

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА І
ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**ПОЛІЦЕЙСЬКІ ПОСЛУГИ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ, ШЛЯХИ
УДОСКОНАЛЕННЯ**

Кваліфікаційна робота (проект)
на здобуття ступеня вищої освіти «магістр»

Виконав: студент 2 курсу 13-282 Мз групи
Спеціальності 262 Правоохоронна діяльність
Освітньо-професійної програми
«Правоохоронна діяльність»

Зіменс Костянтин Вікторович

Керівник: к.ю.н., доцентка Риженко І.М.

Рецензент: д.ю.н., професор Саінчин О.С.

Херсон – 2020

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. Загальноправова характеристика послуг, які надаються Національною поліцією України	10
1.1. Поняття, зміст, види поліцейських послуг.....	10
1.2. Нормативно-правове забезпечення послуг, які надаються Національною поліцією України.....	22
РОЗДІЛ 2. Поліцейські послуги: питання механізму правового регулювання	32
2.1. Форми і методи як ключові складові механізму адміністративно-правового регулювання поліцейських послуг.....	32
2.2. Особливості адміністративно-правових відносин щодо надання послуг органами Національної поліції як складової правоохоронної діяльності.....	42
РОЗДІЛ 3. Сучасний стан, напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання поліцейських послуг в Україні з використанням зарубіжного досвіду	49
3.1. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання поліцейських послуг та можливості його адаптації в Україні.....	49
3.2. Напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання поліцейських послуг з врахуванням проблемних аспектів.....	60
ВИСНОВКИ	70
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	77

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Сприйняття держави як елемента, який органічно взаємодіє з соціумом, безпосередньо залежить від того, наскільки функціонально наповнені правоохоронні органи, зокрема, органи поліції – як такі, що вважаються найбільш наближеними до громадян під час виконання своїх повсякденних службових обов'язків. Створення в Україні Національної поліції стало визначною реформою та подією, яка була досить позитивно сприйнята громадськістю та залучена суспільною підтримкою, що втілює в собі сучасні демократичні цінності та зближує нашу країну до Європейського Союзу. Проте, за п'ять років існування Національної поліції України – рівень довіри громадян з кожним днем зменшується, про це свідчать і відеоролики в мережі Інтернет, і новини по телевізору, і в цілому ситуації, що відбуваються в кожному місті України за участю поліції, які, зазвичай, демонструють себе з негативної сторони. Причому, найвищі показники негативності відбиваються саме на патрульній поліції, як структурного підрозділу, оновлення якого було дуже показовим. Ця негативна тенденція, беззаперечно потребує вжиття необхідних заходів та відповідної оцінки стосовно причин, через які ускладнюється реалізація повноважень поліції, щоб в подальшому усувати негативні чинники та рухатись в позитивному та розвиваючому напрямі.

Враховуючи те, що першочергова підтримка поліції після проведеної реформи містила в собі сподівання на те, що цей орган буде функціонувати як сервісний, а не караний, який взаємодіє з громадянами, в цьому аспекті питання адміністративно-правового регулювання послуг, які надаються Національною поліцією України є основоположними для того, щоб оцінювати та позбавлялись негативних тенденцій під час її діяльності.

Сприймати поліцію як суб'єкта, що здійснює сервісне обслуговування інтересів громадян та суспільства загалом, ні в якому разі не суперечить загальноприйнятому розумінню його ключового призначення – «служити і захищати», однак, потребує якісних змін саме в частині взаємодії з громадянами, основою яких повинні виступати ідеологічні, наукові і нормативно-правові засади.

