронних органів, що відображено в Концепції (нова редакція) програми інформатизації системи Міністерства внутрішніх справ України, на 2018–2020 роки [192].

Пункт 16 Концепції передбачає «розроблення довгострокових поетапних програм підвищення кваліфікації та організацію заходів з виконання цієї Концепції», що, на нашу думку, потребує уточнення щодо термінів реалізації, адже термін Концепції практично охоплює тільки 2019 та 2020 роки (Додаток Ж).

Використання інформаційних технологій дає змогу оптимізувати інформаційні процеси, обмін документами та створити певне електронне середовище, змогу завдяки чому можна ефективно вирішувати кадрові питання. Важливим елементом діяльності правоохоронного органу є збір, узагальнення, аналіз і моніторинг інформації про предмет діяльності. Перераховані вище процеси роботи з інформацією зазвичай передбачають використання комп'ютерних технологій і спеціального програмного забезпечення.

Виконання правоохоронними органами своїх функцій вимагає використання різних засобів комунікації й обробки інформації. Заходи контролю передбачають, зокрема, розгляд різних документів фізичних і юридичних осіб, що особливо актуально під час проведення перевірок.

Доцільно наголосити, що відповідно до пункту 2 статті 5 Положення про Національну поліцію Національна поліція для організації своєї діяльності формує кадровий резерв на відповідні посади [137].

Водночас важливо відзначити, що Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII «Про Національну поліцію» не передбачає формування кадрових резервів, а заміщення посад, зокрема державних службовців, відбувається за конкурсом.

М. П. Гурковський та С. С. Єсімов, розглядаючи зміст і методологію роботи з кадровим резервом у системі МВС України, це визначають останній як соціально-правовий інститут, організаційний механізм якого сприяє висуненню кандидатів на заміщення посад керівників (начальників) залежно від їхніх професійно-особистісних якостей, здобутих ними необхідних знань, умінь і навичок з передбачуваної посади, реалізації суб'єктивного права співробітника на просування по службі [24, с. 143].

Застосування інформаційно-комунікаційних технологій у правоохоронній діяльності уможливлює досягнення мети проведеної в країні реформи, зокрема підвищити якість управлінської діяльності та знизити адміністративне навантаження на учасників суспільних відносин. Потрібною вимогою перетворення інформаційно-аналітичної діяльності органів внутрішніх справ є

звідомлення їх з новим змістом управлінської діяльності. Досягнення такої відповідності ґрунтується на досвіді (і позитивному, і негативному) функціонування системи управління в країнах-членах Європейського Союз [193, с. 190].

Загальною умовою ефективного здійснення конкретного виду державної діяльності варто розглядати професійне виконання завдань і функцій, покладених на державні органи, службовцями, які мають відповідну кваліфікацію. Аби на державну службу потрапляли компетентні громадяни, в державному органі потрібно розробити систему кваліфікаційних вимог (професійна освіта, відповідні знання і вміння) для заміщення посад державної служби, і тут важливими є професійні й особистісні якостей якості людини.

Висока кваліфікація державних службовців правоохоронних органів є важливою умовою ефективності правоохоронної діяльності. Негативні чинники, що спричинюють зниження якості результатів вжитих заходів, передусім детерміновані недостатньою кваліфікацією осіб, які беруть участь у проведенні заходів, та зумовлені складністю розуміння змісту процедур й етапів організації та проведення правоохоронних заходів. Наприклад, вказують на недостатність юридичних знань і професійного досвіду в державних службовців, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність.

Зараз однієї з істотних проблем у сфері кадрового забезпечення правоохоронних органів називають відсутність певних кваліфікаційних вимог до заміщення посад державних службовців за відповідними сферами правоохоронної діяльності, які були б затверджені єдиними кваліфікаційними довідниками для цих посад.

Вказана проблема, з одного боку, дуже актуальна на цей час з огляду на те, що зараз відбувається комплексне реформування сфери правоохоронної діяльності, а з іншого – досить неоднозначна, оскільки з практичного погляду її розв’язання шляхом розробки та затвердження єдиних кваліфікаційних довідників видається сумнівним.

Далі звернемо увагу на правову природу спеціаліста, який безпосередньо здійснює заходи контролю та нагляду від імені органу державної влади, оскільки її розуміння сприятиме формулювання загальних кваліфікаційних вимог, що висуваються до професійних знань та вмінь цих посадових осіб правоохоронних органів.

Правовий статус спеціаліста характеризується сукупністю прав та обов'язків, що необхідні для здійснення службової діяльності в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, в інших організаціях незалежно від форми власності та визначають межі відповідальності.

Елементами правового статусу спеціаліста, як і будь-якої посадової особи, є: права й обов'язки, що характеризують юридичний стан посадової особи; правові форми та методи реалізації функцій і повноважень; гарантії реалізації повноважень; відповідальність; пільги, гарантії і компенсації.

Отримання офіційного статусу спеціаліста (за посадою державної служби) безпосередньо залежить від наявності юридичного складу. Наявність спеціального нормативно-правового акта, що закріплює відповідні повноваження конкретного органу державної влади, є першим елементом зазначеного складу. Другим елементом є закріплення в нормативному акті відповідного рівня вичерпного переліку посадових осіб, які за штатом обіймають посади спеціаліста. Адміністративно-правовий статус спеціалістів, що заміщають посади державної служби в правоохоронних органах, визначається тим, що вимоги до них, висунуті у зв'язку з проведенням інспекційних перевірок, є обов'язковими для виконання юридичними та фізичними особами. Як у всіх посадових осіб, у спеціалістів правоохоронних органів можна виділити загальний і спеціальний правовий статус.

Загальний правовий статус спеціаліста як державного службовця встановлюється Конституцією України, законами та охоплює загальні права й обов'язки (загальні конституційні та загальні галузеві).

Спеціальний правовий статус визначається правовим становищем державного органу, в якому працює спеціаліст, його спеціалізацією.

Спеціальний правовий статус надається для виконання завдань і функцій, покладених на державний орган відповідно до положення про нього.

Розподіл правового статусу спеціалістів, які заміщають посади державної служби на загальний і спеціальний, дає підстави виділяти загальні і спеціальні вимоги до професійних знань і навичок посадових осіб.

Тож для підвищення професійного рівня державних службовців доцільно запропонувати запровадити загальні кваліфікаційні вимоги, характерні для посад державної служби в правоохоронних органах, які обіймають спеціалісти. Ці вимоги, що стосуються професійних знань і навичок, можна назвати типовими та розглядати як елементи загального правового статусу спеціалістів.

Окрім загальних типових вимог, кожен правоохоронний орган з огляду на характер виконуваних функцій, зумовлених конкретним видом правоохоронної діяльності, може встановити індивідуальні вимоги до претендентів на посади спеціалістів, наприклад, вимоги до рівня освіти та спеціальності (напряму підготовки). Сукупність таких індивідуальних вимог буде одним з елементів спеціального правового статусу спеціалістів.

Для підвищення рівня підготовки та професійної перепідготовки посадових осіб (спеціалістів), що заміщають посади державної служби у правоохоронних органах, науковими та освітніми організаціями, що реалізують, зокрема, освітні програми післядипломної освіти, пропонуються різні законодавчі заходи для правового закріплення, наприклад: неможливість заміщення посади спеціаліста особою, яка не має вищої професійної освіти та стажу роботи за відповідною спеціальністю у сфері діяльності щодо конкретного виду правоохоронної діяльності; встановлення єдиних обов'язкових вимог щодо організації та здійснення державного контролю (нагляду), що враховуються в державних освітніх стандартах вищої освіти і програмах післядипломної освіти посадових осіб органів, уповноважених на здійснення правоохоронних функцій; формування системи постійного підвищення кваліфікації спеціалістів правоохоронних органів з відповідних

спеціальностей, зокрема з питань організації та здійснення державного нагляду (контролю).

Кваліфікаційні вимоги до базових знань і вмінь, функціональні кваліфікаційні вимоги були визначені Національним агентством України з питань державної служби, а професійні кваліфікаційні вимоги до знань і вмінь державних службовців розробляли профільні структурні підрозділи відповідних державних органів. Однак ці професійні кваліфікаційні вимоги розроблялися не залежно від категорії посад державної служби, а з урахуванням галузі та виду професійної службової діяльності, реалізованих державними органами.

Наприклад, регулювання екологічного добробуту вказується як окрема галузь професійної службової діяльності, з огляду на яку і визначено загальні кваліфікаційні вимоги для заміщення посад державної служби в Міністерстві екології та природних ресурсів України. У межах цієї галузі виділяють різні види професійної службової діяльності. 23 листопада 2018 року у Верховній Раді України за № 9336 зареєстровано проєкт Закону України «Про Державну природоохоронну службу України». Згідно з ним в одну службу будуть об'єднані правоохоронні служби, які раніше входили до різних органів.

У висновку Головного науково-експертного управління на цей законопроєкт зазначається, що в ньому пропонується визначити правові засади організації та діяльності Державної природоохоронної служби України (далі – Служба). Встановлюється, що Служба реалізує державну політику із здійснення державного моніторингу та нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів. У проєкті визначаються: порядок добору співробітників, статус державних інспекторів з охорони довкілля; засади юридичної відповідальності юридичних і фізичних осіб за порушення вимог природоохоронного законодавства тощо. У розділі VII «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту вносяться зміни до 37 законодавчих актів.

Безумовно, складання довідника кваліфікаційних вимог для заміщення посад державної служби є вагомим прогресом у сфері адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення правоохоронних органів. Але питання про кваліфікаційні вимоги, які повинні висуватися до спеціаліста, котрий заміщає посади державної служби в правоохоронних органах, досі відкрите. Розв'язок цієї проблеми можливий тільки в умовах системної оптимізації правоохоронних органів та їхніх повноважень, істотного скорочення видів правоохоронної діяльності.

Можна зробити висновок, що зараз встановлення кваліфікаційних вимог до спеціалістів правоохоронних органів за відповідними сферами діяльності не видається можливим через фактичне різноманіття видів правоохоронної діяльності. Із цих же позицій треба визнати недоцільним розробку та затвердження єдиних довідників кваліфікаційних вимог до посад державного службовця категорії «спеціаліст».

Підбиваючи підсумок аналізу підвищення професійного рівня державних службовців, слід наголосити на важливості подальшого вдосконалення та підвищення професійного рівня державних службовців правоохоронних органів. Для цього пропонуємо реалізувати такі заходи:

- закріпити конкретні вимоги до рівня професійного розвитку державних службовців правоохоронних органів, що має бути відображено у спеціальному нормативному документі, розробленому та прийнятому відповідним державним органом;

- створювати додаткові гарантії й умови, що сприятимуть формуванню зацікавленості у професійному зростанні та підвищенні ефективності діяльності державних службовців правоохоронних органів;

- вдосконалювати нормативно-правову базу, що регулює сферу підготовки, підвищувати кваліфікацію та професійну перепідготовку державних службовців правоохоронних органів;

- підвищувати якість професійного навчання, що виражається в розширенні переліку освітніх програм; посилювати взаємодію між державним

органом, що здійснює правоохоронну діяльність, і закладами освіти, які здійснюють професійне навчання службовців цього органу влади; підвищувати якість науково-методичного супроводу післядипломного навчання;

- вдосконалювати механізм державного контролю якості професійного навчання державних службовців.

Загалом же, підвищення професійного рівня державних службовців правоохоронних органів неможливе без відповідної підготовки, регулярної професійної перепідготовки та безперервного підвищення кваліфікації.

Висновки до розділу 2

Адміністративно-правовий статус державних службовців є основним елементом правового інституту державної служби у правоохоронних органах, оскільки має визначальний вплив на всі її субінститути. Однак ця обставина не завжди враховується в системі законодавства. Адміністративно-правовий статус державних службовців правоохоронних органів розглядається як сукупність службових обов'язків і прав, спрямованих на забезпечення владно-розпорядчих функцій державних органів, враховуючи обмеження, заборони, правила службової поведінки, гарантії та компенсації. Специфіка цього визначення полягає в особливій ієрархії складових елементів адміністративно-правового статусу державних службовців, де домінують їхні посадові обов'язки як детермінант й основа інших елементів названого статусу (права, заборони, обмеження, правила службової поведінки, гарантії та компенсації), що зумовлено соціальною роллю державних службовців, які представляють державу.

Аналіз законодавства про державну службу в правоохоронних органах у частині, що стосується правового статусу державних службовців, дав змогу прийти до концептуального поєднання складної багаторівневої моделі статусу державного службовця з модульним адміністративно-правовим змістом. Залежно від обсягу, змісту та характеру суб'єктивних прав та обов'язків

державного службовця у правоохоронних органах у структурі адміністративно-правового статусу є підстави виділити три основні рівні: універсальні засади правової свободи державного службовця у правоохоронних органах (загальний статус); спеціальний посадовий модуль державного службовця у правоохоронних органах (спеціальний статус); персональний модуль адміністративно-правових можливостей окремого державного службовця у правоохоронних органах (індивідуальний статус).

Моментом набуття індивідуального адміністративно-правового статусу слід вважати отримання службового посвідчення, яке є офіційним документом, що засвідчує особу державного службовця у правоохоронних органах під час реалізації посадових повноважень.

Особливе значення правові й організаційні засади набувають в умовах сформованої невизначеності перспектив розвитку адміністративно-правового інституту державної служби в правоохоронних органах, оскільки вони зумовлюють основний вектор еволюції державно-правового будівництва в цій галузі. Класифікація принципів державної служби у правоохоронних органах з різних підстав дає змогу розкрити сутність службових відносин. Принципи державної служби у правоохоронних органах можуть бути розділені на групи. До першої групи належать загальносистемні принципи, що закріплюють конституційно-правові основи системи державної служби в правоохоронних органах як невід'ємного інституту державного управління. Другу групу становлять принципи, у яких виявляються закономірності, що виникають безпосередньо в процесі формування та розвитку державно-службових правовідносин, принципи, що відображають специфіку професійної діяльності державних службовців правоохоронних органів з реалізації правоохоронних функцій. Ці ознаки визначають інституційні особливості державної служби в правоохоронних органах, тобто є принципами, що визначають професійну службову діяльність державних службовців. До третьої групи належать принципи, що характеризують внутрішню організаційну діяльність правоохоронних органів, зокрема у сфері кадрового забезпечення. Наведена

класифікація є досить умовною, оскільки принципи постійно еволюціонують і коригуються з урахуванням розвитку демократичних інститутів держави. Потрібний комплексний розгляд питання про законодавче закріплення принципів державної служби у правоохоронних органах на рівні єдиного законодавчого акта, який би поширювався на всі органи держави, що здійснюють правоохоронну діяльність.

Державна служба в правоохоронних органах може успішно функціонувати тільки на принципах розвитку духовно-моральних засад службової діяльності, пріоритетом якої має стати всеосяжне дотримання основоположних прав і свобод особи, людини та громадянина, прищеплення державним службовцям почуття відповідальності перед суспільством і державою, патріотизму, обов'язку та служіння Україні. Впровадження принципів публічності, пріоритету професіоналізму та особистої вислуги, престижу, особливого соціального становища, гідної державної грошової винагороди, відповідальності має стати основою всієї системи правового регулювання й організації державної служби в правоохоронних органах. Реалізація цих функцій державними службовцями правоохоронних органів вимагає чіткої і детальної правої регламентації.

Формування в Україні публічно-правового інституту державної служби, основаного на професіоналізмі та компетентності, сприяло професіоналізації державно-службової діяльності. Її основним компонентом є наявність необхідної професійної освіти в державних службовців правоохоронних органів, що зумовлює потребу систематичного професійного навчання державних службовців відповідно до встановлених професійно-кваліфікаційних вимог, структурно-функціональних особливостей конкретного виду державної служби в правоохоронних органах, категорії державної посади. На основі дослідження теоретичних підходів до визначення понять «професіоналізм» і «компетентність» у системі державної служби розглядаємо принцип професіоналізму і компетентності державних службовців правоохоронних органів як основну компоненту правоохоронної діяльності, що характеризує

рівень підготовки, наявність спеціальних знань, умінь і навичок державного службовця, необхідних для якісного вирішення професійних завдань і виконання функцій у сфері правоохоронної діяльності, ефективної взаємодії з органами публічної влади, правомірного застосування наявних повноважень під час проведення перевірок.

Визначено роль і значення цього принципу в системі загальних принципів кадрового забезпечення правоохоронних органів, місце в системі принципів організації та здійснення повноважень державних службовців правоохоронних органів. Професійний розвиток кадрів державної служби у правоохоронних органах становить сукупність чинників, механізмів і засобів розвитку особистості державного службовця, його професійних компетенцій завдяки набуттю знань, умінь, навичок, досвіду. Основними елементами системи професійного розвитку є післядипломна освіта та самоосвіта. Здійснений аналіз виявив потребу в розробці моделі професійного розвитку державних службовців, що охоплює чотири діяльнісні вектори, які відбивають досягнення результатів за кожним напрямом професійного розвитку через розвиток компонентів, необхідних для становлення професіонала: формування та розвиток особистісних і професійних якостей через розвиток індивідуально-особистісної компоненти; підвищення мотивації до професійної діяльності, розвиток соціально-професійних ціннісних орієнтацій; забезпечення теоретичних знань, необхідних і достатніх для здійснення державними службовцями посадових повноважень; формування та розвиток умінь і навичок практичного застосування отриманих знань.

Під час розгляду проблем науково-освітнього характеру, що виникають в процесі підготовки, підвищення кваліфікації, перепідготовки державних службовців правоохоронних органів, в умовах проведення системної реформи правоохоронної діяльності було запропоновано такі шляхи їх розв'язання. По-перше, ефективній реалізації програм післядипломної освіти державних службовців правоохоронних органів сприятиме організація спільної діяльності, основаної на вільному інформаційному та кадровому обміні між закладами

освіти, що здійснюють післядипломну освіту державних службовців, і правоохоронними органами.

По-друге, підвищенню ефективності засобів і методів контролю якості післядипломної освіти державних службовців правоохоронних органів має сприяти використання нових форм організації навчального процесу, що поєднують контактну роботу викладачів з державними службовцями та самостійну роботу державних службовців, яка ведеться в дистанційній формі з використанням можливостей електронного інформаційного освітнього середовища закладу освіти.

По-третє, необхідними умовами підвищення якості підготовки державних службовців правоохоронних органів є відповідність змісту освітнього процесу мети формування професійних якостей службовців, необхідних для компетентного вирішення складних професійних завдань в умовах реформування державного апарату; безперервність у здійсненні професійної освіти державних службовців правоохоронних органів шляхом стимулювання інтересу до самоосвіти; забезпечення ефективної реалізації заходів державного контролю за якістю освітнього процесу у відомчих закладах освіти, що здійснюють підвищення кваліфікації та перепідготовку державних службовців правоохоронних органів; оцінка якості освітнього процесу, яка визначається за змінами рівня професійної компетентності в результаті навчання.

Правовідносини, що виникають у сфері перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців правоохоронних органів, є особливим видом правових відносин, що мають самостійний об’єкт. Норми, що регулюють ці відносини, утворюють самостійний правовий інститут, до складу якого входять положення конституційного, адміністративного та трудового права. Головне його призначення полягає в забезпеченні комплексного правового регулювання суспільних відносин з приводу перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців правоохоронних органів.

РОЗДІЛ 3
УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГУЛЮЄ ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ

3.1 Зарубіжний досвід правового регулювання державної служби в правоохоронних органах

У кожній державі, незалежно від державного устрою, політичної системи, типу держави, державна служба в правоохоронних органах є невід'ємним елементом, що забезпечує функціонування механізму управління суспільством. На сучасному етапі розвитку наукових досліджень є потреба у виявленні особливостей державної служби в правоохоронних органах як правового інституту. Це має не тільки наукове, а й практичне значення, оскільки допоможе створити в країні сучасну, ефективну, державну службу в правоохоронних органах – відкриту, конкурентоспроможну, престижну й орієнтовану на результат.

Аналіз тих чи тих аспектів державної служби в правоохоронних органах здійснюється в межах окремих гуманітарних наук з урахуванням принципу спеціалізації.

В Україні вивчення питань державної служби в правоохоронних органах найбільший розвиток отримало в юридичних науках, де залежно від конкретної галузі права розглядаються різні аспекти цього інституту. Правознавці, що спеціалізуються у сфері конституційного права, сприймають державну службу як одну із форм здійснення публічної влади [194, с. 226]. В адміністративному праві основний акцент робиться на управлінські аспекти. Державна служба в правоохоронних органах постає як інструмент, за допомогою якого реалізуються повноваження державних органів, виконуються завдання і функції держави у сфері правоохоронної діяльності [29, с. 146]. У галузі трудового права це явище розглядається як специфічна трудова діяльність [195].

На думку деяких вчених-правознавців, є підстави зараховувати питання внутрішньої організації, встановлення правового статусу службовця, практичного функціонування державної служби в правоохоронних органах до предмета нової самостійної комплексної галузі (підгалузі) права – службового права [196, с. 131].

Що стосується вивчення питань державної служби в правоохоронних органах в зарубіжних країнах, то у Великобританії та США їх зараховують, як правило, до предмета менеджменту, політичних та адміністративних наук. У Франції ця категорія розглядається правовими науками, передусім у межах адміністративного права, у Німеччині – правовими науками та в навчальній дисципліні «Управління» [197, с. 107].

У національній юридичній науці виділяють важливу особливість державної служби у правоохоронних органах – її об'єктивізація в праві. У цьому є позитивні та негативні моменти. З одного боку, відповідне поняття отримує більш широку суспільно-юридичну значущість, виходячи за межі суто наукових уявлень. З іншого – законодавче закріплення поняття може стати причиною формування звуженого уявлення про досліджувану категорію.

Державну службу в правоохоронних органах можна досліджувати з двох поглядів: як практику законодавчого (нормативно-правового) регулювання державно-службових відносин і як категорію – теоретичну конструкцію.

Під час аналізу правових категорій потрібно враховувати не тільки національне законодавство та результати вітчизняних наукових досліджень, а й брати до уваги закордонний досвід.

Як зазначає І. Р. Кердзевадзе, зарубіжний досвід функціонування та розвитку державної служби варто розглядати, вибираючи з нього найбільш значущі елементи, що становлять науковий та практичний інтерес. Аналіз моделей державної служби є досить умовним, оскільки державна служба кожної країни поєднує в собі окремі елементи інших моделей державної служби [198, с. 143].

Зростаючий інтерес до адміністративного співробітництва у сфері національних державних служб у правоохоронних органах, а також популярність методу порівняльного правознавства породили зацікавленість у виявленні загальних ознак та індивідуальних особливостей, властивих інституту державної служби в правоохоронних органах у різних країнах-членах Європейського Союзу та Північноатлантичного союзу (НАТО).

Варто наголосити, що порівняння державних служб у правоохоронних органах різних держав Європейського Союзу проводиться не для виявлення конкретної держави з найбільш досконалою системою державної служби в правоохоронних органах. Навпаки, це спроба критично оцінити позитивні та негативні риси в розвитку національних державних служб у правоохоронних органах.

Під час загального аналізу, а також оцінювання ефективності використовуваної системи державної служби в правоохоронних органах в тій чи тій державі або в разі ухвалення рішення про запозичення позитивного досвіду інших країн потрібно враховувати такі важливі чинники:

- особливості історичного та культурного контексту;

- відмінності в культурі управління;

- відмінності в законодавчих, політичних, структурних засадах, зокрема способах найму на державну службу;

- лінгвістичні труднощі, з якими фахівці стикаються у процесі порівняльного аналізу інституту державної служби в правоохоронних органах зарубіжних країн. З урахуванням розбіжності термінології можливе спотворення сенсу, втрата специфічних рис досліджуваного інституту, особливо в разі роботи з перекладом законодавчого акта, а не першоджерелом;

- застосування різних моделей державної служби в правоохоронних органах.

Відзначимо, що часто висновки, зроблені в результаті порівняльних досліджень державної служби в правоохоронних органах, можуть бути суб'єктивні.

Серед авторів наукових статей існує стійка тенденція до деякої упередженості, висловлювання особистих поглядів. Особливо чітко це проявляється в порівняльних публікаціях на тему реформування державної служби в правоохоронних органах, автори яких часом вдаються іноді до ідеологічних суперечок.

Г. В. Атаманчук більш образно сформулював цю проблему, зазначивши, що попри спроби дослідника залишатися неупередженим і розважливим на результаті роботи все одно позначаться «полум'я його душі, муки його думок, страждання його серця» [199, с. 4].

На відміну від українських фахівців, представники зарубіжних (насамперед західноєвропейських і північноамериканських) країн акцентують увагу на співвідношенні державної служби в правоохоронних органах з державною та публічною владою.

У зв'язку із цим у законодавстві та юридичній літературі зарубіжних країн широко використовуються поняття публічної адміністрації, публічної служби, державної та цивільної служб [200, с. 380].

Важливо відзначити, що публічна адміністрація має на увазі організацію і діяльність органів, установ і персоналу державних та інших публічних служб, що забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади. Відповідні повноваження сконцентровані в руках виконавчих органів та установ.

У законодавстві деяких країн Європейського Союзу (наприклад, у Люксембурзі, Новій Зеландії, Іспанії) замість терміна «державна служба» вживається дещо ширше поняття «публічна служба». Залежно від країни різниться наповнення поняття «публічна служба». Як правило, крім служби у державному апараті, публічна служба охоплює службу в органах місцевого самоврядування, державних установах і підприємствах, зокрема у правоохоронних органах. Однак питання про те, які категорії працівників належать до публічної служби, можна вирішувати по-різному [201]. В одних країнах це лише службовці центральних управлінських органів держави

правоохоронної спрямованості, в інших – працівники публічної адміністрації, які за своїми функціональними обов'язками мають стосунок до правоохоронної діяльності. Наприклад, поняття «публічна служба» у Великобританії має ширше значення, ніж у Німеччині, тому що воно охоплює добровільні соціальні організації, що діють у сфері охорони прав і свобод окремих категорій громадян [202; 203, с. 53].

Термін «публічна служба» використовується в країнах континентальної правової сім'ї (Франції, Німеччини, Італії, Іспанії, Швейцарії та ін.), а поняття «державна служба» стало його складовою частиною [204, с. 58–59].

У країнах англосаксонської правової сім'ї (Великобританії, Канаді, Новій Зеландії, США та ін.) використовують термін «публічні служби», що охоплює службу в публічних установах, у воєнізованих організаціях, військових та інших структурах [204, с. 58–59].

Для деяких країн (Литва, Білорусь) характерне використання категорії «державна служба», яка, крім державної служби в правоохоронних органах, охоплює військову, правоохоронну й інші види служб, спрямовані на реалізацію завдань і функцій державної влади [205; 206].

Під час порівняльних досліджень потрібно зважати на те, що інститут державної (цивільної, публічної) служби може бути врегульовано на законодавчому рівні або не врегульовано взагалі.

Відсутність законодавчого закріплення положень про державну службу була характерна для державної служби радянського періоду. У той час військова та правоохоронна служби регулювалися окремими законодавчими актами, спеціального законодавства про державну службу не було прийнято [207].

Відсутність відповідної нормативно-правової бази можна пояснити, по-перше, ідеологічною складовою – у комуністичному суспільстві передбачалося відмирання держави, відповідно, й державного апарату, по-друге, поступовою заміною державного управління партійним.

У Великобританії, Австралії, Новій Зеландії регулювання в цій сфері донедавна здійснювалося на підставі норм загального права, але тепер прийнято спеціальні закони. Публічна служба в межах цієї моделі призначена для надання послуг суспільству на принципах, що застосовуються у приватному секторі, а її функціональною особливістю стає те, що вона більшою мірою координує діяльність надавачів послуг, а не регулює її. У центрі уваги публічних службовців перебувають потреби та інтереси суспільства [208, с. 144].

Тенденція законодавчого регулювання державної служби в правоохоронних органах на законодавчому рівні простежується в практиці європейських країн, які приводили національне законодавство у відповідність до вимог Європейського Союзу для вступу в європейський соціально-економічний і правовий простір. У Копенгагенських критеріях вступу ЄС визнає та наголошує на необхідності розбудови в країнах-вступниках національної системи державного управління, здатної дотримуватися принципів належного врядування та ефективно транспонувати в національне законодавство й застосовувати на практиці acquis communautaire (правовий доробок) ЄС [209, с. 2].

Хоча в Декларації Європейської Ради, або в Копенгагенських критеріях, згадується вимога до якості державного управління, під час вступу в Європейський Союз передбачається, що країна-кандидат досягла стабільності інститутів, які гарантують демократію, верховенство закону, права людини, повагу і захист меншин, забезпечила функціонування ринкової економіки, а також здатність справлятися з конкурентним тиском та ринковими силами всередині Союзу [210].

З урахуванням європейських принципів управління закон про державну службу покликаний закріпити основні механізми забезпечення неупередженості та зростання професіоналізму державних службовців. Для відповідності зазначеним вимогам в низці країн Східної Європи і балканських державах (Чехія, Литва, Словаччина, Польща, Чорногорія, Боснія і Герцеговина, Хорватія та ін.) підготовка та прийняття закону про державну (цивільну) службу

вважалися одним з важливих й обговорюваних етапів адміністративної реформи [127; 211].

У країні може діяти як один законодавчий акт, що поширюється на всіх державних службовців (як у Польщі), так і сукупність актів, що закріплюють окремі аспекти служби або її регулювання на різних рівнях (федеральному і регіональному) [212].

Як приклад другого варіанта можна навести Німеччину, де публічну службу регулюють загалом 30 федеральних нормативно-правових актів. Крім цього, всі землі мають власні закони про цивільну службу, самостійно вирішують питання публічної служби (за винятком правового статусу службовців) [213, с. 80].

У контексті зазначеного нормативна база регулювання питань державної служби в правоохоронних органах в Україні досі не сформована в повному обсязі. Наприклад, не прийнято законів про медичне страхування державних службовців [214].

Водночас наявність окремого законодавчого акта про державну (публічну) службу не гарантує виконання повною мірою всіх перерахованих вище вимог. І це відбувається з кількох причин. По-перше, закони в цій сфері нерідко або містять прогалини, не врегульовані іншими нормами, або не завжди реалізовані в повному обсязі. По-друге, не можна назвати правову основу державної служби в правоохоронних органах стабільною, тому що до цих законів часто вносять поправки, що ставить під сумнів політичну нейтральність і правову визначеність. По-третє, у різних державах закон про публічну (державну, цивільну) службу закріплює різний обсяг поняття. При цьому в законодавця існує кілька рівнозначних інструментів:

- внести визначення безпосередньо в текст закону;

- перерахувати категорії службовців, що належать до відповідного виду служби;

- вказати інституційні елементи, що входять до структури публічної (державної, цивільної) служби.

Прикладом визначення державної служби в правоохоронних органах (зокрема у складі державної і публічної служби), введеного безпосередньо в текст закону, є визначення в чинному українському законодавстві та законодавстві низки зарубіжних країн, наприклад, Франції, Естонії [215, с. 104; 216]. Служба розглядається як форма професійної діяльності із забезпечення виконання повноважень держави, її органів і посадових осіб.

Докладніше розгляньмо цей підхід на прикладі державної служби в правоохоронних органах України. Законодавець сформулював такі функціональні ознаки діяльності, здійснюваної в межах цього виду державної служби:

1. Службовий характер діяльності.

На відміну від діяльності, регульованої Кодексом законів України про працю, діяльність державних службовців має публічний, а не приватний характер. Формально ця відмінність показана через понятійний апарат, який використовується в Законі України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» та в Кодексі законів України про працю [49; 217].

У Законі України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» використовується поняття «керівник державної служби», що засвідчує публічний характер діяльності, на відміну від терміна «роботодавець», який вжито в Кодексі законів України про працю.

З державним службовцем укладається не трудовий договір, а службовий контракт, а винагородою за здійснювану діяльність є не заробітна плата, а грошове утримання, що надходить з коштів відповідного бюджету. Публічний характер завдань, які виконуються державними службовцями, визначає право законодавця вводити особливі правила вступу, проходження державної служби в правоохоронних органах, а також висувати спеціальні вимоги, що стосуються не тільки професійної підготовки, ділових якостей, а й морально-етичного рівня.

2. Професійний характер діяльності.

Одним із принципів державної служби в правоохоронних органах є професіоналізм і компетентність службовців. Для забезпечення потрібного рівня законодавець передбачив кваліфікаційні вимоги до посад державної

служби в правоохоронних органах: рівень професійної освіти, стаж державної служби в правоохоронних органах або роботи за фахом, професійні знання та навички. Відповідність зазначеним кваліфікаційним вимогам визначається в результаті проведення конкурсу або проходження випробувального терміну при заміщенні вакантної посади державної служби в правоохоронних органах. Крім того, зазначена діяльність здійснюється як основна.

За Законом «Про державну службу» неприпустимим є суміщення державної служби в правоохоронних органах з деякими іншими видами діяльності, наприклад, зайняттям підприємницькою діяльністю, участю в органах управління комерційної організації на платній основі, заміщенням виборної посади на постійній основі в органах місцевого самоврядування. Про особливий характер діяльності державних службовців також свідчить її регулювання спеціальним законодавством і лише субсидіарне застосування Кодексу законів України про працю в частині, що не врегульована згадуваним Законом та підзаконними актами про державну службу.

3. Забезпечувальний характер діяльності.

Державні службовці забезпечують виконання повноважень державних органів, а також осіб, що заміщають державні посади України. Суб'єктом здійснення зазначеної діяльності можуть бути тільки громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародним договором України.

На відміну від України, в національному законодавстві більшості країн немає визначення терміна «державна (цивільна, публічна) служба». Визначення може бути сформульовано з огляду на аналіз категорій службовців, на які поширюються положення закону про державну службу.

У країнах Східної Європи сфера застосування законодавства про державну службу обмежується в основному регулюванням діяльності посадових осіб, які забезпечують функціонування державних органів, тимчасом як службовці державного сектору, зокрема у сфері освіти або охорони здоров'я, підпадають під регулювання суміжного законодавства (наприклад, законів про працю) [218].

Закон від 21 листопада 2008 року «Про державну службу» Польщі вказує, що до складу корпусу державної служби в правоохоронних органах входять чиновники державної служби в правоохоронних органах, які призначаються на посаду, співробітники державної служби в правоохоронних органах, з якими укладається трудовий договір під час прийому на роботу. А термін «корпус державної служби в правоохоронних органах» може стосуватися і чиновників, і співробітників державної служби в правоохоронних органах. Діяльність службовців поліції, збройних сил, освітніх установ різного рівня, установ у сфері охорони здоров'я формує публічну службу [219].

Для законодавства деяких держав характерно перерахування інституційних структур, що належать до державної служби або, навпаки, є винятком. Як приклад можна привести законодавство Республіки Кіпр. Чинний закон про цивільну службу Кіпру закріплює поняття державної служби в правоохоронних органах шляхом відкидання окремих видів служб: судової, у збройних силах або службі безпеки республіки, в офісі Генерального прокурора республіки, Генерального аудитора або їхніх заступників, а також установ, прямо перерахованих у законі [220].

У Великобританії державний службовець – це «слуга Корони» (не заміняють політичну чи судову посаду), винагорода якого повністю виплачується за рахунок Парламенту. Відповідно до Акта про конституційну реформу і управління 2010 року, до державної служби не належать цивільна служба Північної Ірландії і зовнішня державна служба, а також служба в таких відомствах, як: Секретна розвідувальна служба, Служба безпеки, Центр урядового зв'язку [221].

В інших англосаксонських країнах (Канаді, Новій Зеландії) цей підхід застосовується в процесі законодавчого закріплення поняття «публічна служба». У Канаді, згідно з Законом про зайнятість на публічній службі, під публічною службою розуміються посади в департаментах, організаціях та установах, зазначених у Законі про фінансове управління 2003 року [222].

Закон Нової Зеландії про державний сектор 1988 року встановлює, що публічна служба складається з департаментів (відомчих установ, які є їх частиною) [223].

Дослідження державної служби в правоохоронних органах європейських держав, об'єктом яких була зайнятість у державному секторі, показали, наскільки складно розділити працівників публічного сектору та державних службовців [224, с. 2].

Наведені вище приклади стосувалися визначення понять державної, цивільної та публічної служб. У зв'язку із цим розглянемо відмінності між державними службовцями та іншими працівниками публічної служби. Передусім визначимо причини цього: рівні права бути прийнятим на роботу та рівні умови праці; поширення дії норм міжнародного права на державних і публічних службовців; зміни законодавчих актів про державну службу, які призводять до використання трудового права в деяких сферах регулювання, нечітке визначення поняття і завдань державної служби в правоохоронних органах.

Відтак варто вказати критерії, за допомогою яких можна відрізнити державну службу від інших форм зайнятості. За оцінкою Світового банку, це такі:

- державні службовці призначаються на посаду за рішенням уповноваженого державного органу відповідно до закону про державну службу. Рішення про призначення державного службовця на посаду повинно відповідати встановленим правилам найму на державну службу;

- передбачено значну кількість обмежень для звільнення державного службовця. Це пов'язано з тим, що державний службовець є не просто працівником, який забезпечує діяльність уряду, що перебуває при владі, він підтримує діяльність державних інститутів протягом усього терміну своєї служби, незалежно від оновлення складу уряду. Додаткові гарантії надаються для запобігання політичному тиску, а наслідком можуть бути небажані кадрові зміни;

- на діяльність державних службовців поширюється більше обмежень, ніж на інші категорії працівників. Це зумовлено стратегічною та конституційною роллю державної служби в правоохоронних органах.

Однак навіть наведені критерії не дають змоги однозначно провести межу між державною та публічною службами. Тож спершу розглянемо відмінності публічної служби від трудової діяльності, потім – розбіжність між державною та публічною службами, а на завершення – відмінності між державною, військовою, з одного боку, та іншими видами державної служби – з іншого.

Основним критерієм, що дає змогу розмежувати публічну службу та трудову діяльність, є публічний, службовий характер діяльності службовців. У цьому випадку виділяють особливе публічно-правове ставлення службовця до держави, основане на підпорядкуванні, а також особливий характер діяльності, який виражається в практичній та професійній участі громадян у здійсненні цілей і функцій держави за її дорученням і за плату від держави [225, с. 15].

Як додатковий критерій називають сферу діяльності публічних службовців та інших категорій працівників. Водночас діапазон таких сфер може бути дуже широкий: від прибирання й озеленення вулиць до освоєння космосу.

Публічна служба Нідерландів з 1993 року ділиться на вісім секторів: публічна служба в центральному уряді, судовій системі, поліції, освіті та науці, військових структурах, провінціях, муніципалітетах і водних агентствах [226].

Ситуація ускладнюється наявністю зайнятості в прикордонних сферах і на відповідних об’єктах, наприклад, у тюрмах, інспекціях, на атомних електростанціях. На роботу в одних і тих самих секторах або на посади може бути прийнятий і публічний службовець, і звичайний працівник. Законодавство про публічну службу завжди регулює діяльність постійних співробітників центрального уряду і тільки в деяких ситуаціях роботу співробітників регіональних і місцевих влад.

Часто до публічних службовців зараховують вчителів, медичних працівників і поліцію. Службовці сектору охорони здоров'я, які зазвичай становлять значну частину всіх службовців державного сектору, можуть працювати і в системі охорони здоров'я державного сектору, і в громадських установах, що фінансуються, наприклад, за рахунок соціального страхування. Зайнятість у секторі освіти зазвичай регулюється нормами спеціального законодавства.

У деяких державах (наприклад, у Польщі, Ірландії) служба в регіональних і місцевих органах влади законодавчо відокремлена від державної служби в правоохоронних органах. У більшості країн континентальної Європи діяльність військових служб і правоохоронних органів регулюється спеціальними законами. Статус співробітників підприємства з державною участю може регулюватися спеціальним законодавством і нормами законодавства про працю.

Сфера діяльності співробітника не є універсальним індикатором статусу державного службовця. Незважаючи на деякі особливості в нормативному регулюванні державної служби в правоохоронних органах різних країн, можна виявити об'єднавчий фактор під час розгляду обов'язків (функціоналу) державного службовця. Крім забезпечення суспільної ефективності, правової визначеності, незалежності та стабільності, державний службовець одночасно відповідальний за проведення державної політики.

Підкреслений управлінський, а не силовий характер діяльності державних службовців є відмінною рисою державної служби в правоохоронних органах. Ця ознака дає змогу відрізнити державну службу від державної служби особливого характеру (Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII «Про Національну поліцію»), до якої також входять військова та інші види служби, спрямовані на забезпечення оборони, безпеки держави та громадського порядку. Розмежування державної й інших видів служби ускладнюється тим, що державна служба здійснюється повсюдно: в органах виконавчої влади, судах, органах збройних сил, правоохоронних органах тощо. У випадку такому разі на допомогу приходить функціональний критерій.