Підґрунтям дослідження поліції в контексті надання послуг було створено в європейській правовій доктрині. В нашій же країні це питання розглядалося через аналіз органів внутрішніх справ під час надання адміністративних послуг, чому присвячені праці наступних науковців: В. Авер'янова, О. Андрійка, Ю. Барабаша, Д. Бахраха, Ю. Битяка, М. Вітрука, М. Віхляєва, В. Гаращука, І. Голосніченка, Є. Додіна, В. Доненка, С. Денисюка, І. Залюбовської, І. Ільїнського, Р. Калюжного, С. Ківалова, Л. Коваленка, Т. Коломойця, В. Колпакова, Є. Курінного, Б. Лазарева, В. Лімонова, А. Луньова, А. Малишева, Р. Мельника, О. Музичука, В. Опришка, О. Полінця, Д. Приймаченка, О. Савельєва, А. Селіванова, В. Семчика, В. Сіренка, І. Сквірського, М. Снітчука, В. Цветкова, В. Чіркїна, І. Шахова, Ю. Шемшученка, Ю. Юніна та інших.

В той же час, системний погляд на комплекс послуг, які надаються Національною поліцією в Україні, так само, як і вплив існуючої у світі концепції надання поліцейських послуг на механізм адміністративно-правового регулювання, по сей день знаходяться на етапі становлення, що говорить про своєчасність та актуальність теми кваліфікаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Кваліфікаційна робота ґрунтується на положеннях Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року № 1629-IV, Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку

«Україна – 2020» від 12 січня 2015 року № 5/2015, Указу Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 8 листопада 2019 року № 837, Указу Президента України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 року № 228-IV.

Кваліфікаційна робота виконана згідно напрямів наукових досліджень кафедри публічного та міжнародного права і правоохоронної діяльності факультету бізнесу і права Херсонського державного університету на тему: «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у соціально-економічній, адміністративно-політичній сферах та правоохоронній діяльності» (номер державної реєстрації 0117U001733). Тему кваліфікаційної роботи затверджено Вченою радою Херсонського державного університету (наказ від 30.10.2020 № 1059-Д).

Мета та завдання дослідження. Мета кваліфікаційної роботи полягає в аналізі послуг, які надаються Національною поліцією України, визначенні проблемних питань, а також у формулюванні можливих напрямів удосконалення їх адміністративно-правового регулювання, враховуючи зарубіжний досвід діяльності правоохоронних органів як публічно-сервісних інституцій.

Для досягнення зазначеної мети в дослідженні були поставлені такі основні **завдання**:

- визначити поняття, розглянути зміст та з'ясувати види поліцейських послуг;
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення послуг, які надаються Національною поліцією України;
- охарактеризувати форми і методи як ключові складові механізму адміністративно-правового регулювання поліцейських послуг;

– розглянути особливості адміністративно-правових відносин щодо надання послуг органами Національної поліції як складової правоохоронної діяльності;

– узагальнити зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання поліцейських послуг та з'ясувати можливості його адаптації в Україні;

– сформулювати напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання поліцейських послуг з врахуванням проблемних аспектів.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які виникають в діяльності Національної поліції України під час надання послуг.

Предмет дослідження – правове регулювання послуг, які надаються Національною поліцією України.

Методи дослідження. Методи дослідження обрано з урахуванням мети і завдань теми кваліфікаційної роботи. Під час доведення основних теоретичних положень було використано загальнонаукові та спеціальні методи. Діалектичний метод дозволив надати загальну характеристику поліцейським послугам; формально-юридичний метод сприяв встановити нормативно-правове забезпечення послуг, які надаються Національною поліцією України; за допомогою системно-структурного методу було розглянуто механізм адміністративно-правового регулювання поліцейських послуг; порівняльно-правовий метод забезпечив розгляд зарубіжного досвіду в зазначеному питанні; методи аналізу та синтезу дозволили визначити проблемні аспекти які виникають в адміністративно-правовому регулюванні поліцейських послуг та сформулювати відповідні напрями удосконалення.

Наукова новизна одержаних результатів. Кваліфікаційна робота є комплексним дослідженням, в процесі якого було здійснено спробу теоретичного аналізу послуг, які надаються Національною поліцією України в контексті адміністративно-правового регулювання. У межах

дослідження одержано наступні результати, які мають наукову новизну, а саме:

– визначено, що послуги, які надаються Національною поліцією, можна розуміти у широкому розумінні як (будь-яку діяльність, яка спрямовується на те, щоб задовольнити персоніфіковані чи суспільні інтереси) та у вузькому розумінні (систематична професійна діяльність уповноважених підрозділів та/або службових осіб Національної поліції, яка направлена на те, щоб задовольнити публічний інтерес, який полягає у забезпеченні громадської безпеки і правопорядку, охороні прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави та протидії злочинності);

– встановлено особливості форм адміністративно-правового регулювання послуг, які надаються Національною поліцією: 1) встановлення стандартів, які формують алгоритм, за яким надаються деякі послуги; 2) розповсюдження застосування договірної форми правового регулювання на відносини, які виникають між поліцією та іншими уповноваженими суб'єктами;

– з'ясовано особливості неперсоніфікованих послуг Національної поліції, зокрема: 1) присутність особливого суб'єкта, який виступає як споживач послуги – це суспільство; 2) схилення на здійснення процесу, а не на результат послуги, з застосуванням індивідуальних актів; 3) чітко визначена мета надання послуги (встановлення правопорядку та забезпечення законності); 4) безперервне здійснення послуги та безоплатна форма під час її надання;

– обґрунтовано сучасне розуміння методів адміністративно-правового регулювання послуг, які надаються Національною поліцією, враховуючи особливості способів, які визначають права і обов'язки суб'єктів таких правовідносин, зокрема: 1) збереження засад імперативного спрямування; 2) використання методу заохочення як

пріоритетного; 3) впровадження методу взаємодії серед суб'єктів, які володіють владними повноваженнями;

– удосконалено механізм адміністративно-правового регулювання послуг, які надаються Національною поліцією, за рахунок встановлення відповідних елементів: 1) адміністративно-правові норми та адміністративне законодавство; 2) адміністративно-правові відносини; 3) правова свідомість та поведінка; 4) юридична відповідальність;

– розглянуто можливість подальшого розвитку концепції «проактивного» обслуговування населення, відповідно до якої поліція виконує систематичну профілактику соціальної напруги та попереджає злочини, проводячи моніторинг соціального середовища, в тому числі, сприяє тому, щоб вирішувати проблеми громадян, з наданням необхідної допомоги;

– аргументовано можливість використання зарубіжного досвіду країн, маючих високий рівень довіри до поліції, який полягає у наступному: 1) імплементації зарубіжної моделі адміністративно-правового регулювання органу Національної поліції у вітчизняне законодавство; 2) створення сучасної нової моделі на підставі «гібридного» поєднання зарубіжного досвіду та вітчизняних традицій.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що в роботі сформульовані висновки, пропозиції та рекомендації, які можуть бути використані в подальшому дослідженні даної теми, практичній діяльності, а окремі положення та висновки роботи – в процесі підготовки і проведення практичних занять з курсу «Адміністративне право» та окремих галузей права.

Апробація результатів дослідження. Теоретичні висновки, сформульовані в роботі, обговорювалися на засіданнях кафедри публічного та міжнародного права і правоохоронної діяльності.

Публікації. Основні положення кваліфікаційної роботи відображено у тезах доповіді, які направлено до альманаху «Магістерські студії»:

– Зіменс К.В. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання поліцейських послуг та можливості його адаптації в Україні. *Магістерські студії. Альманах*. Вип. 20. Херсон. ХДУ, 2020.

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

Повний обсяг роботи становить 85 сторінок: основний текст – 76 сторінок, обсяг, що займає список використаних джерел і літератури (75 найменувань) – 9 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНОПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПОСЛУГ, ЯКІ НАДАЮТЬСЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ

1.1. Поняття, зміст, види поліцейських послуг

На сьогоднішній день діяльність поліції в аспекті її сервісної природи, належним чином в правовій доктрині ще не досліджувалася, а впроваджена на законодавчому рівні категорія послуг по сей день змістовно не визначена. У зв'язку цим, існує необхідність розглянути понятійний апарат, враховуючи позиції вчених та встановити основні види поліцейських послуг, які дадуть змогу теоретично зрозуміти їх сутність.