Елементом, що збігається для всіх держав, є те, що державна служба має управлінський характер, спрямована на забезпечення виконання органами державної влади завдань, що стоять перед ними. Якщо для військової та інших видів служб законодавець чітко визначив спеціальні функції та завдання, які повинні бути виконані службовцями, то компетенція державних службовців може бути встановлена за залишковим принципом.

Відсутність жорсткої регламентації в питанні закріплення функцій державної служби в правоохоронних органах дає змогу зберігати гнучкість управління й оперативно реагувати на рішення принципово нових завдань. У доктрині англосаксонських країн, де визначення державної служби в правоохоронних органах на законодавчому рівні не закріплено, не сформовано єдиного підходу до розуміння державної служби в правоохоронних органах. У більшості випадків цей термін використовують на позначення гілки державної служби, пов'язаної зі сферою державного управління, за винятком збройних сил, органів законодавчої та судової влади [227].

У США професійні державні службовці займають посади, розподілені в ієрархічному порядку за 18 категоріями Генеральної схеми посад залежно від складності та відповідальності роботи, а також ступеня участі кожної категорії в процесі ухвалення рішень та управління. Правовий статус державних службовців регулюється актами, зібраними в Титулі 5 Зводу законів США. Вони поділяються на дві основні групи: політичні керівники, які призначаються відповідно до принципів патронату; професійні бюрократи, які проходили службу на підґрунті «системи заслуг».

Кар'єра ґрунтується більшості з них побудована на принципах: проведення відкритих екзаменів для претендентів; заборони звільнень за політичними мотивами; політичної нейтральності державної служби; випробувального терміну для претендентів на урядову посаду; заборони прийняття на державну службу осіб, близькі родичі яких уже перебували на ній.

Решта посад належить до розряду «виключних», що відповідають внутрішньовідомчим документам (дипломатична служба, служба в

Центральному розвідувальному управлінні, Федеральному бюро розслідування тощо). Сюди зараховані посади, заміщення яких є недоцільним (реєстр А і В). Отже, цивільна служба в США поділяється на конкурсну, всі призначення на яку відбуваються в результаті відбору на конкурсних екзаменах (понад 90% усіх державних службовців проходять через конкурсну систему), та виключну, посади якої виведені з-під дії Закону про державну службу [198, с. 164].

Однак потрібно враховувати, що зміст терміна «державна служба» варіюється з урахуванням особливостей конкретної держави. В одних державах поняття «державна служба» властиве більшості органів виконавчої влади, тимчасом як в інших країнах його використовують в основному щодо відділів, які виконують канцелярські або управлінські функції.

В англосаксонських країнах термін «державна служба» може ситуативно застосовуватися на позначення структур, що відповідають за найм на державну службу. Майже в кожній країні зараз у складі системи державних органів є бодай один орган з управління державною службою.

Спеціалізований підрозділ встановлює єдині стандартні вимоги для прийому на роботу, яким ідуть інші структурні одиниці, що формують галузь державного управління. Як правило, такий підрозділ розробляє та проводить усі іспити, пов'язані з потенційним працевлаштуванням у державні структури. Крім того, він уповноважений визначати та контролювати критерії для підвищення заробітної плати за сумлінну працю та для додаткових виплат працівникам.

Термін «державна служба» (civil service) описує систему державних служб, групу установ, на які поширюються принципи системи заслуг під час найму на роботу, тобто підкреслюється структурний аспект цього явища. Водночас його використовують для опису самих процедур найму та управління персоналом. У цьому сенсі цей термін більше належить до способу, методу або принципу управління персоналом, тобто акцент робиться на функціональних ознаках явища. Наведені приклади ілюструють різноманіття підходів до

поняття державної служби в правоохоронних органах, використовуваних у національних законодавствах, а також складність універсального визначення поняття державної служби в правоохоронних органах.

Варто зазначити, що у 2008–2009 роках Європейська мережа адміністративного управління EUPAN проводила дослідження у формі опитувань і круглого столу для порівняння й аналізу різних національних визначень і концепцій державної служби в правоохоронних органах країн-членів Європейського Союзу [228].

Європейська Комісія зіткнулася з проблемою, що неможливо знайти однаковий термін у всіх країнах зони Європейського Союзу на позначення державної служби. Як наслідок, було ухвалено рішення не використовувати термін «цивільна (державна) служба» на правовому рівні, щоб уникнути розбіжностей у його розумінні.

Під час дослідження інституту державної служби в правоохоронних органах у зарубіжних країнах було виявлено тенденції та закономірності його правового регулювання. У європейських державах спостерігається тенденція щодо переведення питань регулювання державної служби в правоохоронних органах у законодавчу площину.

У країнах Східної Європи прийняття спеціальних законів про державну службу пов'язано, по-перше, з переходом від єдиної політизованої державної служби до професійної державної служби забезпечувального характеру; по-друге, з виконанням вимог, необхідних для вступу до Європейського Союзу.

У Висновках Європейської Комісії від 15 липня 1997 року чітко визначено, що інституційна й адміністративна спроможність країн-кандидатів на членство в ЄС, поряд з політичними та економічними критеріями, є одним з головних параметрів, який визначає, чи готова країна забезпечити виконання своїх зобов'язань у процесі інтеграції та майбутнього членства в ЄС. У зв'язку із цим Європейська Комісія зауважує, що інституційний розвиток повинен стати одним із головних пріоритетів для країн-кандидатів, якщо вони прагнуть бути успішними на шляху входження в ЄС [229, с. 6].

У країнах англосаксонської системи, для яких тривалий період регулювання державної служби в правоохоронних органах ґрунтувалося на правових звичаях, також прийняті відповідні акти. У законодавстві різних країн державна служба визначається або через категорію діяльності й опис її особливостей, або шляхом перерахування конкретних категорій службовців, або через вказівку переліку інституційних елементів, що входять до структури державної служби в правоохоронних органах.

Незалежно від того, який з підходів до визначення державної служби в правоохоронних органах використовується, вона характеризується такими рисами: невоєнізований і професійний характер служби; службовий, публічний характер діяльності державних службовців; її спрямованість на здійснення цілей і функцій держави з питань, котрі не ввійшли до компетенції службовців інших видів.

Додатковими ознаками державної служби в правоохоронних органах є постійний характер служби, сфера діяльності державних службовців, отримання грошового утримання з державного бюджету, особливий статус службовців.

3.2 Шляхи удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює державну службу в правоохоронних органах

Одним з обов'язкових елементів, що лежать в основі громадянського суспільства та правової держави, є ефективна, соціально відповідальна та відкрита система правоохоронних органів. Для її побудови та формування позитивного ставлення до неї громадян зараз потрібно вживати дієвих заходів з надання правовому забезпеченню діяльності державного службовця у правоохоронних органах завершеного вигляду, що важко без проведення досліджень у цій галузі та вироблення відповідних пропозицій щодо його вдосконалення. Наразі діяльність державних службовців правоохоронних органів нормативно не визначена на рівні спеціальних законів, а чинне відомче законодавство не систематизовано й не повною мірою відповідає сучасним

потребам розвитку правоохоронної системи. Крім цього, в науці адміністративного права немає єдиних теоретичних підходів до визначення специфіки правоохоронної служби і тих державних органів, які слід зараховувати до правоохоронних.

Поки що немає уніфікованого підходу до регулювання адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронних органів. Його елементи встановлені різними нормативно-правовими актами, що регламентують діяльність того чи того правоохоронного органу, а в деяких випадках – загальними положеннями законодавства про державну службу, що не завжди враховує особливості діяльності правоохоронних органів.

Очевидно, що від подолання цих негативних тенденцій багато в чому залежить формування єдиної правової основи діяльності державної служби у правоохоронних органах та розвиток державної служби України загалом.

Державну службу в правоохоронних органах потрібно розглядати як єдиний організаційний та адміністративно-правовий інститут, що зумовлюється передусім єдиним предметом службово-правових відносин, який становлять такі напрями службової діяльності (функції), як забезпечення безпеки, законності і правопорядку, боротьба зі злочинністю і захист прав та свобод людини і громадянина тощо. Єдність адміністративно-правового інституту державної служби в правоохоронній службі як сукупності однорідних суспільних відносин вимагає комплексного правового регулювання цієї службової професійної діяльності.

Адміністративне законодавство України – це великий масив нормативно-правових актів, які розміщені на всіх рівнях системи джерел права. Адміністративно-правові норми регулюють відносини практично у всіх сферах життя суспільства. Динаміка розвитку цих відносин неминуче призводить до реформування та модернізації механізму адміністративно-правового регулювання, змушує державу оперативно реагувати на зміни, що відбуваються в економіці, соціальній, політичній, культурній сферах. Не залишаються без уваги динамічні відносини у сфері державної служби.

У контексті реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС в нашій державі велику увагу і на центральному, і на регіональному рівні приділяють реформуванню та розвитку державної служби у правоохоронних органах, вдосконаленню законодавства в цій сфері, а питання ефективності державної служби в тому чи тому аспекті щорічно розглядається у звітах Кабінету Міністрів України щодо реформування державного управління.

Основні напрями вдосконалення законодавства України, що регулює державну службу в правоохоронних органах, зберігаючи наступність положень Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, отримали принципово нове змістовне наповнення в Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленої Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1102-р.

Поставлені Стратегією реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року цілі і завдання в основному досягнуті. Правове забезпечення державної служби отримало подальший якісний розвиток.

На думку представників Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, основним результатом 5-річного етапу (2014–2018) є те, що правове забезпечення досягло якісно нового рівня, відповідного вимогам суспільства, створено надійні правові умови для реалізації покладених на державну службу завдань, зокрема у правоохоронних органах [230].

Кардинально змінилося ставлення до роботи з кадрового забезпечення у правоохоронних органах, яка перетворилася на регулятор цього напряму діяльності на всіх рівнях і у всіх структурних елементах. Правовим регулюванням охоплені всі важливі напрями службової діяльності.

Із 2014 року за безпосередньої участі Національного агентства України з питань державної служби прийнято 122 нормативні акти з питань державної служби, зокрема у правоохоронних органах [231–233].

Концепція розвитку сектору безпеки та оборони України, затверджена Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92, ініціювала новий етап реформи системи правоохоронних органів, що супроводжується прийняттям базових нормативно-правових актів у зазначеній сфері. Концепція передбачає забезпечення максимально доцільної консолідації правоохоронної діяльності, підвищення рівня довіри громадян до правоохоронних органів, розвитку органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують політику у сфері правоохоронної діяльності [234].

У нормативно-правовому аспекті реалізацію Концепції розвитку сектору безпеки та оборони України вдалося б, на нашу думку, розвиток пришвидшити, якби Верховна Рада України прийняла Закон про державну службу у правоохоронних органах, у якому доцільно визначити: предмет регулювання; основні поняття, вжиті в законі; правові основи державної служби в правоохоронних органах, основні принципи несення державної служби в правоохоронних органах; систему державної служби в правоохоронних органах; взаємозв'язок державної служби в правоохоронних органах, державної служби інших видів і служби в органах місцевого самоврядування; фінансування державної служби в правоохоронних органах (Додаток З).

Технологічний і якісний стрибок стався в механізмах виявлення потреби у правовій регламентації із впровадженням в Україні багаторівневої територіально розподіленої аналітичної інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі, що уможливлює оперативно, без збільшення документообігу отримувати в електронному вигляді інформацію з місць про проблеми в правовому регулюванні та висновки щодо них експертів галузевих підрозділів центрального апарату правоохоронних органів.

Заразом, як зазначено у Звіті про виконання у 2018 році Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, у правовому забезпеченні є деякі недоліки [231].

Якість законодавства України, яке регулює правоохоронну сферу, не повною мірою відповідає сучасним вимогам. Відомчі нормативно-правові акти

містять багато бланкетних і таких, що дублюють та суперечать одна одній, норм. Це відзначили, зокрема, М. М. Гребенюк та А. О. Черняк, розглядаючи діяльність Національної поліції України [235, с. 244–245]. Наявні прогалини в нормативно-правовому регулюванні оперативно-службової діяльності правоохоронних органів. Не завершений процес систематизації, консолідації та кодифікації правових приписів.

Проблеми в регулюванні службово-правових відносин найімовірніше є, на нашу думку, наслідком не впровадження суб'єктивних розробок, а відсутності концептуальної основи.

Одним з важливих напрямів розвитку службового законодавства донедавна була розробка кодифікованого законодавчого акта, який регламентував би всі державно-службові відносини. Таким актом, на думку прихильників цієї ідеї, має стати Службовий кодекс або Кодекс державної служби України. Водночас О. В. Турінін у статті «Сучасний стан і перспективи застосування норм адміністративного законодавства до службових відносин» зазначає, що кодифікований правовий акт не має більшої юридичної чинності, ніж не кодифікований [236, с. 60].

А втім, ідея створення Кодексу державної служби не є оригінальною. Ще двадцять років тому в нормативних актах щодо реформування державної служби Президент України зазначив, що доцільно кодифікувати всі акти, які регулюють питання державної служби, а в перспективі прийняти Кодекс державної служби.

Ідею створення Кодексу державної служби обґрунтовує, зокрема, В. М. Столбовий, зауважуючи, що фрагментарними змінами забезпечити успішне функціонування службових правовідносин у сфері діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з їх багатовекторними напрямами, зокрема сфери національної безпеки держави, вкрай важко. Тому в Кодексі державної служби варто системно врегулювати службові правовідносини і цивільної, і мілітаризованої служби як окремих видів. Кодекс має об'єднати й більш системно врегулювати службові правовідносини сфери

національної безпеки за такими напрямами: державна служба; служба в органах місцевого самоврядування; заохочення та дисциплінарна відповідальність публічних службовців; етика і конфлікт інтересів у публічній службі. Службові правовідносини мілітаризованих формувань як особливий вид публічної служби мають передбачати врегулювання таких питань, які відрізняються від загальних засад цивільної служби [237, с. 123–124].

Однак реально втілена в життя ідея створення Кодексу державної служби не отримала була, у зв'язку з невідповідністю системі права, яка існує в Україні. Наявного сьогодні нормативного матеріалу недостатньо і для кодифікації. Більшість принципових положень потребує погодження (єдиний порядок проходження служби, зміст статусу державного службовця тощо). Крім цього, диференціація різних видів служби (державної, державної особливого характеру, військової, дипломатичної, митної та, безумовно, служби в правоохоронних органах) унеможливлює твердження про оптимальність такої форми кодифікації.

Чимало недоліків має й ідея створення закону, що регламентує правоохоронну службу в Україні. Як показало дослідження, спроба формування правоохоронної служби в Україні відбувалася за відсутності єдиного законодавчого акта про цей вид державної служби. Його особливе значення в службовому праві України було зумовлено і специфічними цілями правоохоронної діяльності, і активністю зусиль з реформування інституту правоохоронної служби. Навіть кількість публікацій (що й приблизно неможливо назвати) на різноманітних конференціях, наукових статей, монографій і дисертацій, автори яких прямо або побічно висловлювалися з цього питання, не дає змоги виробити загальноприйнятну позицію.

Це стало причиною непослідовності у визначенні адміністративно-правого статусу державних службовців під час прийняття 2 липня 2015 року Закону України № 580-VIII «Про Національну поліцію», будучи результатом реалізації Закону України «Про державну службу», що діяв до прийняття Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу», в

частині уточнення видів державної служби, нормативне визначення яких понад десять разів зазнавало змін.

Р. Г. Ботвінов у своїх дослідженнях зазначає, що питання організації та функціонування інституту правоохоронної служби умовно можна розділити на два напрями. Перший напрям пов'язаний з вивченням особливостей правоохоронної служби в окремих правоохоронних органах, другий – із комплексним дослідженням проблем, що стосуються правоохоронної служби загалом. Найактивніше в першому напрямі вивчалися особливості правоохоронної служби в правоохоронних органах. Основна особливість державної правоохоронної служби полягає в тому, що вона є, з одного боку, формою здійснення правоохоронної діяльності держави, а з іншого – елементом (видом) державної служби [238, с. 47].

Загалом, розв'язати проблеми правового регулювання державної служби у правоохоронних органах вважалося можливим шляхом не тільки прийняття Закону «Про правоохоронну службу України», а й внесення змін і доповнень до законів, що визначають статус окремих видів правоохоронних органів.

За відсутності в законодавця узагальненої, несуперечливої доктринальної позиції щодо ключових категорій єдиного базового переліку правоохоронних органів у національному службовому праві склалася унікальна ситуація, коли не має юридичної сили дефініція, що визначає інститути правоохоронної служби, системи правоохоронних органів.

Як зазначає А. В. Братковський, правове становище працівників правоохоронних органів зумовлене особливостями, пов'язаними зі специфікою діяльності цієї категорії державних службовців. Правове регулювання їхньої діяльності відрізняється від правового регулювання діяльності державного службовця. Ці відмінності зумовлені специфікою проходження державної служби, яка не відображена в законодавстві про державну службу та галузевому законі про правоохоронний орган [239, с. 3].

Розглядаючи свого часу систему правоохоронних органів України, С. С. Шоптенко зауважує, що, враховуючи відсутність законодавчого

закріплення системи правоохоронних органів та різноманітність поглядів науковців із цього питання, потрібно його аналізувати та визначати, які саме суб'єкти входять до системи правоохоронних органів України [240, с. 151].

Розв'язати вказані вище проблеми може Закон України «Про державну службу у правоохоронних органах».

Звісно, першочерговість і значущість представлених для впровадження в практику нормативно-правових актів оцінювати досить складно, оскільки стає очевидним, що адміністративне право не може розвиватися на основі сформованих ще за радянських часів догм.

Потужне оновлення адміністративного законодавства, орієнтованого на регламентацію зовнішньої і всередині апаратної діяльності системи державної служби у правоохоронних органах істотно вплинуло на зміст уже чинних на той момент нормативно-правових актів.

Однак вжиті заходи щодо реформування державної служби та її правового регулювання наразі не привели до створення передбаченої законодавцем системи правового регулювання державної служби у правоохоронних органах.

Майже 15 років тому державну службу у правоохоронних органах було піддано різкій критиці в Посланні Президента України Верховній Раді України за непідготовленість до вироблення й реалізації рішень, адекватних сучасним потребам країни. Відзначалися не тільки бюрократизм, корупційність, закритість державної служби, а й нездатність вести діалог з громадянським суспільством [241].

За останні кілька років тональність виступів змінилася. Причиною цього є не створення сучасної системи адміністративно-правового регулювання європейського типу, а поява нових способів підвищення ефективності роботи державних службовців завдяки впровадженню електронних технологій під час реалізації державних функцій і надання адміністративних послуг населенню.

Адміністративно-правова наука і практика свідчать про те, що однією з головних вимог до правового регулювання є його системність, що повністю

збігається з очікуваними результатами на другому етапі реалізації Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року. Йдеться про досягнення цілісності, структурованості, системності та кодифікації системи нормативно-правових актів, що регламентують діяльність державної служби у правоохоронних органах. Однак постійний динамічний розвиток законодавства про державну службу в правоохоронних органах, зумовлений зовнішніми чинниками, визначеними в Законі України від 8 липня 2018 року № 2469-VIII «Про національну безпеку України», не дозволяє зберегти сформовану структуру та систему. Прийняття нових нормативно-правових актів, внесення змін існуючі до чинних, скасування їх значною мірою розбалансовує законодавство та змінює співвідношення і взаємодію нормативно-правових актів.

Як зауважує І. А. Іщенко, системність правового регулювання вимагає періодичного упорядкування нормативно-правових актів, видалення повторень, колізій, уніфікації приписів і приведення їх у відповідність один з одним [241, с. 179].

На нашу думку, систематизація законодавства – це впорядкування нормативно-правових актів, приведення їх у погоджену, взаємопов'язану систему за галузями законодавства, що уможливлює провести максимально повний облік нормативних актів задля інформування зацікавлених осіб про чинні правові норми.

Водночас формування відомчих інформаційних фондів, навіть якщо вони містять класифікації, що полегшує пошук необхідних нормативних актів (а це є умовою виконання вимог законності), не вважаємо розв'язком проблеми. Адже, спираючись на думку В. Б. Авер'янова, правильне співвідношення закону та підзаконного акта покликане забезпечувати насамперед реалізацію законодавчих норм.