Розглядаючи поняття «послуга» загалом, перш за все, потрібно визначити його на етимологічному рівні. Під послугою розуміється «вид корисної діяльності, яка не створює матеріальних цінностей або самостійного виду продукту, а результат цієї діяльності споживається в процесі її здійснення» [1, с. 57]. За визначенням А.П. Румянцева та Ю.О. Коваленко: «будь-які послуги – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням (або вид діяльності, який задовольняє певну людську потребу)» [2, с. 251-252].

Юридична наука категорію послуга тлумачить неоднозначно. Наприклад С. Ємельянчик під послугою розуміє – «дію (діяльність), спрямовану на задоволення потреб особи, яка виражається у відсутності втілення в певному майновому результаті, що є невіддільним від самої діяльності, якість якого не може гарантуватися й який споживається безпосередньо у момент здійснення» [3, с. 108].

На нашу думку, потрібно врахувати позиції вчених, які схильні вважати, що «термін послуги акцентує увагу на виконанні обов'язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне

оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів. Адже сама державна влада – це не лише реалізація повноважень, що зобов'язують громадянина, а й виконання певних обов'язків держави перед громадянином, за які вона цілком відповідальна перед ним. Варто наголосити, що держава в особі своїх органів та їхніх посадових осіб орієнтується на потреби особи так само, як у приватному секторі виконавці послуг орієнтуються на потреби споживача (клієнта), його запити та очікування» [4, с. 81]. Мається на увазі, що діяльність, яка спрямована на задоволення публічних та приватних інтересів усього суспільства загалом та окремих верств населення, зокрема – відокремлюється публічними послугами, на які також необхідно звернути увагу, щоб перейти до розгляду питання нашого дослідження.

Отже, з позиції В.П. Тимощука: «публічними є всі послуги, які надаються публічним сектором і за надання яких відповідальність несе публічна влада» [5, с. 117]. А.Є. Шастітко «пропонує розглядати поняття публічних послуг через їх завдання, яке виявляється у підвищенні ефективності державного управління, та надає таке тлумачення: під публічними послугами розуміються послуги, надані у зв'язку з виконанням владних функцій органами виконавчої влади і їхніми установами при безпосередній взаємодії з громадянами» [6, с. 9].

Цікавою є думка О.І. Григораша, який узагальнюючи наукові дані та законодавчі акти, виокремлює власні підходи, щоб визначити, що собою становлять публічні послуги, які в свою чергу дають можливість відокремити їх від суміжних дефініцій:

1) поняття публічної послуги може бути використано під час характеристики управлінської діяльності органів публічної влади, а також державних і місцевих службовців, функціональне призначення яких пов'язується із громадянами, підприємствами, установами, організаціями;

2) завдяки публічним послугам встановлюються дії публічних суб'єктів, які здійснюють організацію обслуговування населення, підприємств, тощо, тобто надають їм необхідні матеріальні блага для життя;

3) публічні послуги, які надаються громадянам в аспекті цивільно-правового регулювання, але мають масовий характер, за їх організацію відповідальний конкретний орган публічної влади [7, с. 22].

Зазначені властивості публічних послуг дають змогу впевнено відносити до їх складу і послуги, які надаються Національною поліцією. Однак, врахуємо і той фактор, за яким ще до того, як прийняти основний Закон про поліцію, діяльність органів внутрішніх справ (міліції), передбачала змогу здійснювати функції щодо надання адміністративних послуг. Національна поліція, змінивши органи міліції, незважаючи на її відокремлення в структурі органів внутрішніх справ у вигляд спеціалізованого структурного підрозділу, який надає адміністративні послуги – Головний сервісний центр МВС, продовжує здійснювати деякі функції для того, щоб надавати адміністративні послуги та виступає суб'єктом їх надання через Центри з надання адміністративних послуг, мета яких – задовольнити потреби фізичних і юридичних осіб під час отримання послуг, впровадження провідних технологій, покращення обслуговування для споживачів таких послуг. Цей крок було зумовлено у необхідності поліпшувати якість, підвищувати оперативність та ефективність під час надання сервісних послуг стосовно оформлення дозволів, посвідчень, свідоцтв, довідок, тощо, а також здійснювати відповідні заходи для протидії корупції у зазначеній сфері.

Виходячи із зазначеного, метою діяльності Національної поліції України є служіння суспільству, забезпечуючи охорону прав і свобод людини, протидія злочинності і підтримка публічної безпеки і порядку та пов'язаний з цим обов'язок суворо обмежуватися власними повноваженнями, які визначені законом, утримуючись від незаконних дій.

Під час виконання цієї мети досягається інша – повернення довіри населення до органу поліції [8].

Сьогодні можна стверджувати, що діяльність Національної поліції, з-поміж правоохоронної та правозахисної складових визнається ще послугами як результат призначення цього органу – «служити і захищати». Однак, в правовій доктрині існують сумніви стосовно доцільності розглядати поліцію з позиції сервісної діяльності. Так, І.М. Коросташов зазначає: «за європейськими стандартами надання поліцією допомоги і послуг суспільству, серед інших цілей (завдань) поліції, що традиційно виконується нею, є лише однією (окремою) із цілей (завдань) поліції країн – учасниць Європейського Союзу. Учений наголошує, що вищевказані стандарти містять вказівку про те, що аспект надання поліцейських послуг (на відміну від надання поліцією допомоги) залишається розмитим і важко піддається визначенню. Його не можна плутати з деякими покладеними на поліцію завданнями (наприклад, виданням паспортів). Функція надання послуг поліцією більше пов'язана зі ставленням населення до поліції, ніж з наділенням її широкими функціями з надання послуг на додаток до її традиційних завдань» [9, с. 62]. Отже, за нормативними актами, якими регулюється діяльність поліції в Україні, пропонується відокремлювати послуги Національної поліції від інших задач, які на неї покладаються.

З цього приводу, необхідно виділити ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року, за якою встановлено наступні завдання поліції:

1) забезпечує публічну безпеку і порядок. Тут мається на увазі, що поліцейські послуги спрямовуються на те, щоб захищати життєво важливі інтереси суспільства, які сконцентровані у матеріальних і духовних цінностях;

2) забезпечує охорону прав і свобод людини та інтереси суспільства і держави. Цим завданням передбачається реалізація

органами і посадовими особами здійснення організаційно-правових заходів, які спрямовані на захист прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, а також прав і законних інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, забезпечення безпечних умов для їх (прав, свобод і законних інтересів) належної та безперешкодної реалізації;

3) забезпечення протидії злочинності. В межах цього завдання, поліцією здійснюється ряд організаційно-правових, управлінських, а також виховних заходів, які направлені на те, щоб виявляти та ліквідовувати наявну злочинну активність у суспільстві, усувати негативні наслідки, виявляти та усувати причини та фактори, завдяки яким виникає та процвітає злочинність;

4) забезпечення надання допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують таку допомогу. Виконання поліцією цієї задачі передбачає надання побутової, правової, домедичної та (або) психологічної допомоги фізичним особам, які опинились у екстремній ситуації або по інших причинах потребують цієї допомоги та які не мають можливості одержати її з інших джерел [10]. Саме це завдання в контексті поліцейських послуг більш за все демонструє орієнтування діяльності Національної поліції під час ефективною взаємодії з суспільством, надаючи громадянам відповідну допомогу.

Отже, визначені Законом України «Про Національну поліцію» сфери, які реалізуються за рахунок конкретних завдань, можна трактувати як поліцейські послуги, які в свою чергу, ніяким чином не потрібно тлумачити як адміністративні послуги та визнавати їх такими. Проте, в цьому контексті закономірно вказати, що Національна поліція як орган виконавчої влади і суб'єкт, що надає публічні послуги здійснює сервісну діяльність комплексно і може надавати не тільки поліцейські послуги.