Відсутність Закону України «Про нормативно-правові акти» і роздрібненість характеристик властивостей актів призводять до хаотичної відомчої правотворчості і низької якості локальних актів організацій та установ.

Тож можемо стверджувати, що основна проблема полягає в необхідності прийняття доктринально значущого закону України. Такої якості і рівня закон дасть змогу впорядкувати систему чинних в країні нормативно-правових актів, визначити види нормативно-правових актів залежно від їх юридичної значущості та особливостей предмета регулювання, встановити порядок їх прийняття, офіційного опублікування і набуття чинності. Це, на нашу думку, забезпечить високу ефективність законодавчого регулювання службових правовідносин, в основу яких ляже єдність, несуперечність і підпорядкованість нормативно-правових актів, що регламентують службу в правоохоронних органах. У кожному із зазначених напрямів існує чимало проблем, які вимагають пошуку шляхів їх розв'язання.

Наприклад, на тлі доктринальної невизначеності вступ в силу Закону України 2 липня 2015 року № 580-VIII «Про Національну поліції» на п'ять місяців раніше від Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» спричинив кілька колізій і дублювання з питань проходження державної служби.

З огляду на пріоритет у предметі правового регулювання цих законів, регулювання порядку проходження служби в правоохоронних органах належить, безумовно, до Закону України «Про державну службу». Тому вважаємо за потрібне, ґрунтуючись на проведених раніше дослідженнях поняття державної служби в правоохоронних органах та адміністративно-правового статусу державного службовця у правоохоронних органах, визначити державну службу в правоохоронних органах України як державну службу громадян України, які мають ранг державного службовця, здійснюють професійну діяльність з виконання основних завдань та завдань, пов'язаних з діяльністю із забезпечення виконання повноважень правоохоронного органу, в якому державний службовець перебуває на державній службі.

Доцільно затвердити типову посадову інструкцію державних службовців правоохоронних органів. Структура типової посадової інструкції має містити: загальні вимоги до посадової інструкції; особливості змісту посадової

інструкції; кваліфікаційні вимоги; посадові обов'язки, права та відповідальність; показники ефективності та результативності професійної службової діяльності державного службовця; перелік питань, за якими державний службовець має право або зобов'язаний самостійно приймати управлінські та інші рішення; перелік питань, за якими державний службовець має право або зобов'язаний брати участь у підготовці проєктів нормативно-правових актів, проєктів управлінських та інших рішень; терміни та процедури підготовки, розгляду проєктів й інших рішень, порядок узгодження та прийняття цих рішень; порядок службової взаємодії державного службовця у зв'язку з виконанням посадових обов'язків зі службовцями правоохоронного органу, службовцями інших державних органів, фізичними і юридичними особами; перелік адміністративних послуг, що надаються фізичним та юридичним особам відповідно до Положення про державний правоохоронний орган (Додаток И).

Впровадження типової посадової інструкції державного службовця правоохоронних органів зменшить кількість прогалин у чинному законодавстві щодо його діяльності.

У юридичній літературі називаються різні чинники, що впливають на виникнення прогалин в окремих інститутах адміністративного законодавства. Варто зауважити стійкість думки про неминучість прогалин у праві та законодавстві. Скажімо, С. П. Погребняк називає прогалину «незапланованою неповнотою» нормативно-правових приписів, необхідних для вирішення конкретної ситуації. Інакше кажучи, йдеться про недостатність для розв'язання якоїсь проблеми нормативного припису, який за змістом його тексту (навіть при найбільш широкому трактуванні) підлягає застосуванню в конкретному випадку [243, с. 44].

Утім, як зазначає Н. Д. Туз, досліджуючи прогалини законодавчої бази як чинник неефективної діяльності патрульної поліції України, практичне виконання працівниками патрульної служби своїх повсякденних обов'язків доводить, що проблеми під час застосування норм чинного законодавства на

практиці існують, однак бажання навчатися, постійно вдосконалювати свої знання, вміння і навички дають підстави для позитивних думок на майбутнє [244, с. 196–197].

В окремому розділі Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII «Про Національну поліцію» закріплено сім принципів діяльності поліції, кожному присвячена окрема стаття. За оцінкою Є. П. Шкла, принципи сформульовані досить конкретно, до їх переліку увійшли: верховенство права, дотримання та повага прав і свобод людини та громадянина, законність, неупередженість, безперервність, відкритість і публічність, політична неупередженість, громадська довіра, взаємодія та співробітництво [245, с. 162].

У Законі України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» законодавець формулює теоретичні позиції (стаття 4), які, вважаємо, не можна назвати загальними принципами. Більш того, ці принципи можуть бути реалізовані тільки при дотриманні визначених у Законі положень, що, безумовно, ускладнює їх сприйняття та не сприяє однозначності розуміння.

Основоположним засадам здійснення державної служби в правоохоронних органах законодавчо не приділено належної уваги, сформульовані вони в різних законодавчих актах без використання загального методологічного підходу і з використанням різних прийомів юридичної техніки, що істотно знижує ефективність правового регулювання відносин у сфері державної служби в правоохоронних органах.

З огляду на те, що Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» присвячений регламентації відносин не у сфері конкретного виду державної служби, а всієї системи державної служби, та відповідно містить принципи побудови і функціонування цієї системи, уніфікація принципів державної служби в правоохоронних органах має особливе значення. Це основні засади, що формують єдині підходи до нормативного регулювання службової діяльності державних службовців правоохоронних органів. Для системи МВС України це діяльність: щодо

охорони державного кордону, забезпечення публічної та техногенної безпеки, реалізація міграційної політики, інших напрямів правоохоронної діяльності.

Основні ідеї, на думку А. П. Мілевського, можна вважати принципами за умови, що вони формулюються і затверджуються в правових нормах. Водночас варто зазначити, що в нормах адміністративного права принципи виконавчої діяльності постають у зміненому вигляді, набуваючи форми конкретних загальнообов'язкових вимог [246, с. 174].

Відповідно правову визначеність і нормативну оформленість слід вважати характерними для принципу властивостями. Принципи, що визначають державну службу в правоохоронних органах, повинні утворювати чіткий системний комплекс, у якому кожен принцип є базовим елементом для державної служби цього виду і їхній послідовний зв'язок та сутнісне наповнення дозволяє розуміти інститут державної служби в правоохоронних органах.

Дефект навіть одного з принципів неминуче вносить умовності в інші принципи, породжує ускладнення для реалізації завдань, властивих для інституту державної служби в правоохоронних органах. В основі такого комплексу передусім мають бути, як ми вважаємо, такі принципи: законності, пріоритету прав і свобод людини та громадянина, професіоналізму і компетентності.

Державна служба, згідно з принципом законності, здійснюється тільки відповідаючи чинному законодавству. Цей принцип означає, що громадяни України, які прийняті на державну службу у правоохоронну сферу, під час здійснення зазначеного виду діяльності мають забезпечити здійснення галузевого законодавства не тільки при реалізації зовнішніх службових повноважень, а й в процесі підготовки і прийняття внутрішньовідомчих нормативно-правових актів. Тож найбільш загальною та аргументованою слід вважати дефініцію, в якій законність відображена як принцип і режим здійснення правових норм, що випливають із законів та опосередкованих ними нормативно-правових актів. Якраз внаслідок цього первинними вимогами до

державного службовця правоохоронних органів є: знання і дотримання Конституції України, законодавчих й інших нормативно-правових актів України у правоохоронних органах, забезпечення їх виконання; проходження в порядку, що встановлюється центральним органом виконавчої влади у сфері певного виду правоохоронної діяльності; регулярні перевірки знання Конституції України, законодавчих та інших нормативно-правових актів у зазначеній сфері.

У принципі пріоритету прав і свобод людини та громадянина закладено пряме втілення Конституції України, згідно з якою людина, її права та свободи є найвищою цінністю. І це є безумовним орієнтиром для проходження державної служби громадянами України у правоохоронних органах. Державна влада за допомогою інституту державної служби в правоохоронних органах, керуючись цим принципом, не повинна під час функціонування порушувати встановлені законом межі взаємин з громадянами України, іноземними громадянами, особами без громадянства.

На наше переконання, престиж будь-якого виду державної служби за своєю суттю є похідним. Не має авторитету держава або її представник в особі державного службовця правоохоронних органів, якщо правові процедури реалізації державної служби не припускають визнання як вищої цінності прав і свобод людини та громадянина. Чиновник, для якого визнання прав і свобод іншої людини не є цінністю, неминуче стикається з примусовою силою держави.

Як зазначав Д. В. Слинько, за своїм змістом правозастосовна діяльність є особливим різновидом владної юридичної діяльності [247, с. 22]. І, на нашу думку, важливо забезпечити перехід правозастосування від інтересів відомчого благополуччя до прав і свобод особи, як основного критерію оцінки її (діяльності) якості. Представлені орієнтири характеризуються як головні стратегічні цілі в державній службі загалом та службі в правоохоронних органах зокрема. Їх реалізація передбачає вирішення низки конкретних завдань, які визначають з огляду на конкретну ситуацію.

Багато фахівців, досліджуючи державну службу в правоохоронних органах, асоціюють рівень професіоналізму з володінням державними службовцями відповідною професійною освітою та спеціалізацією. Незалежно від того, як позиціонується цей принцип в Законі України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу», у спеціальних законах, що регламентують конкретний вид правоохоронної діяльності, він має бути представлений ширше і оригінально. Як приклад можна навести Закон України від 2 липня 2015 року № 889-VIII «Про Національну поліцію».

Професіоналізм на державній службі – це особлива властивість людей систематично, ефективно й надійно виконувати повноваження суб'єктів публічної влади, визначені в Законі України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу». У змісті професіоналізму має бути відображений такий рівень володіння співробітником правоохоронних органів якостями професійної праці, який дав би змогу з високою результативністю від імені держави виконувати надані йому повноваження. Закон України «Про державну службу» встановлює для кандидатів на службу та до чинних державних службовців вимоги за рівнем освіти, проте цього недостатньо для формування компетенції.

На жаль, зазначає І. Г. Сугай, справа досі не доходить до найважливішої частини проєктування системи державного управління – розроблення функцій посади (профілю посади, паспорта посади) державної служби, а отже й кінцевого рівня розподілу влади, повноважень, відповідальності державного органу, визначення повного переліку професійно-кваліфікаційних вимог, структури професійного досвіду, необхідного для прийнятої організаційної структури, посади, специфіки особових та інших характеристик кандидатів на ту чи ту посаду тощо [248, с. 271].

Компетенція – це термін, який сьогодні має дискусійний характер. Одні вчені відзначають, що поняття «компетенція» походить від латинського «competentia» (введення, здатність, належність по праву), інші пишуть – поняття «компетенція» походить від латинського «competere» (домагатися,

відповідати, підходити). Зазвичай його розуміють як комплекс повноважень у певній галузі управлінських відносин.

Однак у правоохоронних органах терміну «компетенція» властивий дещо інший зміст. Компетенція є важливою частиною правового статусу державного службовця, що розкриває основний зміст, визначає механізм виконання покладених завдань, що відбиває призначення суб'єкта та визначає місце серед інших суб'єктів.

Зважаючи на специфіку правоохоронної діяльності, потрібний спеціальний механізм правового закріплення порядку її проходження в контексті введення особливих правових режимів. У зв'язку із цим запропоновано законодавчо закріпити можливість зміни порядку проходження служби в умовах спеціальних адміністративно-правових режимів: надзвичайного та воєнного стану, антитерористичної операції, надзвичайної ситуації природно-техногенного характеру. Такі зміни можуть стосуватися службового часу, встановлення додаткових обов'язків і заборон для державних службовців правоохоронних органів тощо, повинні оформлятися рішенням уповноваженого керівника правоохоронного органу без урахування думки державного службовця. У зв'язку із цим доцільно доповнити частину 2 статті 17 «Керівник державної служби в державному органі» Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» пунктом 12-1 такого змісту: «Керівник державної служби в державному органі у випадку введення правого режиму воєнного стану, надзвичайного стану, антитерористичної операції на окремих територіях держави може внести зміни у Правила внутрішнього службового розпорядку державного органу» (Додаток К).

Аналіз наукової думки дає підстави відповідально заявити, що службове право неможливо розвивати на основі сформованої в перші роки незалежності України догми. Тож цілком виправданою є тенденція до потужного формування законодавства про службу в правоохоронних органах, спрямованого на врегулювання зовнішньої адміністративної діяльності і

внутрішньовідомчого алгоритму проходження служби в правоохоронних органах.

Спираючись на думку В. Б. Авер'янова, відзначимо, що адміністративна нормативно-правова база для служби в правоохоронних органах, що формується (іноді експериментальним шляхом), є прямим наслідком нагальної потреби в модернізації службового права в поєднанні зі запитами та викликами сучасної державності, правами й законними інтересами суб'єктів громадянського суспільства. Ця об'єктивна необхідність нерідко реалізується на тлі ігнорування думки наукового співтовариства та доктринальної невизначеності щодо ключових понять, категорій, інститутів.

Службове право як підгалузь законодавства й інститут науки не зможе раціонально вдосконалюватися без досконалої доктрини. З огляду на те, що розробки вчених щодо проблемних питань державної служби в правоохоронних органах не мають належної уваги, треба говорити про важливість своєчасної розробки перспективної і несуперечливої юридико-логічної моделі державної служби в правоохоронних органах та ретельний вибір таких суджень, уявлень і методів адміністративно-правового регулювання, які забезпечили б ефективний її розвиток.

Наукова думка передусім має випереджати законодавство, а не коментувати його. У цьому контексті вважаємо за потрібне зауважити, що відсутність Закону про нормативно-правові акти і роздрібненість властивостей правових актів призводять до хаотичної правотворчості. Ухвалення доктринального закону дасть змогу упорядкувати систему чинних в Україні нормативно-правових актів, визначити види нормативно-правових актів залежно від юридичної значущості й особливостей предмета регулювання, встановити порядок прийняття, офіційного опублікування, набуття чинності. Це, на нашу думку, забезпечить високу ефективність законодавчого регулювання службових правовідносин, в основу якої ляже єдність, несуперечність та підпорядкованість нормативно-правових актів, що регламентують державну службу в правоохоронних органах.

Дослідження адміністративно-правового регулювання державної служби в правоохоронних органах доводить доцільність застосування такої кадрової технології, як формування кадрового резерву, що передбачено законодавством про правоохоронні органи, але не передбачено Законом України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу». Доцільно визначити поняття кадрового резерву, принципи та цілі формування.

В умовах реформування правоохоронної системи та необхідності забезпечення територіальної цілісності й суверенітету України пропонується тимчасово, у межах реалізації Закону України від 8 липня 2018 року № 2469-VIII «Про національну безпеку України», створити в Національному агентстві України з питань державної служби в Генеральному департаменті з питань управління персоналом на державній службі структурний підрозділ з кадрового забезпечення державної служби у правоохоронних органах.

Реформа державної служби у правоохоронних органах і її правового регулювання не може обмежуватися адміністративною реформою, а мусить мати системний і комплексний характер, враховувати загальний стан соціально-трудових і розподільних відносин, що реально склалися на рівні оплати праці працюючого населення, ступінь ресурсної (матеріальної, технологічної, інформаційної, організаційної) оснащеності праці в суспільстві, конкретні ситуації на ринку праці, у системах освіти, професійної підготовки і перепідготовки кадрів, зайнятості, соціального захисту працівників тощо. Окремі заходи, як показує практика країн Європейського Союзу, малоефективні.

Загальною тенденцією розвитку національного законодавства має стати поступове згладжування необґрунтованих відмінностей у статусі й умовах професійної діяльності державних службовців правоохоронних органів. Для цього потрібно усунути диспропорції між ступенем відповідальності праці, результативністю та рівнем соціальної і правової захищеності, посиленням гарантій стабільності повноважень, заборон довільного втручання в службову діяльність з одночасним підвищенням дієвості механізмів юридичної відповідальності.

Служба в правоохоронних органах загалом потребує зміцнення авторитету та довіри суспільства, підвищення професійного рівня, посилення відкритості, доступності інформації про діяльність, впровадження ефективних антикорупційних механізмів, адресованих рівною мірою всім особам правоохоронної служби.

Генеральна лінія уніфікації правового регулювання видів (залежно від повноважень правоохоронного органу) державної служби в правоохоронних органах має будуватися на посиленні їх взаємозв'язку, використанні подібних прийомів, однотипних правових конструкцій і способів регулювання, але не в напрямку повної інтеграції законодавства.

Актуальне завдання стандартизації та регламентації службово-управлінської праці не може бути повністю вирішене тільки завдяки системі внутрішньовідомчих посадових інструкцій, що містять опис технології виконання державних функцій, надання адміністративних послуг. Необхідні розробки загальнодержавних, галузевих, міжгалузевих стандартів і методик виконання державних функцій (надання адміністративних послуг), сертифікація й акредитація державних органів, створення системи позавідомчого контролю за дотриманням службово-технологічних стандартів, інструкцій, правил і процедур.

Висновки до розділу 3

Юридична наука в умовах прискорення адаптації правого регулювання державної служби у правоохоронних органах до вимог Європейського Союзу має відображати зміни в суспільних відносинах і трансформацію норм права, що становлять правову дійсність. Це приводить до удосконалення чинного законодавства.

Узагальнення важливих актуальних досягнень економічної, політичної та інших наук дало змогу зв'язати їх з новими явищами у праві, вказати на прогалини у правовому регулюванні державної служби у правоохоронних

органах. Аналіз сукупності правових явищ, що охоплює історичний і політичний контекст та тлумачення норм про державну службу у правоохоронних органах, узагальнюючи термін «державна служба в правоохоронних органах» у зарубіжних країнах, який оснований на понятті «державне управління» в широкому розумінні, показує, що процес досягнення цілей і завдань держави можливий тільки через суб'єкти управління. Цей підхід дозволяє відобразити всі аспекти правого регулювання діяльності державного службовця у правоохоронних органах.

У законодавстві зарубіжних країн термін «державна служба в правоохоронних органах» не поширений повсюдно, поряд з ним або замість нього використовується ширше поняття – публічна служба. Для здійснення порівняльного аналізу регулювання державної служби в правоохоронних органах в різних державах визначено сутнісні риси державної служби, що вирізняють цей інститут з-поміж публічної служби та трудової діяльності. Серед основних відмінностей виділено невоєнізований характер служби; службовий, публічний характер діяльності державних службовців; її напрям на здійснення цілей і функцій держави у правоохоронних органах. Як додаткові вказано такі ознаки: постійний, професійний характер і сфера діяльності державних службовців, отримання грошового утримання з державного бюджету, особливий статус державних службовців.

У національних законодавствах зарубіжних країн застосовуються три основні підходи до визначення правового статусу державного службовця правоохоронних органів. Згідно з першим підходом, статус визначається через категорію діяльності та закріплення її ознак; за другим – за допомогою поняття державного службовця шляхом перерахування конкретних категорій службовців; відповідно до третього – через вказівку переліку інституційних елементів, що входять до структури державної служби.

Залежно від типу зв'язків між суб'єктами управління (органом загальної компетенції і спеціалізованим органом) державною службою у правоохоронних органах виділяють дві основні моделі управління – централізовану та

децентралізовану. Зараз дедалі більшого поширення набуває комбінована система управління державною службою в правоохоронних органах. Кожна із систем управління має ознаки централізації та децентралізації, які доповнюють одна одну. Переважання в системі управління ознак централізації або децентралізації дає змогу зарахувати систему управління до одного із зазначених різновидів. Баланс цих ознак вимагає виділення систем управління низки держав (англосаксонські країни) в категорію комбінованих систем. Залежно від поставлених керівництвом держави завдань і пріоритетів під час реформування правоохоронної системи баланс принципів централізації та децентралізації може бути змінений, що призводить до зміни моделі управління. Якщо розглядати систему управління державною службою в правоохоронних органах на значному часовому проміжку в більшості країн Європейського Союзу, то можна зробити висновок про циклічність використання принципів централізації та децентралізації.

Службові відносини в державній службі, що виникли на основі наказу про призначення на посаду, тобто правовідносини, що передують вступу на службу, перебування на державній службі в правоохоронних органах та її припинення – це публічно-правові відносини, які зберігають сьогодні тенденційний зв'язок з правовідносинами у сфері праці. Специфіка адміністративно-правового регулювання службової діяльності державного службовця правоохоронних органів обґрунтована інтеграцією публічних і приватноправових засад, і немає сенсу наполягати на будь-яких перевагах трудового або адміністративно-правового підходу до регулювання державної служби в правоохоронних органах.