З-поміж окреслених завдань Національної поліції, вся її система діяльності може бути представлена сукупністю інших публічних послуг, серед яких, враховуючи функціональне спрямування діяльності поліції доцільно виділяти: адміністративні, інформаційні, поліцейське піклування як ексклюзивна послуга, соціальні послуги, професійні (правоохоронні). Охарактеризуємо кожен із видів більш детально.

1. Характеризуючи поліцейські послуги загалом, необхідно відмітити, що вагомим під час їх аналізу є також встановлення управлінських дій, які відображаються через адміністративні послуги. Серед адміністративних послуг, які визначені на законодавчому рівні та відносяться до сфери діяльності поліції, можна виокремити такі види: 1) видача спеціальних дозволів (погодження, висновки) для того, щоб здійснювати певні дії; 2) сертифікації продукції; 3) ліцензія окремих видів господарської діяльності; 4) здійснення державної реєстрації з введенням реєстрів; 5) посвідчення певних юридичних фактів.

Згадаємо Постанову Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 року № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг», за якою встановлені платні адміністративні послуги, видача яких відноситься до компетенції підрозділів експертної служби, серед яких: «сертифікація зброї, конструктивно схожих із нею виробів, набоїв, виробів піротехнічних побутового призначення та феєрверків з видачею сертифікатів (за схемами згідно з ДСТУ 3413)» [11].

В свою чергу, до платних адміністративних послуг, які надаються підрозділами Національної поліції відносять такі: «видача дозволів на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система; видача дозволу на зберігання і носіння (реєстрація, перереєстрація): нагородної зброї, мисливської, холодної, пневматичної зброї, інших предметів, на які поширюється дозвільна система; переоформлення зброї за місцем її

обліку з одного власника на іншого; видача дозволу (оформлення документів) на відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи, що працюють з вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об'єктів; видача дублікатів документів дозвільного характеру, у разі їх втрати або пошкодження» [11] тощо.

2. Наступним видом поліцейських послуг є інформаційні. Зазначимо, що згідно до ст. 25 Закону України «Про Національну поліцію», передбачено повноваження Національної поліції щодо інформаційно-аналітичного забезпечення, які представлені наступним чином:

– «поліція здійснює інформаційно-аналітичну діяльність виключно для реалізації своїх повноважень, визначених цим Законом;

– поліція в рамках інформаційно-аналітичної діяльності формує бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України;

– користується базами (банками) даних Міністерства внутрішніх справ України та інших органів державної влади;

– здійснює інформаційно-пошукову та інформаційно-аналітичну роботу;

– здійснює інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями» [10].

Також відповідно до ч. 3 ст. 25 цього Закону: «Поліція може створювати власні бази даних, необхідні для забезпечення щоденної діяльності органів (закладів, установ) поліції у сфері трудових, фінансових, управлінських відносин, відносин документообігу, а також міжвідомчі інформаційно-аналітичні системи, необхідні для виконання покладених на неї повноважень» [10].

Що стосується додаткових повноважень, то за Законом вказується тільки на те, що їх виконання покладається на поліцію виключно

законом. З цього приводу можна сказати, що зазначена норма, на нашу думку, носить спірний характер. З однієї сторони, відсутність у чинному Законі України «Про Національну поліцію» акцентів на те, які ж повноваження можуть покладатися на поліцію як додаткові, дає можливість «правлячій еліті» змогу вносити свої корективи у правовий статус поліції, переслідуючи власні інтереси, надаючи повноваження поліції, ззовні, при цьому, без зміни концепції розвитку цього органу в частині сервісної діяльності. З іншої сторони, той факт, що додаткові повноваження можуть покладатися на поліцію у встановлених Законом випадках, створює перешкоду у вигляді складності іншим уповноваженим суб'єктам, окрім парламенту – втручатися та вносити зміни у «серце» правового статусу поліції, тобто повноваження [12, с. 66-67].

3. Після набрання чинності Закону України «Про Національну поліцію», до превентивних заходів поліції було додано ще один, новий для України – це поліцейське піклування. Враховуючи положення цього Закону, можна сказати, що поліцейське піклування відноситься до превентивних заходів поліції, які «застосовуються поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень» [10].