Законом України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» визначено гранично систематизовану і якісну сукупність адміністративно-правових норм, що регламентують службові правовідносини між державними службовцями та центральним органом виконавчої влади у правоохоронних органах. Є всі підстави визначити винятковий пріоритет цього закону над законами, які регулюють діяльність конкретного правоохоронного

органу в регулюванні питань проходження державної служби в зазначених органах.

Аналіз нормативно-правової бази регулювання службових відносин у правоохоронних органах вказує на розширення й універсалізацію їх підзаконного адміністративно-правового регулювання. Такий стан передбачає зважений і науково обґрунтований комплекс матеріально-правових і регламентних (процесуальних) джерел, що сприяють формуванню якісних адміністративно-правових процедур проходження служби в правоохоронних органах.

Особливість правового регулювання діяльності державного службовця правоохоронних органів полягає в тому, що Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» в окремих випадках не пов'язує статусу державного службовця правоохоронних органів зі заміщенням посади.

ВИСНОВКИ

Національна юридична наука в умовах європейської інтеграції має відображати зміни в суспільних відносинах і трансформацію норм права, що становлять правову дійсність. Узагальнення важливих актуальних досягнень економічних, політичних та інших суспільних наук дає змогу пов'язати їх з новими явищами у праві, вказати на прогалини у правовому регулюванні в контексті концептуальних питань теорії і практики адміністративно-правового регулювання державної служби у правоохоронних органах. У дослідженні чимало правових явищ набули наукову форму, що охоплює історичні та актуальні норми права, політичний контекст і тлумачення норм про державну службу в правоохоронних органах. У роботі враховано положення чинного законодавства України, міжнародні правові стандарти державної служби. Це сприяло обґрунтуванню і розв'язанню кола проблем, які мають важливе наукове та прикладне значення. У підсумку дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій:

1. Констатовано, що державна служба в правоохоронних органах в теорії адміністративного права та в законодавстві розглядається в широкому і вузькому значенні. Наявні підходи до визначення цього поняття зумовили потребу розглянути питання про предмет правового регулювання відносин у сфері державної служби в правоохоронних органах. Його вивчення дало змогу обґрунтувати думку про те, що предмет розглянутих відносин охоплює власне відносини щодо проходження державної служби в правоохоронних органах та інші безпосередньо пов'язані з ними відносини.

Суспільні відносини щодо державної служби у правоохоронних органах регулюються нормами різних галузей права, проте сукупність норм адміністративного, цивільного, трудового та інших галузей права не є простим дублюванням чи механічним поєднанням. У процесі правового регулювання простежується тісний взаємозв'язок і взаємовплив цих норм, які завдяки

спільній меті, завданням та об'єктові правового регулювання набувають самостійну специфіку.

Актуальним методологічним підходом є системний підхід до дослідження державної служби в правоохоронних органах. Показано, що програмно-цільовий підхід, який домінує в дослідженнях державної служби та правоохоронної системи, не є єдино можливим. Узагальнювальний термін «державна служба в правоохоронних органах» у дослідженні ґрунтується на понятті «державне управління», що має на увазі процес досягнення мети і завдань держави через діяльність державних службовців. Цей підхід оригінальний, окрім того, дає змогу істотно оптимізувати процес дослідження та відобразити всі аспекти державної служби в правоохоронних органах.

2. Наголошено, що в юридичній літературі, попри численні відмінності в наукових підходах щодо тлумачення поняття «державна служба», поширене трактування, яке використовується в законодавстві та доктринальних джерелах і відповідно до якого державна служба розглядається у двох основних значеннях: як вид діяльності і як правовий інститут у системі адміністративного або службового права. Узагальнюючи тенденції сучасної доктрини адміністративно-правового регулювання державної служби в правоохоронних органах в умовах глобалізаційних змін, виділено основні з них, які висувають нові вимоги до національних систем державної служби у правоохоронних органах, а саме: недостатність адміністративно-правового впливу на статус державних службовців правоохоронних органів, що є основною проблемою для його успішної та повної реалізації й зумовлює потребу широкого субсидіарного застосування норм суміжних галузей національного законодавства (трудового, фінансового, цивільного тощо), межі застосування останніх вимагають постійного уточнення та нормативного забезпечення. До доктринальних засобів реформування службової діяльності належать: еволюція повноважень державних службовців правоохоронних органів; взаємодія інноваційних інститутів публічної служби з державними службовцями; розробка ефективної

системи показників реформування діяльності державних службовців; управління процесом інновації державної служби у правоохоронних органах; виявлення адміністративно-правових ресурсів і засобів професійного зростання службовців. Концепція інноваційного розвитку діяльності державних службовців правоохоронних органів має забезпечити зміну адміністративно-правового статусу державного службовця в процесі вдосконалення правових відносин на підставі підпорядкування, формування й реалізації принципів трансферу технологій та управлінських компетенцій різних видів державної служби, використання адміністративно-правових ресурсів у процесі вдосконалення статусу державних службовців, що відбувається під впливом розвитку інформаційно-комунікаційних технологій.

3. Наголошено, що цілісність системи державної служби в правоохоронних органах може бути забезпечена тільки через законодавче закріплення єдиного адміністративно-правового статусу її суб'єктів, передусім статусу державних службовців, наділених повноваженнями щодо виконання правоохоронних функцій. Потрібно забезпечити адекватну потребам суспільства структуру й організацію системи державної служби в правоохоронних органах на основі нормативного закріплення системи державних органів, які здійснюють правоохоронні функції. Виокремлено ознаки державного службовця у правоохоронних органах. Отож це особа: громадянин України; займає посаду, яка відповідно до Порядку ведення переліку державних органів, установ та організацій, посади керівних працівників і спеціалістів яких віднесені до посад державних службовців, належить до категорії «Б» або «В»; здійснює в установленому законом порядку професійну діяльність із забезпечення виконання повноважень правоохоронних органів; має ранг державного службовця, який присвоюється в установленому законом порядку; отримує винагороду з державного бюджету за професійну діяльність на посаді державної служби; здійснює діяльність на основі законодавства про державну службу; є суб'єктом юридичної відповідальності за виконання обов'язків.

Структуру статичного адміністративно-правового статусу державних службовців правоохоронних органів утворюють елементи, зумовлені організацією та проходженням державної служби, яка охоплює відносно самостійні групи норм: службові обов'язки і права; обмеження, заборони; правила службової поведінки; гарантії та компенсації. У структурній побудові обґрунтовується недоцільність введення до поняття статичного правового статусу юридичної відповідальності, яка виникає автономно тільки в особливих випадках як правоохоронне правовідношення і є засобом забезпечення належного виконання службових обов'язків. Юридична відповідальність є елементом проходження державної служби або динамічного адміністративно-правового статусу державних службовців правоохоронних органів. Вступ на державну службу у правоохоронних органах є добровільним обмеженням частини прав в обмін на державні гарантії і компенсації, передбачені законом для державних службовців.

4. Зауважено, що принципи державної служби у правоохоронних органах закріплені в національному законодавстві, а саме: верховенство права; законність, пріоритет прав і свобод людини та громадянина; демократизм і гласність; гуманізм, соціальна справедливість; позапартійність і світський характер державної служби, забезпечення наступності в державній службі. Законодавчо визначено в нас й основні принципи правового статусу державних службовців правоохоронних органів: добровільність і рівний доступ громадян до державної служби, професіоналізм і компетентність, персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни; захищеність державного службовця; підконтрольність, підзвітність державних службовців; стабільність займаного становища та перспективи службового зростання державних службовців. До системи принципів доцільно внести і принцип потрапляння громадян на державну службу на основі конкурсу; принцип єдності системи державної служби, незалежно від поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки; принцип заохочення державних службовців за

сумлінне, ініціативне виконання посадових обов'язків, виконання завдань особливої важливості та складності.

У сфері правового регулювання праці на державній службі у правоохоронних органах діють принципи: забезпечення службовцям загальновизнаних соціально-трудових прав і свобод; державна гарантованість умов праці та соціального захисту службовців; забезпечення права службовців на участь у встановленні умов праці та управлінні працею; призначення на посади державної служби з урахуванням заслуг і ділових якостей; змагальність підбору кадрів державної служби, ефективність їх використання; захищеність від неправомірного втручання у професійну службову діяльність; поєднання стабільності та змінюваності кадрів державної служби у правоохоронних органах; залежність рівня соціальної та правової захищеності службовців від ступеня відповідальності, професіоналізму та результативності праці; державне управління кадровою політикою на державній службі у правоохоронних органах.

5. Відзначено, що однією з провідних правових засад організації державної служби є професіоналізм та компетентність державних службовців правоохоронних органів. Від реалізації цього принципу залежить ефективність функціонування державного апарату. Він визначає тенденції розвитку законодавства про державну службу, практику підбору, розстановки та переміщення кадрів державної служби у правоохоронних органах, організацію їх безперервного обов'язкового професійного навчання. Реформи державної служби, що відбуваються в країні, актуалізують завдання професіоналізації державних службовців у галузі управління, яка має вирішуватися з урахуванням досягнень загального і кадрового менеджменту. Ефективним вирішенням є використання концепції компетентнісного підходу з урахуванням специфіки діяльності державної служби у правоохоронних органах.

На основі аналізу причин виникнення й еволюції компетентнісного підходу встановлена множинність трактувань поняття «компетенція», зумовлена національно-культурними чинниками та розвитком наукової думки;

систематизація цих трактувань дала змогу визначити основні елементи компетенцій, до яких можуть бути зараховані: особистісні риси, цінності, знання, вміння і навички, зусилля й поведінкові моделі, що інтегрують їх. Увага до управлінських компетенцій різко зросла у зв'язку з ускладненням та інтелектуалізацією управлінської праці в державних правоохоронних органах. До сучасного управлінця висуваються жорсткі вимоги, відповідати яким можна, якщо освоїти адміністративні, лідерські навички, навички керування власною ефективністю, що неможливо здійснити за допомогою традиційних програм підвищення кваліфікації, у яких акцентується на отриманні знань. Однак в галузі державного управління, незважаючи на нагальну потребу підвищення рівня ефективності та професіоналізму державних службовців, компетентнісний підхід ще маловідомий, передусім через відсутність відповідних законодавчих основ. Обтічність, неточність вимог до кваліфікації державних службовців, представлених в наявних нормативно-правових документах, неясність показників результативності діяльності державних службовців, невідповідність розуміння компетенції в офіційних документах ускладнюють ситуацію. Проте ці перешкоди не скасовують доцільності роботи, що охоплює вивчення концептуальних основ компетентнісного підходу і їх адаптації до потреб державної служби у правоохоронних органах.

6. Доведено, що професійно-кваліфікаційні умови заміщення державних посад державної служби у правоохоронних органах, встановлені нормативними актами. Специфіка державної служби вимагає професійного навчання державних службовців у спеціалізованих державних навчальних закладах, об'єднаних у єдину систему професійної підготовки та перепідготовки державних службовців. Професійну підготовку державних службовців варто розглядати як цілісну підсистему в системі державного управління. В основі організації і функціонування системи професійної підготовки лежать принципи єдності навчання, його диференційованості, безперервності, визнання права державних службовців на професійне навчання та юридичного обов'язку проходити таке навчання. Адміністративно-правове регулювання важливих

питань організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців свідчить про прагнення законодавця уніфікувати правове регулювання цієї групи суспільних відносин. Однак досі немає кодифікованого нормативно-правового акта, який регламентував би в комплексі процес підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців правоохоронних органів, у нерозривному зв'язку з просуванням по службі, стимулювання підвищення рівня професіоналізму та компетентності. Важливу роль у процесі підвищення професіоналізму і компетентності державних службовців відіграє система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації. Однак рівень теоретичного осмислення проблем встановлення кваліфікаційних вимог до державних службовців, проблем ефективності адміністративно-правового регулювання відносин щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, організації та управління цією системою не відповідають потребам сьогодення.

7. Реалізація курсу на європейську інтеграцію вимагає дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання державної служби в правоохоронних органах. Сучасні форми правового регулювання державної служби розвинені країни виробляли впродовж останніх двох століть. Спочатку країни загального права і романо-германського права використовували різні методи, зумовлені особливостями правових систем. Протягом XX століття виявилася очевидна тенденція вводити публічно-правові інститути адміністративного права. Найяскравіше це проявилося в США, де не тільки було вироблено писане конституційне регулювання, а й були введені характерні для континентального права кодифікації законодавства, було сформовано адміністративне право як самостійну галузь, яка об'єднала регуляції не тільки відносин державної служби, а й її функцій, зокрема тих, які колись були предметом суто цивільно-правових форм регулювання, трудових відносин висококваліфікованих громадян, зайнятих у бюджетній (публічній) сфері і власне регулювання економіки. Можна констатувати тенденцію

розвитку публічно-правового характеру державної служби, що стає дедалі більше орієнтованою на реалізацію загальнонаціональних стратегічних інтересів і загальне благо громадян. У процесі здійснення адміністративних реформ у всіх країнах Європейського Союзу неминуче відбувалася переоцінка принципів і теоретичних концептів державної служби, пов'язаних із впровадженням у систему державного управління ідей доброго врядування (good governance). У зазначеному контексті визначено основні напрями реформування державної служби у правоохоронних органах, орієнтуючись на еволюційний шлях реформ, зберігаючи соціокультурну специфіку інституту державної служби у правоохоронних органах. Перспективи подальшого розвитку інституту державної служби у правоохоронних органах у розвинених демократіях визначаються основними тенденціями модернізації цього інституту в умовах глобалізації світової спільноти. Вони пов'язані з децентралізацією процесу функціонування окремих рівнів публічного управління, впровадженням економічних механізмів у публічне управління, збереженням соціальної орієнтації держави.

8. Важливим напрямом удосконалення законодавства, що регламентує державну службу в правоохоронній сфері, є вивчення, узагальнення, поширення та використання національного й зарубіжного позитивного досвіду. Для цього доцільно накопичувати інформацію про нормативно-правове регулювання статусу державного службовця, умови проходження державної служби, організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в країні та за кордоном у єдиному центрі, створити відповідну автоматизовану інформаційно-пошукову систему, яка буде частиною Інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі HRMIS, проводити науково-практичні конференції та семінари в досліджуваній галузі.

Для забезпечення ефективності функціонування в умовах, визначених Законом України від 8 липня 2018 року № 2469-VIII «Про національну безпеку України», є доцільність створення тимчасово спеціалізованого державного

органу в структурі Національного агентства України з питань державної служби. Правовий статус такого органу повинен охоплювати: повноваження з розробки нормативно-правової бази діяльності державного службовця правоохоронних органів, з управління системою перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, інших питань державної служби. Це дасть змогу ліквідувати ланки, функції яких дублюються, й усунути суперечність правових норм, що визначають компетенцію державних органів з організації та регулювання професійного навчання державних службовців.

Важливим напрямом удосконалення законодавства про державну службу є здійснення його кодифікації. Проведене дослідження дозволяє ставити питання про доцільність прийняття Кодексу державної служби України, Закону України «Про державну службу у правоохоронних органах», типової посадової інструкції державного службовця правоохоронних органів.

9. Запропоновано зміни й доповнення до норм чинного законодавства, зокрема Законів України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015, «Про державну службу» від 10.12.2015, наказів МВС України: «Про затвердження Концепції запровадження трирівневої моделі підготовки поліцейських» від 29.01.2018 № 51, «Про затвердження Положення про організацію післядипломної освіти працівників Національної поліції» від 24.12.2015 № 1625, Рішення колегії МВС від 05.11.2018 № 18 КМ «Про Концепцію (нова редакція) програми інформатизації системи». Напрацьовано проєкт Закону України «Про державну службу в правоохоронній сфері», а також проєкт структури типової посадової інструкції державного службовця правоохоронних органів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». Київ : НІСД, 2018. 688 с.

2. Про внесення змін до розпоряджень Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 і від 27 грудня 2017 р. № 1013 : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1102-р. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-2018-%D1%80#n14 (дата звернення 01.07.2019).

3. Громадяни України про безпеки: особисту, національну та її складові. Результати другого загальнонаціонального соціологічного дослідження – 2017. Київ : DCAF, Центр Разумкова, Видавництво «Заповіт», 2017. 90 с.

4. Жаровська І. М. Щодо проблем методології теорії держави і права. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2015. № 827. С. 138–141.

5. Рабінович П. М. Наука філософії права: до характеристики предмета й методології. *Проблеми філософії права*. 2003. Том 1. С. 22-26.

6. Еволюційна епістемологія як інноваційний напрямок в методології науки. URL. https://stud.com.ua/29066/filosofiya/evolyutsiyna_epistemologiya_innovatsiyniy_napryamok_metodologiyi_nauki (дата звернення 01.07.2019).

7. Максименюк М. Ю., Нікітенко В. О. Формування парадигми інформаційно-комунікативного суспільства як різновиду складної соціальної системи і взаємодії. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2016. Вип. 66. С. 266–278.

8. Кельман М. Методологія правознавства як світ організованих форм мислення та діяльності дослідника. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки*. 2017. № 876. С. 61–67.

9. Кельман М., Коваль І. Методологія дослідження як наукове пізнання. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2016. № 855. С. 199–204.

10. Манжул І. В. Визначення методів пізнання в науковій літературі. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2012. № 11. С. 11-17.

11. Державна служба : підручник : у 2 т. Редкол. : Ю. В. Ковбасюк, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін і ін. Київ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.

12. Сухонос В. Теорія держави і права: підручник. Київ : Університетська книга, 2018. 544 с.

13. Рябовол Л. Передумови й чинники становлення вітчизняної загальнотеоретичної юриспруденції. *Підприємництво, господарство і право.* 2019. № 2. С. 182–187.

14. Kovalenko I. I., Kalnytskyi E. A. Conceptual dimensions of legal life: gnosiological aspect. *Вісник Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.* 2019. № 1 (40). С. 109–121.

15. Грищук О. Слюсарчук Х. Ліберальний комунітаризм як філософія правого розвитку постмодерного суспільства. *Український часопис конституційного права*. 2018. № 1. URL. http://www.constjournal.com/2018-1/liberalnyj-komunitaryzm-yak-filosofiya-pravogo-rozvytku-postmodernogo-suspilst

16. Фоміцька Н. В. Специфіка застосування системного підходу в державному управлінні. *Державне будівництво*. 2014. № 2. URL. http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_2_7.

17. Борщук Є., Третяк Г., Корецька Т. Системний аналіз процесів формування соціальної політики в сучасних умовах. *Ефективність державного управління.* 2018. Вип. 2 (55). Ч. 1. С. 22–29.

18. Дніпров О. С. Теоретико-методологічні засади дослідження виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2016. № 845. С. 57–62.

19. Музика М. П. Ірраціональність як напрям посткласичної філософії права: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.12. Хмельницький, 2018. 225 с.

20. Гуменюк Т. Концепти функціонування сучасної юридичної науки. *Підприємництво, господарство і право.* 2019. № 2. С. 188–192.

21. Линдюк О. А. Європейський досвід модернізації державної служби та перспективи його застосування в Україні. *Теоретичні та прикладні питання державотворення.* 2016. Вип. 19. С. 104–116.

22. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 р. № 1023-р. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80 (дата звернення 07.07.2019).

23. Губанов О. Роль та місце центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу у системі суб'єктів публічної адміністрації України. *Підприємництво, господарство і право.* 2018. № 4. С. 122–129.

24. Гурковський М. П., Єсімов С. С. Зміст і методологія роботи з кадровим резервом у системі МВС України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична.* 2018. Вип. 1. С. 134–145.

25. Кізілов Ю. Ю. Особливості проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи: дис. … канд. з держ. управління: спец.: 25.00.03. Дніпро, 2017. 274 с.

26. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

27. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2004. № 29. Ст. 367.

28. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2369-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2018. № 31. Ст. 241.

29. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Лозинський Ю. Р. Правове регулювання правоохоронної діяльності: навчальний посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2018. 323 с.

30. Ковалів М. В. Адміністративно-правове регулювання діяльності

правоохоронних органів у демократичній державі. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична.* 2018. Вип. 1. С. 166–173.

31. Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец.: 12.00.01. Львів, 2016. 24 с.

32. Тенденція. Словник української мови. URL. http://sum.in.ua/s/tendencija (дата звернення 15.07.2019).

33. Словник іншомовник слів. URL. http://slovopedia.org.ua/36/53410/249093.html (дата звернення 15.07.2019).

34. Грищук А. Б. Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні: дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Львів, 2015. 230 с.

35. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80 (дата звернення 15.07.2019).

36. Грищук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2018. 232 с.

37. Авер'янов В. Б., Пухтецька А. А. Удосконалення організації та діяльності системи органів виконавчої влади з урахуванням європейських принципів і стандартів. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 110-117

38. Кізілов Ю. Ю. Особливості проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи: автореф. дис. .. канд. наук з державного управління: спец. 23.00. 03. Дніпро, 2017. 24 с.

39. Припутень Д. С. Примус у службовому праві: теорія, досвід та

практика реалізації: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 38 с.

40. Кагановська Т. Є. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення державного управління в Україні: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: спец.: 12.00.07. Київ, 2012. 33 с.

41. Носик О. П. Розвиток служби управління персоналом державного органу на засадах компетентнісного підходу: дис. … канд. наук з державного управління: спец. 23.00. 03. Харків, 2018. 264 с.

42. Васильківська В. В. Правове регулювання статусу державного службовця в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2018. 23 с.

43. Єфремова О. П. Конкурсний відбір у системі державної служби України (теоретико-прикладний аналіз): автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2015. 24 с.

44. Прудиус Л. В. Управління якістю державної служби України: дис. … д-ра наук з державного управління: спец.: 25.00.03. Дніпро, 2018. 517 с.

45. Чіркіна А. О. Адаптація державної служби України до вимог ЄС: нормативно-правовий вимір: автореф. дис. … канд. наук з державного управління: спец.: 25.00.03. Дніпро, 2018. 23 с.

46. Даниленко Ю. С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання : дис. … канд. юрид наук : 12.00.07. Одеса, 2017. 200 с.

47. Карпунець А. С. Механізм реформування державної служби України: соціокомунікативний аспект: автореф. дис. … канд. наук з державного управління: спец.: 25.00.02. Київ, 2018. 24 с.

48. Ботвінов Р. Г. Розвиток публічної служби особливого призначення в Україні: дис. … д-ра наук з державного управління: спец.: 25.00.03. Дніпро, 2018. 502 с.

49. Аніщенко Т. С. Джерела службового права: поняття та види. *Адміністративне право і процес.* URL. http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-3-2013/item/70-dzherela-sluzhbovoho-prava-ponyattya-ta-vydy

anishchenko-t-s (дата звернення 16.07.2019).

50. Притупень Д. С. Службове право у сучасній вітчизняній адміністративно-правовій науці: пріоритети дослідження. *Актуальні проблеми вітчизняній юриспруденції.* 2018. № 3. С. 139–145.

51. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: колективна монографія. За заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Запоріжжя: видавничий дім «Гельветика». 2017. 328 с.

52. Притупень Д. С. Предмет службового права: деякі аспекти сучасного розуміння. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2018. № 3. Том. 2. С. 71–77.

53. Дрозд О. М. Проходження державної служби в Україні як складова предмета адміністративно-правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право.* 2016. № 10. С. 102–106.

54. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1994. № 11. Ст. 50.

55. Термін «Правоохоронні органи». Законодавство України. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/22996 (дата звернення 16.07.2019).

56. Авер'янов В. Б. Предмет адміністративного права: «управлінська» і «публічно-сервісна» складові. *Адвокат*. 2000. № 8. С. 12–19.

57. Коломоєць Т. О. Службове право як самостійна галузь права чи елемент системи адміністративного права? Питання адміністративного права. Кн. 2. Харків: Оберіг. 2018. С. 131–140.

58. Титаренко М. В. Право публічної служби як елемент системи права України : сучасний погляд на специфіку виокремлення. Збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції. Київ: В. Д. «Дакор», 2018. С. 403–405.

59. Клепарський М. П. Щодо сутності та особливостей службово-трудових відносин. *Публічне право*. 2013. № 1 (9). С. 233–237.

60. Лукаш С. С. Особливості правового регулювання службово-трудової

діяльності в правоохоронних органах. *Форум права*. 2011. № 1. С. 599–606.

61. Аніщенко Т. С. Право публічної служби у системі адміністративного права України: автореф. дис. … канд.. юрид наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 15 с.

62. Про основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.

63. Про затвердження Положення про діяльність медичної (військово-лікарської) комісії МВС : Наказ МВС України від 03.04.2017 р. № 285. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0559-17 (дата звернення 16.07.2019).

64. Хамула П. І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади: дис. … канд. юрид. наук: спец.: 12.00.01. Харків, 2015. 235 с.

65. Прокоф'єв М. М. Довіра громадян до національної поліції як юридичної категорії. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 2.

66. Романенко М. В. Проблеми нормативно-правового регулювання прийняття на службу до Національної поліції працівників ліквідованих підрозділів МВС України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія право.* 2016. Випуск 37. Том 3. С. 10–15.

67. Прокоф'єв М. М. Роль кадрового забезпечення в системі державної служби в умовах реформування правоохоронної сфери. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 1(26). С. 166–171.

68. Ковалів М. В. Формування державної кадрової політики у правоохоронних органах України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: юридичні науки*. 2017. № 876. С. 138–143.

69. Про затвердження Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 03.11.2015 р. № 1343.URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1390-15 (дата звернення 16.07.2019).

70. Крижановська В. А., Крижановський А. С. Тенденції розвитку державної правоохоронної служби в Європейському Союзі. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 110–115.

71. Прокоф'єв М. М. Конфлікт інтересів на державній службі в правоохоронній сфері: проблеми виявлення та подолання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична.* 2018. № 4. С. 170–179.

72. Прокоф'єв М. М. Правова природа дисциплінарної відповідальності державних службовців в правоохоронній сфері. *Порівняльно-аналітичне право.* 2018. № 6. С. 292–296.

73. Про Дисциплінарний статут Національної поліції : Закон України від 15.03.2018 р. № 2337-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2018. № 29. Ст. 233.

74. Конвенція про примусову чи обов'язкову працю № 29. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_136 (дата звернення 16.07.2019).

75. Конвенція про скасування примусової праці № 105. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_013 (дата звернення 16.07.2019).

76. Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби : Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 р. № 753/11/13-10. URL. https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v753_760-10 (дата звернення 16.07.2019).

77. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF (дата звернення 16.07.2019).

78. Ботвінов Р. Публічна служба в Національній поліції: нормативно-правова колізія. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 2 (33). С. 94–100.

79. Заболотний А. В., Кондик П. М., Філіповський В. М. Науково-практичний коментар до закону України «Про державну службу». Київ: Центр політико-правових реформ, 2017. 1000 с.

80. Правознавство: підручник 5-е вид., перероб. та доп. Демський С. Е., Ковальський В. С., Колодій А. М. та інші; За ред. В.В. Копєйчикова. Київ:

Юрінком Інтер, 2002.736 с.

81. Зубрицька О. Я. Особа як індивідуальний суб'єкт адміністративного права: дис. … канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Київ, 2015. 214 с.

82. Стефанюк Ю. В. Правовий статус особи: поняття і класифікація. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 4. С. 42–45.

83. Явтушенко О. В. Принципи конституційно-правового статус особи: тенденції і перспективи розвитку. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 1. С. 73–76.

84. Шарая А. А. Принципи державної служби за законодавством України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 5. С. 115–118.

85. Костюк В. Л., Воробйова І. Б. Принципи державної служби в умовах правової держави: науково-теоретичний підхід. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія право*. 2017. № 2 (16). С. 1–18.

86. Пузанова Т. А. Державні службовці органів внутрішніх справ. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 8. С. 103–105.

87. Саунін Р. Д. Правовий статус спеціальної фізичної особи. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Випуск 2-3. Том 3. С. 172–174.

88. Карпа М. І. Статус державного службовця: функціональний, організаційний та компетентнісний аспекти. *Державне будівництво*. 2017. № 1. С. 1–20.

89. Грищук А. Б. Обмеження та заборони, пов'язані з проходженням державної служби у правоохоронній сфері. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 211-214.

90. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII / *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

91. Чорнописька В. З. Виконавча влада в Україні та інших державах: історія та сучасність (аспекти права): *Матеріали Восьмої Всеукраїнської науково-теоретичної Інтернет-конференції* (Львів, 7 грудня 2018 р.). Львів:

Ліга-Прес, 2018. 127 с.

92. Ковбасюк Ю. В., Оболенський О. Ю., Серьогін С. М. Державна служба : підручник : у 2 т. та ін. Київ : НАДУ, 2013. Т. 2. 348 с.

93. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників. Випуск 90. URL. https://ips.ligazakon.net/document/view/FIN47900?an=24 (дата звернення 17.07.2019).

94. Про затвердження Інструкції про порядок залучення працівників органів досудового розслідування поліції та Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України як спеціалістів для участі в проведенні огляду місця події : Наказ МВС України від 03.11.2015 р. № 1339. URL. https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1392-15 (дата звернення 17.07.2019).

95. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI / Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9-10, № 11–12, № 13. Ст. 88.

96. Луценко О. Призначення державного службовця на вакантну посаду без проведення конкурсу: проблеми правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право.* 2018. № 5. С. 86–89.

97. Про віднесення деяких посад працівників органів державної влади, інших державних органів, установ до відповідних категорій посад державних службовців та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 р. № 703. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703-2013-%D0%BF (дата звернення 17.07.2019).

98. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України 22.07.2016 р. № 465. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/465-2016-%D0%BF#n153 (дата звернення 17.07.2019).

99. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України 25.10.2015 р. № 877. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF/print (дата звернення

17.07.2019).

100. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X / *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984, додаток до № 51. Ст. 1122.

101. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України : Наказ МВС України від 28.08.2013 р. № 825 URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1654-13#n17 (дата звернення 17.07.2019).

102. Васильківська В. В. Розвиток адміністративно-правового статусу державного службовця в Україні з урахуванням законодавчих перетворень. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки.* 2016. Випуск 4. Том 1. С. 111–114.

103. Гарасимів Т. Теоретико-правові концепти інституту державної служби в правових системах світу. *Матеріали Восьмої Всеукраїнської науково-теоретичної Інтернет-конференції* (Львів, 7 грудня 2018 р.). Львів: Ліга-Прес, 2018. С. 10–14.

104. Линдюк О. А. Основні підходи до інтерпретації поняття «державна служба». *Публічне адміністрування: теорія та практика* : *електронний збірник наукових праць*. 2016. № 1 (15). URL. http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/11.pdf

105. Поляничко А. О. Принципи права: сучасний загальнотеоретичний погляд. *Університетські наукові записки*. 2013. № 3 (47). С. 55–60.

106. Гурковський М. П., Єсімов С. С. Принципи правового стимулювання службової діяльності в Національній поліції. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична.* 2018. Вип. 3. С. 129–139.

107. Зайчук О. В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 22–28.

108. Колодій А. М. Принципи права: ґенеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 40–44.

109. Козюбра М. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Право України*. 2017. Випуск 11. С. 142–164.

110. Грищук О. Принципи права: філософсько-правовий вимір. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2015. Випуск 61. С. 16–23.

111. Котух К. А. Принципи права у національному законодавстві. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2015. Вип. 213. Ч. 1. С. 32–37.

112. Бойчук Д. Щодо питання про принципи права людини на захист. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 4. С. 183–187.

113. Макеєва О. М. Принципи правової комунікації: теоретико-правові аспекти. *Юридичний вісник*. 2018. 1 (46). С. 48–53.

114. Юхимюк О. Роль загальних принципів права у здійсненні судочинства в міжнародному праві. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 221-223.

115. Ковалів М. В., Єсімов С. С. Принципи діяльності громадських об'єднань в Україні. *Наукові записки ЛУБП*. 2016. № 14. С. 24–28.

116. Уварова О. О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика: монографія. Харків: «Друкарня Мадрид», 2012. 196 с.

117. Ботвінов Р. Підходи до класифікації видів державної служби. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. № 3 (30). С. 114–119.

118. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина. Ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.

119. Гурковський М. П., Єсімов С. С. Поняття державної служби в правоохоронних органах України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2017. Вип. 4. С. 189–200.

120. Міхайліна Т. Ціннісноорієнтований концепт правосвідомості. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 1. С. 119–123.

121. Мацокін А. Цінності державної служби об'єднують: інтерв'ю з Наталією Алюшиною. *Державний службовець*. 2018. № 9. URL. https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/september/issue-9/article-39239.html (дата звернення 06.07.2019).

122. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII / *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

123. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 р. № 65. URL. https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248839311 (дата звернення 06.07.2019).

124. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентство України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16 (дата звернення 06.07.2019).

125. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» : Наказ Національного агентство України з питань державної служби від 29.08.2018 р. № 208-18. URL. https://nads.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/3.1-1.pdf (дата звернення 06.07.2019).

126. Про затвердження Правил етичної поведінки працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій, територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління : Наказ МВС України від 16.11.2018 р. № 932. URL. http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE32828.html (дата звернення 06.07.2019).

127. Світові моделі державного управління: досвід для України. За редакцією Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. Київ : НАДУ, 2012. 612 с.

128. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII / *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

129. Про державну службу : Законі України від 16.12.1993 р. № 3723-XI / *Відомості Верховної Ради України.* 1993. № 52. Ст. 490.

130. Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби : Інформаційний лист Вищий адміністративний суд України від 26.05.2010 р. № 753/11/13-10. URL. https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v753_760-10 (дата звернення 06.07.2019).

131. Окремі позиції Верховного Суду України у спорах з відносин публічної служби. ЦППР. URL. http://pravo.org.ua/ua/news/2622- (дата звернення 06.07.2019).

132. Матат А. В. Принципи права в системі джерел конституційного права України (від ідеї до самостійного джерела). *Право і громадянське суспільство.* 2017. № 1–2. С. 4–24.

133. Пахомов І. М. Радянське адміністративне право. Львів: Видавництво Львівського університету, 1962. 294 с.

134. Пригородова С. Реформа державної служби як складова адміністративної реформи в Україні. *Вісник Національної академії державного управління.* 2012. № 4. С. 102–112.

135. Пахомов І. М. Державне управління: теорія і практика. Львів: Видавництво Львівського університету, 1988. 286 с.

136. Гончарук Н. Т., Прудиус Л. В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. *Аспекти публічного правління.* 2018. № 1–2. Том 6. С. 42–51.

137. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/conv (дата звернення 06.07.2019).

138. Концепція Державної програми інформаційно-телекомунікаційного забезпечення правоохоронних органів, діяльність яких пов'язана з боротьбою із злочинністю. URL. https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/92549752 (дата звернення 06.07.2019).

139. Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2016 р. № 606. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2016-%D0%BF (дата звернення 06.07.2019).

140. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8 (дата звернення 06.07.2019).

141. Куліш А. М., Фесенко Л. Ю. Сутність і основні напрями адміністративної реформи в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 4. С. 274–276.

142. Срібна А. А. Державний службовець в Сполучених Штатах Америки. URL. https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/10/120.pdf

143. Акімов О. О. Становлення професійної державної служби в Україні: правові принципи. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2015. Вип. 1 (13). URL. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2015_1_15. (дата звернення 18.07.2019).

144. Сурай І. Г. Забезпечення принципу професіоналізму в контексті модернізації законодавства України про державну службу. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 2 (49). С. 267–273.

145. Мельничук Т. П. Управління кадровим потенціалом державної служб. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 1 (65). С. 80-84.

146. Бугайчук К. Кадрова політика та кадрове забезпечення публічного адміністрування в органах Національної поліції. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 5. С. 125–131.

147. Ярема О. Г. Соціальна ефективність державної служби в правоохоронних органах. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2018. № 2. С. 172–175.

148. Михальчишин Н. Л., Хім М. К. Професійний і особистісний розвиток (професіоналізм) державних службовців як конкурентна перевага держави в умовах глобалізації. *Причорноморські економічні студії*. 2017. Випуск 24. С. 188–191.

149. Чернишова Є. Р., Колосова Л. М., Любченко Н. В., Морозова М. Е. Теорія та практика управління професійним розвитком науково-педагогічних та педагогічних працівників в умовах трансформаційних змін в освіті: монографія. Луцьк: Вежа-Друк, 2015. 296 с.

150. Федіна Н. Професіоналізм як чинник регулювання ефективної діяльності поліції. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 145–149.

151. Слоньовський М. В. Проблеми розвитку людських ресурсів системи публічного управління як основа професіоналізму. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 2 (61). С. 1–5.

152. Шпекторенко І. Підходи до професійної мобільності державного службовця в сучасних концепціях професіоналізації. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Випуск 3. С. 126–133.

153. Маршалок С. І. Психологічні особливості професійної діяльності фахівців юридичної сфери. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія психологічна*. 2013. № 1. С. 179–187.

154. Шпак М. В. Принцип професіоналізму як засада надання кваліфікованої правової допомоги адвокатом у цивільному процесі. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 1 (88). С. 211–219.

155. Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник. М.: ЭКСМО, 2010. С. 226–227.

156. Прокоф'єв М. М. Оптимізація перепідготовки та підвищення кваліфікації поліцейських Національної поліції. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2019. № 3. С. 153–157.

157. Васильєва Н. В., Васильєва О. І. Формування системи понять щодо професіоналізації публічної служби в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*.

2018. № 11. С. 82–86.

158. Дригуля Н. М. Професіоналізація державних службовців в умовах євроінтеграції. *Університетські наукові записки*. 2017. № 64. С. 85–95.

159. Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України : Наказ МВС України від 26.01.2016 р. № 50. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0260-16 (дата звернення 19.07.2019).

160. Баранцева К. К. Професіоналізація державної служби: зарубіжний досвід та досвід України. *Теорія і практика підвищення кваліфікації (аспекти державної податкової служби)*. 2010. № 1. С. 8–30.

161. Теорія та практика публічної служби : Матеріали науково-практичної конференції (Дніпро, 21 грудня 2018 р.). Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2018. 264 с.

162. Про затвердження Концепції запровадження трирівневої моделі підготовки поліцейських : Наказ МВС України від 29.01.2018 р. № 51. URL. https://ipo.naiau.kiev.ua/documents/npz/Наказ%2051%20від%2029.01.18.docx (дата звернення 19.07.2019).

163. Дикань О. В., Дикань В. В., Глушенко Т. М. Планування і розвиток кар'єри державних муніципальних службовців. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 2 (61). С. 1–5.

164. Федоренко О. І., Шевцов С. О. Зміст професіональної компетенції працівників експертної служби МВС України. *Військова освіта*. 2017 № 1 (35). С. 192–199.

165. Вітюнін В. О. Теоретичні аспекти професійної компетентності працівників. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі*. 2012. № 4 (55). С. 177–180.

166. Бондаренко В. А., Єсімов С. С., П'єх О. С. Методологічні засади компетентнісного підходу до розстановки кадрів патрульної служби національної поліції України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія психологічна*. 2016. № 1. С. 105–116.

167. Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС

України : збірник наук праць. Харків : ХНУВС, 2018. 246 с.

168. Витко Т. Ю. Державний службовець в умовах реформування державного управління в Україні. *Аспекти публічного правління*. 2018. Том 6. № 3. С. 39–47.

169. Заславський О., Соколова М., Ієрусалимов В. Тіньовий звіт (shadow report) громадська оцінка реформи державного управління. Київ: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2019. 40 с.

170. Єсімов С. Основні напрями вдосконалення законодавства щодо використання інформаційних технологій у публічному управлінні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2017. № 865. С. 215–223.

171. Річний звіт Національного агентства України з питань державної служби за 2018 рік. Київ: НАДС, 2019. 48 с.

172. Карковська В. Я. Перхач О. Л. Дослідження структури кількісного складу державних службовців в Україні. *Економіка і суспільство*. 2018. Випуск 14. С. 704–708.

173. Про затвердження Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад працівників Міністерства внутрішніх справ України та Галузевої класифікації основних посад працівників Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 24.03.2006 р. № 301. URL. https://mvs.gov.ua/ua/pages/Departament-kadrovogo-zabezpechennya-MVS-Ukraini.htm (дата звернення 22.07.2019).

174. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 22/08.2017 р. № 640. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF (дата звернення 22.07.2019).

175. Про організацію проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2017 р. № 301. URL.

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/301-2017-%D0%BF (дата звернення 22.07.2019).

176. Деякі питання проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. № 818. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/818-2017-%D0%BF (дата звернення 22.07.2019).

177. Коломоєць Т. Щорічне оцінювання результатів службової діяльності державних службовців в Україні: чи досконалою є обрана нормативна модель? *Підприємництво, господарство і право.* 2018. № 11. С. 96–104.

178. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII / *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 17. Ст. 594.

179. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII / *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 38.