Законодавцем у ст. 41 Закону України «Про Національну поліцію» було чітко закріплено перелік осіб, до яких застосовується поліцейське піклування, зокрема: «неповнолітньої особи віком до 16 років, яка залишилася без догляду; особи, яка підозрюється у втечі з психіатричного закладу чи спеціалізованого лікувального закладу, де вона утримувалася на підставі судового рішення; особи, яка має ознаки вираженого психічного розладу і створює реальну небезпеку оточуючим або собі; особи, яка перебуває у публічному місці і внаслідок сп'яніння втратила здатність самостійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі» [10].

Враховуючи зазначене положення Закону, можна вказати на наступні ознаки поліцейського піклування: 1) це ексклюзивна послуга, яка здійснюється виключно працівниками поліції; 2) це превентивний захід, який полягає у застосуванні дій, що спрямовуються на попередження порушення публічного порядку, безпеки, а також на те, щоб особа не завдала шкоди сама собі; 3) це захід тимчасового характеру; 4) це послуга, яка може надаватися чітко визначеним законодавством особам; 5) оформлюється процесуально за допомогою протоколу; 6) не передбачає використання ніяких санкцій до особи.

Отже, під поліцейським піклуванням можна розуміти публічну послугу, яка надається тільки Національною поліцією України у вигляді тимчасового превентивного заходу, за рахунок якого поліцейські, не виходячи за рамки закону, вправі надавати допомогу особам, які через особисті, економічні чи соціальні причини потребують таку допомогу.

Насамкінець можна сказати, що поліцейське піклування як превентивний поліцейський захід, без сумніву являється позитивним моментом в контексті реалізації відносин партнерського характеру між громадянами та поліцією.

4. Розглядаючи такий вид як соціальні послуги в діяльності органів поліції, слід ще раз нагадати про те, що поліція «здійснює надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги» [10]. Проте, в чому полягає призначення такої допомоги, її змістовне наповнення, тощо – законодавцем не роз'яснюється. Втім, якщо звернути увагу на ст. 18 Закону України «Про Національну поліцію», то в ній вказується, що поліцейський зобов'язаний: «надавати невідкладну, зокрема домедичну і медичну, допомогу особам, які постраждали внаслідок правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в безпорадному стані або стані, небезпечному для їхнього життя чи здоров'я» [10]. Цією ж

статтею в наступному пункті зазначено, що: «Поліцейський на всій території України незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу доби в разі звернення до нього будь-якої особи із заявою чи повідомленням про події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, або в разі безпосереднього виявлення таких подій зобов'язаний вжити необхідних заходів з метою рятування людей, надання допомоги особам, які її потребують, і повідомити про це найближчий орган поліції» [10]. І згідно до п. 14 ст. 23 цього ж Закону, встановлено, що поліція: «вживає всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної і медичної, допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їхнього життя чи здоров'я» [10]. Отже, цими положеннями і відокремлюється такий вид як соціальні послуги в діяльності поліції.

5. Наостанок, спробуємо визначити правову природу послуг, запровадження яких і викликає постійні дискусії та відверті супротиви стосовно розгляду правоохоронної діяльності як сервіс, що надається через поліцейські послуги. Дійсно, якщо судити з точки зору, що єдине завдання органу, як представника держави є надання послуг, то можна зробити логічне заключення, що і вся діяльність держави характеризується як сервісна. У цієї радикальної точки зору є свої прихильники [13, с. 24], але на сьогоднішній день є дуже радикальною як для політичних сил, як для громади, так і для науковців. Свідченням цього є постійні намагання перефразувати норми основного Закону про поліцію у невеликій кількості коментарях, за якими завдання поліції у традиційному вигляді визначаються як «реалізація державної політики у сферах», що стосуються забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони основоположних прав і свобод людини та інтересів суспільства і держави: протидії злочинності.