180. Шай Р. перспективи модернізації правоохоронних органів в умовах глобалізації. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2017. № 861. С. 219–224.

181. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця : Наказ Національного агентство України з питань державної служби від 20.04.2018 р. № 93/1. URL. https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v93_1859-18#n3 (дата звернення 22.07.2019).

182. Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у навчальних закладах за державним замовленням Національного агентства України з питань державної служби : Наказ Національного агентство України з питань державної служби від 10.07.2017 р. № 86. URL. https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z0832-17#n13 (дата звернення 22.07.2019).

183. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII / *Відомості Верховної Ради України.* 2017. № 38–39. Ст. 380.

184. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 106. URL. https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/106-2019-%D0%BF (дата звернення 22.07.2019).

185. Про затвердження Порядку стажування громадян з числа молоді в апараті Державної міграційної служби України : Наказ МВС України від 02.05.2018 р. № 353. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0622-18 (дата звернення 22.07.2019).

186. Головний сервісний центр МВС продовжує програму стажування. Урядовий портал. URL. https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249671345 (дата звернення 22.07.2019).

187. Про затвердження Порядку організації системи психологічного забезпечення поліцейських, працівників Національної поліції України та курсантів (слухачів) закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських : Наказ МВС України від 06.02.2019 р. № 88. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0348-19 (дата звернення 22.07.2019).

188. Про затвердження Порядку психологічного забезпечення в Державній службі України з надзвичайних ситуацій : Наказ МВС України від 31.08.2017 р. № 747. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1390-17 (дата звернення 22.07.2019).

189. Горбенко Д. А. Організаційно-правові та методичні засади удосконалення діяльності психологічної служби МВС України: дис. … канд. психологічних наук: спец.: 19.00.06. Київ, 2018. 307 с.

190. Бондаренко В. А., Єсімов С. С., Ковалів М. В. Психологічна саморегуляція як засіб підвищення ефективності професійної діяльності поліцейських патрульної служби. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія психологічна.* 2017. Вип. 1. С. 152–161.

191. Єсімов С. С. Методологія дослідження інформаційних технологій у публічному управлінні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ Серія юридична.* 2017. Вип. 4. С. 211–221.

192. Про затвердження Концепції (нова редакція) програми інформатизації системи Міністерства внутрішніх справ України, на 2018–2020 роки : Рішення колегії МВС від 05.11.2018 р. № 18 КМ. URL. https://mvs.gov.ua/upload/file/koncepc_ya_nformatizac_mvs_12.12.2018.pdf (дата звернення 22.07.2019).

193. Єсімов С. С. Інформаційно-аналітична діяльність МВС України як об'єкт правового регулювання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 184–195.

194. Конституційне право України: прагматичний курс. Навчальний посібник. Одеса: Юридична література, 2017. 256 с.

195. Онищук С. В. Зміна істотних умов державної служби: практичні аспекти. *Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. 2019. № 4. URL. http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/4_2019/3.pdf (дата звернення 23.07.2019).

196. Питання адміністративного права. Кн. 2 Відповідальний Н. Б. Писаренко. Харків: ООО «Оберіг», 2018. 182 с.

197. Романовский Н. В. Методологические основы организации государственной службы. *Теоретические проблемы государственного управления и государственной службы*. Москва: Изд-во РАГС, 1997. С. 100–122.

198. Кердзевадзе І. Р. Адміністративно-правові засади державної служби України: дис. … канд. юрид. наук: спец.:12.00.07. Київ, 2017. 201 с.

199. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. Москва: Юридическая литература, 1997. 400 с.

200. Адміністративне право зарубіжних країн: курс лекцій/ О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін.; за ред. О. В. Кузьменко; НАВС. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 525 с.

201. Лісійчук О. Деякі особливості публічної служби в країнах Європейського Союзу: досвід для України. URL. http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik3/fail/+Lasijchuk.pdf (дата звернення 23.07.2019).

202. Державна служба в Великобританії. URL. https://stud.com.ua/74960/ekonomika/derzhavna_sluzhba_velikobritaniyi (дата звернення 23.07.2019).

203. Лопушинський І. Публічна служба Німеччини: досвід для України. URL. http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/2/01.pdf (дата звернення 23.07.2019).

204. Стельмащук Л. Співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба». *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 1. С. 52–62.

205. О государственной службе в Республике Беларусь : Закон Республики Беларусь от 14.06.2003 г. № 204-З. URL. http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10300204 (дата звернення 23.07.2019).

206. О государственной службе : Закон Литовской Республики от 08.07.1999 г. № VIII-1316. URL. https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=2r1mk7cr&documentId=TAIS.91131&category=TAD (дата звернення 23.07.2019).

207. Домбровська О. До питання про становлення та розвиток державної служби в системі державного управління України. URL. http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik9/fail/Dombrovska.pdf (дата звернення 23.07.2019).

208 Хорошенюк О. В. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України. *Державне управління: теорія та практика.* 2014. № 1. С. 140–150.

209. Рудік О. М. Реформа державного управління як основоположний складник інтеграційних процесів у ЄС: ключові принципи. *Публічне*

адміністрування: теорія та практика. 2018. Випуск 1 (19). С. 1–11.

210. Conclusions of the Presidency. Copenhagen, June 21-22 1993. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf (дата звернення: 27.07.2019).

211. Колісніченко Н. Формування законодавства про державну службу в країнах ЄС: досвід для України. URL. file:///C:/Users/User/Downloads/apdyo_2010_3(2)__38.pdf (дата звернення: 27.07.2019).

212 Мосора Л. С. Досвід організації державної служби в Польщі: орієнтири для України. *Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток».* 2018. № 3. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2018/36.pdf (дата звернення: 27.07.2019).

213. Небеська М. С. Правовий статус державних службовців у Федеративній Республіці Німеччині: досвід для України. *Південноукраїнський правничий часопис.* 2015. № 1. С. 79-81.

214. Дубівка А. Ю. Соціальне медичне страхування як фактор мотивації державних службовців. URL. http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/3537/%D0%94%D1%83%D0%B1%D1%96%D0%B2%D0%BA%D0%B0%20%D0%90.%D0%AE..pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 27.07.2019).

215. Губська О. А. Особливості моделі проходження державної служби у Франції. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* 2017. Випуск 2. Том 3 С. 103–105.

216. О публичной службе : Закон Эстонской республики от 25.01.1995 г. URL. http://estonia.news-city.info/docs/sistemsr/dok_iernui/index.htm (дата звернення: 27.07.2019).

217. Кодекс законів України про працю : Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII / *Відомості Верховної Ради України.* 1971. № 50. Ст. 375.

218. Витко Т. Ю. Особливості функціонування механізму кадрового забезпечення органів державної влади країн Центрально-східної Європи. URL.

http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02(10)/20.pdf (дата звернення: 27.07.2019).

219. Войціцька К. М. Державна служба в республіці Польща. URL. https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/10/39.pdf (дата звернення: 27.07.2019).

220. Законодавство Республіки Кіпр. URL. http://www.leginetcy.com/(дата звернення: 27.07.2019).

221. Інститут цивільної служби Великобританії. URL. https://pidruchniki.com/1880041358779/pravo/institut_tsivilnoyi_sluzhbi_velikobritaniyi (дата звернення: 27.07.2019).

222. Державна (публічна) служба Канади. URL. https://pidruchniki.com/1333122258786/pravo/derzhavna_publichno_sluzhba_kanadi (дата звернення: 27.07.2019).

223. Моделі адміністративних реформ у англосаксонських країнах. URL. https://pidruchniki.com/1663111658825/pravo/modeli_administrativnih_reform_anglosaksonskih_krayinah (дата звернення: 27.07.2019).

224. Левченко С. О. Закордонний досвід впровадження нових моделей публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління* 2017. № 2 (52). С. 1–9.

225. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.

226. Прокопенко Л. Л., Шабатіна І. А. Публічна служба в країнах ЄС. URL. http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf (дата звернення: 27.07.2019).

227. Dictionary.com. definitions civil service. URL: http://dictionary.reference.com/browse/civil service (дата звернення: 27.07.2019).

228. EUPAN – European Public Administration Network. URL: https://www.eupan.eu/ (дата звернення: 27.07.2019).

229. Європейський досвід державного управління: Курс лекцій / Уклад.: О. Ю. Оржель, О. М. Палій, Ю. Д. Полянський і інші. Київ: Вид-во НАДУ, 2007. 76 с.

230. Нова державна служба: європейська модель належного управління для України. 01 квітня 2019 року. Офіційний веб-сайт Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. URL. http://www.center.gov.ua/blog/item/1873 (дата звернення 24.07.2019).

231. Звіт про виконання у 2018 році Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки. URL. https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/03_zvit_ukr_web.pdf (дата звернення 24.07.2019).

232. Звіт про виконання у 2016-2017 роках Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки. URL. https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/pro-vikonannya-u-2016-2017-rokakh-strategii-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-ukraini-na-2016-2020-roki.pdf (дата звернення 24.07.2019).

233. Звіт про виконання у 2016 році Стратегії реформування державного управління на 2016-2020 роки. URL. https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/pro-vikonannya-u-2016-rotsi-strategii-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-na-2016-2020-rr.pdf (дата звернення 24.07.2019).

234. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/92/2016 (дата звернення 24.07.2019).

235. Гребенюк М., Черняк А. Деякі питання організаційно-правового характеру боротьби з організованою злочинністю в сучасних умовах. *Підприємництво, господарство і право.* 2019. № 4. С. 244–248.

236. Турінін О. В. Сучасний стан і перспективи застосування норм адміністративного законодавства до службових відносин. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* 2014. Випуск 5-2. Том 1. С. 59–62.

237. Столбовий В. Нормативно-правове забезпечення службових правовідносин у сфері національної безпеки України. *Підприємництво,*

господарство і право. 2019. № 2. С. 120–124.

238. Ботвінов Р. Здійснення правоохоронної діяльності державними органами: сутність та ознаки. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2016. Випуск 4 (31). С. 44–50.

239. Братковський А. В. Окремі питання визначення кола правоохоронних органів України та правового статусу їх працівників. *Часопис Академії адвокатури України.* 2011. № 10. С. 01–04.

240. Шоптенко С. С. Система правоохоронних органів України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 3. С. 150–155.

241. Послання Президента України до Верховної Ради України. Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 - 2004 роки. URL. http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U276A_00.html (дата звернення 24.07.2019).

242. Іщенко І. А. Система правового регулювання суспільних відносин в умовах правової державності: дис. … канд. юрид. наук: спец.: 12.00.01. Острог, 2012. 224 с.

243. Погребняк С. П. Прогалини в законодавстві та засоби їх подолання. *Вісник Академії правових наук України*. 2013. № 1 (72). С. 44–56.

244. Туз Н. Д. Прогалини законодавчої бази як чинник неефективної діяльності патрульної поліції України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2018. № 1. С. 189–198.

245. Шкло Є. П. Правові принципи діяльності Національної поліції України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції України*. 2018. № 6. Том 2. С. 154–164.

246. Мілевський А. Характеристика принципів адміністративних послуг, що надаються підрозділами міністерства юстиції України. *Підприємництво, господарство і право.* 2019. № 6. С. 173–177.

247. Слинько Д. В. Основні риси та структура правозастосовної діяльності. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.* 2015. Випуск 20. С. 21–24.

248. Сурай І. Г. Забезпечення принципу професіоналізму в контексті модернізації законодавства України про державну службу. *Теорія та практика державного управління.* 2015. Випуск 2 (49). С. 267–273.

249. Про затвердження Порядку ведення переліку державних органів, установ та організацій, посади керівних працівників і спеціалістів яких віднесені до посад державних службовців : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 08.04.2014 р. № 43. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0628-14 (дата звернення 27.07.2019).

250. Про затвердження Переліку типових документів, що створюються під час діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, інших установ, підприємств та організацій, із зазначенням строків зберігання документів : Наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2012 р. № 578/5. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0571-12 (дата звернення 27.07.2019).

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Прокоф'єв М. М. Конфлікт інтересів на державній службі в правоохоронній сфері: проблеми виявлення та подолання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична.* 2018. № 4. С. 170-179.

2. Прокоф'єв М. М. Правова природа дисциплінарної відповідальності державних службовців в правоохоронній сфері. *Порівняльно-аналітичне право.* 2018. № 6. С. 292-295.

3. Прокоф'єв М. М. Роль кадрового забезпечення в системі державної служби в умовах реформування правоохоронної сфери. Прикарпатський юридичний вісник. 2019. Випуск 1 (26). С. 166-171.

4. Прокоф'єв М. М. Оптимізація перепідготовки та підвищення кваліфікації поліцейських національної поліції. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2019 № 3. С. 153-157.

5. Прокоф'єв М. М. Державна служба в системі органів національної поліції. VISEGRAD JOURNAL ON HUMAN RIGHTS. 2019. № 5. Частина 2. С. 152-157.

6. Прокоф'єв М. М. Довіра громадян до національної поліції: адміністративно-правові засади формування. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2020 № 5. С. 239-242.

7. Прокоф'єв М. М. Правові засоби запобігання конфлікту інтересів на державній службі. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2021 № 1. С. 206-209.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Прокоф'єв М. М. Деякі питання визначення конфлікту інтересів на державній службі у правоохоронній сфері. *Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики: матеріали наукового семінару* (Львів, 19 червня 2020 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2020. С. 295-298.

9. Прокоф'єв М. М. Експертиза правових актів МВС України. *Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики:* матеріали наукового семінару (Львів, 21 червня 2019 р.). Львів, 2019. С. 296-298.

10. Прокоф'єв М. М. Право громадян на надання кваліфікованої юридичної допомоги: реалізація функції держави або публічно-правова послуга. *Novi sposob rozvoju: panstvo i pravo: zbiór artykułów naukowych recenzowanych* (London, 27.02.2019-28.02.2019). Warszawa : «Diamond trading tour», 2019. S. 38-39.

11. Прокоф'єв М. М. Громадський контроль як важливий механізм підвищення довіри та підтримки громадян поліції. *Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Запоріжжя, 22-23 лютого 2019 р.). Запоріжжя, 2019. С. 72-74.

12. Прокоф'єв М. М. Громадський контроль як важливий чинник підвищення довіри громадян до поліції. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Одеса, 18-19 січня 2019 р.). Одеса, 2019. С. 65-67.

13. Прокоф'єв М. М. Мережеві моделі взаємодії в інформаційно-освітньому середовищі з підготовки державних службовців правоохоронної сфери. *Проблеми застосування інформаційних технологій правоохоронними структурами України та закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання* : збірник наукових статей за матеріалами доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (Львів, 21 грудня 2018 р.) Львів, 2018. 131-135.

14. Прокоф'єв М. М. Деякі аспекти адміністративно-правового

регулювання припинення державної служби у правоохоронній сфері. *Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні*: тези доповідей регіональної науково-практичної конференції (Львів, 14 грудня 2018 р.). Львів, 2018. С. 136-139.

Додаток Б

АНАЛІТИЧНА ДОВІДКА
про результати вивчення думки державних службовців у правоохоронних органах з питань правового регулювання службових відносин в системі правоохоронних органів і адміністративно-правового регулювання державної служби в правоохоронних органах України

Проведене анкетування будувалося на основі вибіркового вивчення думок державних службовців у правоохоронних органах в період вересень-листопад 2018 року.

Були опитані державні службовці:

- Головного управління Національної поліції у Львівській області – 48;

- територіальних органів Головного управління Національної поліції у Львівській області – 34;

- Львівського НДЕКЦ МВС України – 39;

- Львівського державного університету внутрішніх справ – 10;

- Головного управління ДМС України у Львівській області – 51;

- Західного регіонального управління Державної прикордонної служби – 22;

- Західного територіального управління Національної гвардії України – 22;

- Головного управління ДСНС України у Львівській області – 14;

- Львівського державного університету безпеки життєдіяльності – 12;

- Державної екологічної інспекції *у* Львівській області – 5;

Загальна кількість опитаних – 257.

Отримання, накопичення та обробка первинної емпіричної інформації здійснювалися з дотриманням вимог, що пред'являються до обраного методу дослідження.

Результати анкетування державних службовців у правоохоронних органах визначені у відсотка (%) до загального числа опитаних.

Ваш стаж державної служби в правоохоронних органах:

- до 5-ти років – 37;
- 5-10 років – 44;
- більше 10-ти років – 19;

Який елемент, відповідно до Закону України «Про державну службу» є первинним у визначенні державного службовця в правоохоронних органах:

- громадянство – 83;
- факт приналежності до кадрів державної служби – 11;
- ранг державного службовця – 6;

Яка з ознак, більше властива для спеціального правового статусу державного службовця в правоохоронних органах:

- державний службовець – 28;
- посадова особа – 61;
- представник влади – 11;

Який, на Вашу думку, момент слід вважати набуттям правового статусу державних службовців в правоохоронних органах:

- отримання службового посвідчення – 25;
- підписання контракту про проходження служби – 30;
- підписання наказу про призначення на посаду – 35;

Що для Вас було основним мотивом вступу на державну службу в правоохоронних органах:

- бажання виконувати завдання, поставлені суспільством – 63;
- матеріальне утримання та соціальні гарантії – 31;
- підкреслити свою гідність через виконання владних повноважень – 6;

Як Ви оцінюєте конкурсний порядок комплектування вакантних посад в державній службі в правоохоронних органах:

- сприяє виявленню найбільш підготовлених кандидатів – 44;
- розвиток справедливої конкуренції – 10;
- прагненню співробітників до підвищення професійного рівня – 5;
- є формальною процедурою – 26;
- сприяє прояву протекціонізму – 15;

Чи доцільно, на Вашу думку, при підборі кандидатів на вакантні посади в державну службу в правоохоронних органах віддавати перевагу особам, які мають певний стаж служби:

- при прийомі кандидатів на посади необхідно керуватися принципами рівності – 35;

- оцінювати кандидатів з урахуванням професіоналізму, знань, умінь – 24;

- при прийомі на вакантні посади перевагу необхідно віддавати співробітникам, які мають стаж і досвід служби – 41;

У чому полягає основний сенс співбесіди з кандидатом на державну службу в правоохоронних органах:

- з'ясування основного мотиву надходження на службу – 32;
- роз'яснення характеру майбутньої державної служби – 37;
- свою відповідь – 31;

У чому, на Вашу думку, полягає соціальний ефект державної служби у правоохоронних органах:

- задоволення потреб населення в забезпеченні публічної безпеки – 14:

- протидії злочинності (розкриття злочинів) – 48;

- соціальний ефект відсутній – 38.

Додаток В

ПРОПОЗИЦІЇ

до Закону України від 02 липня 2015 року № 580-VIII

«Про Національну поліцію»

(Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40-41. Ст. 379)

1. Доповнити частину 1 статті 59 «Служба в поліції» словами: **на підставі постійного підвищення рівня своєї професійної компетентності**

2. Викласти частину 1 статті 59 «Служба в поліції» у редакції:

1. Служба в поліції є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень **на підставі постійного підвищення рівня своєї професійної компетентності.**

Далі за текстом.

Додаток Г

ПРОПОЗИЦІЇ

до Концепції запровадження трирівневої моделі підготовки поліцейських

(наказ МВС України від 29.01.2018 р. № 51 «Про затвердження Концепції запровадження трирівневої моделі підготовки поліцейських»)

КОНЦЕПЦІЯ
запровадження трирівневої моделі підготовки поліцейських

1. Доповнити розділ 2 «Мета і завдання» словами: **державних службовців**

2. Викласти розділ 2 «Мета і завдання» у редакції:

Метою розроблення Концепції є визначення стратегічних напрямів, засад і механізмів, спрямованих на підвищення якості професійного навчання поліцейських, **державних службовців** на основі трирівневої моделі їх підготовки, інтегрованої в національну освітню систему і здатної готувати поліцейських будь-якої спеціалізації.

Далі за текстом.

Додаток Д

ПРОПОЗИЦІЇ

до Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII

«Про державну службу»

(Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43)

1. Доповнити пункт 9 статті 44 «Оцінювання результатів службової діяльності» словами: **Інформація про результати оцінювання вносяться до Інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі.**

2. Викласти пункт 9 статті 44 «Оцінювання результатів службової діяльності» у редакції:

9. Отримання державним службовцем відмінної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності є підставою для його преміювання та просування по державній службі відповідно до цього Закону. **Інформація про результати оцінювання вносяться до Інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі.**

Далі за текстом.

Додаток Е

ПРОПОЗИЦІЇ

до Положення про організацію післядипломної освіти працівників Національної поліції

(наказ МВС України від 24.12.2015 р. № 1625 «Про затвердження Положення про організацію післядипломної освіти працівників Національної поліції»)

1. Доповнити пункт 3 словами: **фахівців, які займають посади державних службовців, не включені у вище зазначені пункти Департаменту персоналу, організації освітньої та наукової діяльності МВС;**

2. Викласти пункт 3 у редакції:

3. Учасниками формування державного замовлення на післядипломну освіту працівників поліції (далі - Адміністратори) є:

1) кадровий підрозділ центрального органу управління Національної поліції України, який формує і подає до відповідного органу пропозиції до обсягів державного замовлення на післядипломну освіту:

…

фахівців юридичних служб (пропозиції подаються до міністерства юстиції України);

фахівців, які займають посади державних службовців, не включені у вище зазначені пункти Департаменту персоналу, організації освітньої та наукової діяльності МВС України;

Далі за текстом.

Додаток Ж

ПРОПОЗИЦІЇ

до Концепції (нова редакція) програми інформатизації системи Міністерства внутрішніх справ України, на 2018–2020 роки

(затверджено Рішення колегії МВС від 05.11.2018 р. № 18 КМ)

1. Доповнити пункт 16 статті 4 «Заходи організаційного забезпечення виконання Програми» словами:

відповідно до Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;

2. Викласти пункт 16 статті 4 «Заходи організаційного забезпечення виконання Програми» у редакції:

16) Розроблення довгострокових поетапних програм підвищення кваліфікації та організація заходів з виконання цієї Концепції здійснюється відповідно **до Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;**

Далі за текстом.

Додаток И

Проект

ЗАКОН УКРАЇНИ
ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ

Цей закон відповідно до Конституції України здійснює правове регулювання проходження державної служби в правоохоронних органах, а також питань правового та соціального захисту службовців, громадян, звільнених з державної служби в правоохоронних органах, і їх сімей.

Стаття 1. Предмет регулювання цього закону.

1. Предметом регулювання цього закону є правовідносини, пов'язані з встановленням правових і організаційних основ державної служби в правоохоронних органах.

2. Державна служба в правоохоронних органах є видом державної служби та регулюється цим законом, окремими законами, що визначають правовий режим діяльності правоохоронних органів.

Стаття 2. Основні поняття, що використовуються в цьому законі.

1. Для цілей цього закону вживаються в такому значенні:

- державна служба в правоохоронних органах – професійна діяльність громадян на посадах державних органів, які здійснюють функції в галузі захисту прав і інтересів громадян від протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення особистої, публічної безпеки, виконання рішень щодо притягнення до юридичної відповідальності, пов'язана з використанням правових заходів переконання та примусу;

- система державної служби в правоохоронних органах – сукупність суб'єктів державної служби в правоохоронних органах і їх діяльності у галузі реалізації правоохоронних функцій держави, а також в сфері внутрішньої організаційної діяльності правоохоронних органів, в тому числі в сфері

організації проходження державної служби, її кадрового забезпечення;

- державний службовець державної служби в правоохоронних органах (далі державний службовець) є громадянин України, професійно здійснює права і обов'язки, покладені на нього посадою державної служби в правоохоронних органах, службах та установах, що виконують правоохоронні функції, отримують грошову винагороду за рахунок коштів державного бюджету, мають ранг державного службовця.

Стаття 3. Правові основи державної служби в правоохоронних органах.

Правовою основою проходження державної служби в правоохоронних органах є Конституція України, Закон України «Про державну службу», цей закон, закони, законодавчі та інші нормативні акти України.

Стаття 4. Основні принципи несення державної служби в правоохоронних органах.

1. Основними принципами державної служби в правоохоронних органах є: дотримання законності при здійсненні правоохоронної діяльності; публічність державної служби в правоохоронних органах; служба інтересам держави та суспільства, дотримання прав і свобод людини та громадянина; забезпечення незалежності державних службовців від політичних партій, громадських об'єднань, релігійних організацій, корпоративних інтересів соціальних груп і комерційних структур, від інтересів індивідів; відповідальність державних службовців за виконання обов'язків; поєднання гласності та секретності при здійсненні державної служби, ефективності контролю з боку суспільства; єдність державної служби в правоохоронних органах, в тому числі наявність загальних вимог, що ставляться до державних службовців і організації служби; рівний доступ громадян України до державної служби в правоохоронних органах; компетентність і професіоналізм державних службовців; службова субординація в ході прийняття та виконання рішень; стабільність державної служби в правоохоронних органах; правова та соціальна захищеність державних службовців державної служби в правоохоронних органах; кореляція встановлених для державних службовців нормативних

обмежень і наданих їм державних соціально-економічних гарантій; моральність поведінки державних службовців, забезпечення ними авторитету державної служби в правоохоронних органах, її корпоративної етики; виховання патріотизму, почуття обов'язку та вірності Україні; пріоритет професіоналізму та особистої вислуги при призначенні на посади державної служби в правоохоронних органах; забезпечення престижу і особливого соціального становища державних службовців в правоохоронних органах; гідну державну грошову винагороду державних службовців; відповідність рангів державних службовців державної служби в правоохоронних органах військовим званням.

2. Реалізація принципів державної служби в правоохоронних органах забезпечується законодавством про державну службу.

Стаття 5. Система державної служби в правоохоронних органах.

Система державної служби в правоохоронних органах включає наступні види державної служби: в органах Міністерства внутрішніх справ України; в органах Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; в митної служби України; в органах податкової служби України; в органах Військової служби правопорядку у Збройних силах України; в органах служби виконання покарань України; в органах Служби безпеки України, в органах зовнішньої розвідки України; органах аудиторської служби України, в органах Державної лісової охорони; в органах рибоохорони; в органах антимонопольного Комітету.

Стаття 5. Взаємозв'язок державної служби в правоохоронних органах, державної служби інших видів і служби в органах місцевого самоврядування.

1. Взаємозв'язок державної служби в правоохоронних органах та державної служби інших видів забезпечується на основі єдності системи державної служби та принципів її побудови і функціонування, та за допомогою:

1) співвідносності основних умов і розмірів оплати праці, а так само основних соціальних гарантій при проходженні державної служби в правоохоронних органах та державної служби інших видів;

2) встановлення обмежень і зобов'язань при проходженні державної

служби в правоохоронних органах та державної служби інших видів;

3) обліку стажу державної служби в правоохоронних органах при обчисленні стажу державної служби інших видів, обліку стажу державної служби інших видів при обчисленні стажу державної служби в правоохоронних органах в порядку, встановленому цим законом України «Про державну службу»;

4) співвідносності рангів державного службовця, спеціальних звань, військових звань, дипломатичних рангів;

5) співвідносності основних умов державного пенсійного забезпечення службовців державної служби в правоохоронних органах та громадян, що проходили державну службу інших видів.

2. Взаємозв'язок державної служби в правоохоронних органах та служби в органах місцевого самоврядування забезпечується за допомогою обліку стажу служби в правоохоронних органах при обчисленні стажу служби в органах місцевого самоврядування.

Стаття 6. Фінансування державної служби в правоохоронних органах.

1. Фінансування державної служби в правоохоронних органах здійснюється за рахунок коштів державного бюджету.

2. Порядок фінансування державної служби в правоохоронних органах встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Стаття 7. Набуття чинності цього закону.

Цей закон набуває чинність з дня офіційного опублікування.

Додаток К

Структура
Типової посадової інструкції державного службовця в правоохоронних органах

Частина 1. Загальні вимоги до посадової інструкції

1. Професійна службова діяльність державного службовця в правоохоронних органах (далі – державного службовця) здійснюється відповідно до посадової інструкції, затверджені керівником державної служби та є складовою частиною Положення про державний правоохоронний орган в якому державний службовець проходить державну службу..

2. У посадову інструкцію включаються:

- кваліфікаційні вимоги до рівня та характеру знань і навичок, що пред'являються до державного службовця, який заміщає відповідну посаду державної служби в правоохоронних органах, до освітою, стажу державної служби або стажу (досвіду) роботи за фахом;

- посадові обов'язки, права, відповідальність державного службовця за невиконання (неналежне виконання) посадових обов'язків відповідно до Положення про державний орган, завданнями та функціями структурного підрозділу державного органу та функціональними особливостями посади державної служби в правоохоронних органах;

- перелік питань, за якими державний службовець має право або зобов'язаний самостійно приймати управлінські та інші рішення;

- перелік питань, за якими державний службовець має право або зобов'язаний брати участь при підготовці проектів нормативно-правових актів і (або) проектів управлінських, інших рішень;

- терміни та процедури підготовки, розгляду проектів управлінських і інших рішень, порядок узгодження та прийняття даних рішень;

- порядок службового взаємодії державного службовця у зв'язку з

виконанням посадових обов'язків зі службовцями державного органу, службовцями інших державних органів, фізичними і юридичними особами;

- перелік адміністративних послуг, що надаються фізичним і юридичним особам відповідно до Положення про державний правоохоронний орган;

- показники ефективності та результативності професійної службової діяльності державного службовця.

3. Положення посадової інструкції враховуються при проведенні конкурсу на заміщення вакантної посади державної служби в правоохоронних органах, атестації, щорічної оцінки службової діяльності, при плануванні професійної службової діяльності.

4. Результати виконання державним службовцем посадової інструкції враховуються при проведенні конкурсу на заміщення вакантної посади державної служби в правоохоронних органах або включення державного службовця до кадрового резерву, оцінці професійної службової діяльності при проведенні атестації, щорічної оцінки службової діяльності або заохочення.

5. Зразкові посадові інструкції затверджуються відповідним органом з управління державною службою.

Частина 2. Особливості змісту посадової інструкції

Розділ 1. Загальні положення

- класифікація посади в Переліку посад державної служби в правоохоронних органах із зазначенням категорії посади та групи оплати праці та відповідний посаді ранг державного службовця;

- безпосередня підпорядкованість (кому безпосередньо підпорядковується державний службовець);

- порядок призначення та звільнення з посади;

- наявність і склад підлеглих;

- порядок заміщення (хто заміщає даного державного службовця під час відсутності; кого заміщає державний службовець);

- нормативно-правова база службової діяльності державного службовця (основоположні законодавчі і інші нормативно-правові акти та організаційно

розпорядчі документи, на підставі яких державний службовець здійснює службову діяльність і реалізує повноваження).

У розділ можуть бути включені інші вимоги та положення, що конкретизують і уточнюють статус державного службовця та умови діяльності.

Розділ 2. Кваліфікаційні вимоги

- вимоги до рівня професійної освіти;

- вимоги до стажу служби державної служби в правоохоронних органах (державної служби інших видів) або стажу (досвіду) роботи за фахом;

- вимоги до рівня професійних знань і навичок, необхідних для виконання посадових обов'язків.

Кваліфікаційні вимоги до професійних знань і навичок, необхідних для виконання посадових обов'язків, встановлюються нормативно-правовими актами правоохоронних органів з урахуванням завдань і функцій, в штатні розписи яких включені відповідні посади.

Розділ 3. Посадові обов'язки, права та відповідальність

Включає посадові обов'язки, права, відповідальність державного службовця за виконання (неналежне виконання) посадових обов'язків відповідно до Положення про державний правоохоронний орган, завданнями та функціями структурного підрозділу правоохоронного органу та функціональними обов'язками посади державної служби.

3.1. Підрозділ «Посадові обов'язки» включає основні обов'язки державного службовця, що встановлюються законом «Про державну службу», спеціальним законом що регулює діяльність правоохоронного органу.

Основні обов'язки державного службовця є загальними для всіх державних службовців незалежно від посади.

Універсальний характер носять обов'язки державного службовця, що покладаються за посадою державної служби відповідно до завдань та функцій, покладених на правоохоронний орган і структурний підрозділ.

3.2. Підрозділ «Права» включає перелік основних прав державного службовця, передбачених положеннями закону «Про державну службу», або

конкретизуються права, які в межах компетенції має державний службовець під час виконання покладених посадових обов'язків з урахуванням їх специфіки.

Слід мати на увазі, що права державного службовця випливають з функцій правоохоронного органу, функцій структурного підрозділу, посадових обов'язків, встановлених посадовою інструкцією.

3.3. Підрозділ «Відповідальність» включає види та ступінь відповідальності на основі Закону України «Про державну службу», інших законів за виконання (неналежне виконання) вимог, обмежень і заборон, встановлених для державних службовців.

Розділ 4. Перелік питань, за якими державний службовець має право або зобов'язаний самостійно приймати управлінські та інші рішення

Включає перелік питань, за якими державний службовець має право або зобов'язаний самостійно приймати управлінські і інші рішення. В обов'язковому порядку враховуються завдання та функції, покладені на правоохоронний орган, його структурний підрозділ, посадові обов'язки за посадою державного службовця.

Розділ 5. Перелік питань, за якими державний службовець має право або зобов'язаний брати участь при підготовці проектів нормативно-правових актів і (або) проектів управлінських і інших рішень.

Включає перелік питань, за якими державний службовець має право або зобов'язаний брати участь при підготовці проектів відповідних документів і проектів управлінських інших рішень, з урахуванням специфіки відповідного правоохоронного органу, його структурного підрозділу, відповідно до посадових обов'язків.

Розділ 6. Терміни та процедури підготовки, розгляду проектів і інших рішень, порядок узгодження та прийняття даних рішень

Включає терміни та процедури підготовки, розгляду державним службовцям проектів управлінських і інших рішень, порядок узгодження та прийняття таких рішень з посиланням на діючі нормативно-правові акти.

Розділ 7. Порядок службової взаємодії державного службовця у зв'язку з

виконанням посадових обов'язків зі службовцями правоохоронного органу, службовцями інших державних органів, фізичними і юридичними особами. Вказується порядок такої взаємодії з перерахованими суб'єктами.

Розділ 8. Перелік адміністративних послуг, що надаються фізичним та юридичним особам відповідно до Положення про державний правоохоронний орган.

Вказуються адміністративні послуги, що надаються фізичним і юридичним особам відповідно до Положення про державний правоохоронний орган щодо виконання адміністративних функцій відповідно до повноважень правоохоронного органу, встановленими чинним законодавством.

Показники ефективності та результативності професійної службової діяльності державного службовця відображаються у відповідному розділі з однойменною назвою.

Аркуш ознайомлення є невід'ємною частиною посадової інструкції, ведеться за встановленою формою.

Вимоги посадової інструкції є обов'язковими для державного службовця з моменту його ознайомлення з інструкцією під розпис, до переміщення на іншу посаду або звільнення з правоохоронного органу, про що робиться запис у відповідній графі аркуша ознайомлення.

Завірена в установленому порядку копія посадової інструкції видається державному службовцю під розписку.

Посадова інструкція, яка втратила чинність у зв'язку з заміною новою, зберігається відповідно до Переліку типових документів, що створюються під час діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, інших установ, підприємств та організацій, із зазначенням строків зберігання документів [250].

Додаток Л

ПРОПОЗИЦІЇ

до Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII

«Про державну службу»

(Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43)

1. Доповнити частину 2 статті 17 «Керівник державної служби в державному органі» Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» пунктом 12-1, де викласти: **Керівник державної служби в державному органі у випадку введення правого режиму воєнного стану, надзвичайного стану, антитерористичної операції на окремих територіях держави може внести зміни у Правила внутрішнього службового розпорядку державного органу.**

2. Викласти пункт 12-1 статті 17 «Керівник державної служби в державному органі» у редакції:

Керівник державної служби в державному органі у випадку введення правого режиму воєнного стану, надзвичайного стану, антитерористичної операції на окремих територіях держави може внести зміни у Правила внутрішнього службового розпорядку державного органу.

Далі за текстом.

Додаток М

ЗАТВЕРДЖУЮ
Перший проректор
Львівського державного університету
внутрішніх справ
кандидат юридичних наук, доцент
полковник поліції

Тарас СОЗАНСЬКИЙ
24.12. 2020

АКТ

24.12. 2020 Львів № 48

Про впровадження результатів дисертації Прокоф'єва Миколи Миколайовича на здобуття наукового ступеня доктора філософії за темою «Адміністративно-правове регулювання державної служби в правоохоронних органах» у навчальний процес

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження позитивного досвіду роботи у складі:

– заступника начальника відділу організації наукової роботи, кандидата юридичних наук Галини САВЧИН;

– начальника навчально-методичного відділу, кандидата юридичних наук, доцента, полковника поліції Руслана СТРОЦЬКОГО;

– декана факультету № 3 ІПФПНП, кандидата юридичних наук, доцента, полковника поліції Степана ГНАТЮКА;

– завідувача кафедри адміністративного права та адміністративного процесу факультету № 3 ІПФПНП, кандидата юридичних наук, доцента, підполковника поліції Данила ЙОСИФОВИЧА.

Комісія відповідно до наказу по університету від 24 вересня 2012 р. № 431 розглянула й узагальнила наукові праці ад'юнкта кафедри адміністративного права та адміністративного процесу факультету № 3 ІПФПНП Львівського державного університету внутрішніх справ Прокоф'єва М.М. за темою дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 081 «Право» (12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) «Адміністративно-правове регулювання державної служби в правоохоронних органах».

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Прокоф'єв М. М. Конфлікт інтересів на державній службі в правоохоронній сфері: проблеми виявлення та подолання. *Науковий вісник Львівського державного університету. Серія юридична.* 2018. № 4. С. 170–179.

2. Прокоф'єв М. М. Правова природа дисциплінарної відповідальності державних службовців в правоохоронній сфері. *Порівняльно-аналітичне право.* 2018. № 6. С. 292–295.

3. Прокоф'єв М. М. Роль кадрового забезпечення в системі державної служби в умовах реформування правоохоронної сфери. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2019. № 1(26). С. 166-171.

4. Прокоф'єв М. М. Оптимізація перепідготовки та підвищення кваліфікації поліцейських національної поліції. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2019 № 3. С. 153–157.

5. Прокоф'єв М. М. Довіра громадян до національної поліції як юридичної категорії. *Порівняльно-аналітичне право.* 2019. № 2. С. 161-165.

На основі проведеного аналізу комісія дійшла висновку, що подані наукові праці Прокоф'єва М.М. містять науково обґрунтовані теоретичні положення і практичні рекомендації та запровадженні для використання у навчальному процесі Львівського державного університету внутрішніх справ, зокрема при викладанні навчальної дисципліни «Адміністративне право України», «Поліцейська діяльність», а також можуть бути рекомендовані до вивчення під час самостійної роботи здобувачів вищої освіти.

Члени комісії: **Галина САВЧИН**

Руслан СТРОЦЬКИЙ

Степан ГНАТЮК

Данило ЙОСИФОВИЧ

Додаток Н

ЗАТВЕРДЖУЮ
Начальник Новоодеського ВП ГУНП в Миколаївській області
підполковник поліції
Андрій КОРОТЧЕНКО
„17” 12 2020 року

АКТ
впровадження результатів дисертаційного дослідження Прокоф’єва Миколи Миколайовича на тему «Адміністративно-правове регулювання державної служби в правоохоронних органах»

Комісія у складі: начальника Новоодеського ВП ГУНП в Миколаївській області Коротченка А.М., заступника начальника – начальника сектору кримінальної поліції Новоодеського ВП ГУНП в Миколаївській області Паїку І.П., заступника начальника Новоодеського ВП ГУНП в Миколаївській області Шостака Є.О. склала цей акт у тому, що дисертаційне дослідження на тему «Адміністративно-правове регулювання державної служби в правоохоронних органах» проведене Прокоф’євим М.М. охоплює пріоритетні напрями наукового забезпечення діяльності МВС України визначені наказом МВС України від 11.06.2020 № 454 «Про затвердження тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020-2024 роки». Результати отримані у ході дослідження використані у практичній діяльності Новоодеського ВП ГУНП в Миколаївській області у системі службової підготовки щодо питань державної служби в правоохоронній сфері, у тому числі в органах Національної поліції, а саме: щодо професіоналізм і компетентність як основної складової державної служби у правоохоронній сфері, підвищення професійного рівня службовців державної служби у правоохоронній сфері.

Начальник Новоодеського ВП ГУНП
в Миколаївській області
підполковник поліції **Андрій КОРОТЧЕНКО**

Заступник начальника –
начальник СКП Новоодеського ВП ГУНП
в Миколаївській області
капітан поліції **Ігор ПАЇКУ**

Заступник начальника Новоодеського ВП
ГУНП в Миколаївській області
підполковник поліції **Євген ШОСТАК**