Враховуючи зазначене, норми Закону України «Про Національну поліцію» в частині основних завдань викликали багато питань зі своїми складностями не тільки стосовно того, як функціонує поліція, але і щодо того, як розуміти загальну категорію «послуг» в публічному праві. Якщо робити акцент на забезпеченні публічної безпеки і порядку, протидії злочинності та охороні прав і свобод людини, то слід вказати, що ці складові в контексті здійснення діяльності не являються такими, які призначені «на замовлення» для якоїсь конкретної особи, однак, за деякими ситуаціями така модель допускається. Тобто, якщо таку діяльність вбачати як послугу, то «вигодоотримувачем» є не якась людина, а суспільство загалом. Питання стосовно ініціювання послуг стосовно цих складових теж не можуть схилитись тільки щодо звернення до конкретної особи. Надання цих послуг «активується» у зв'язку зі створенням конкретних підрозділів поліції та закінчується після їх ліквідації.

Окреслене вище дає змогу поставити логічне питання: для чого була сформована поліція в нашій країні: 1) для того, щоб надавати поліцейські послуги особам, які самостійно нездатні вжити необхідних заходів, щоб захищати та забезпечувати свої права; 2) чи для того, щоб реалізовувати державну політику у правоохоронній сфері, аби забезпечувати права і свободи людини, суспільства і держави, а також протидіяти злочинності і підтримувати публічну безпеку і порядку? На нашу думку, ключовим завданням, яке повністю відображає існуючу концепцію публічних послуг є надання допомоги особам, яким вона необхідна. Однак і ця позиція за своїм змістом більше схильна до соціальних, про що вже йшла мова. З цього приводу можна виділити думку С.А. Шалгунової, яка вважає, «що для надання таких послуг існує не поліція, а інші органи та служби» [14]. Авторка вважає, що «використання в Законі № 580-VIII такого терміну, як «поліцейські послуги» суттєво принижує як самих працівників поліції, так і сферу їх

діяльності, ступінь значимості самої правоохоронної діяльності в державі та суспільстві. У свідомості населення формується думка про те, що поліція є органом обслуговування населення, а не захисту та забезпечення їх прав» [14]. Зазначена позиція відбиває тезу про те, що сприймати публічно-владну діяльність в контексті сервісу можна як результат генези правосвідомості, розвиток якої, на нашу думку, продовжується по сей день.

Отже, як підсумок цього підрозділу, зазначимо, що сучасна діяльність Національної поліції України може бути охарактеризована через наступні важливі положення:

1) По-перше, враховуючи, що поняття «поліцейська послуга» на законодавчому рівні та серед наукової спільноти чітко не визначається, її доцільно розглядати через суб'єктну характеристику під час її надання;

2) По-друге, уникаючи зазначену суперечність, поліцейські послуги на теоретичному рівні можна визначити за широким та вузьким підходом. В широкому розумінні, послуги розглядаються відповідно до суб'єкта, який їх надає. Мається на увазі, що уся діяльність Національної поліції характеризується як поліцейська послуга. За вузьким розумінням, поліцейські послуги можна розуміти як систематичну професійну діяльність уповноважених підрозділів та/або службових осіб Національної поліції, яка направлена на те, щоб задовольнити публічний інтерес, який полягає у виконанні ключових завдань: «забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності».

Визначено, що з-поміж окреслених завдань Національної поліції, вся її система діяльності може бути представлена сукупністю інших публічних послуг, серед яких, враховуючи функціональне спрямування діяльності поліції доцільно виділяти: адміністративні послуги,

інформаційні послуги, поліцейське піклування як ексклюзивна послуга, соціальні послуги, професійні (правоохоронні) послуги.

1.2. Нормативно-правове забезпечення послуг, які надаються Національною поліцією України

Правове регулювання та його здійснення під час діяльності Національної поліції з надання послуг зумовлюється встановленням та реалізацією адміністративно-правових норм, які і становлять основу правового регулювання суспільних відносин, об'єктом яких виступають поліцейські послуги. У зв'язку з тим, що нормативно-правове закріплення основ діяльності Національної поліції з надання послуг є важливим аспектом, то можна сказати, що особливості правовідносин, які формуються під час надання послуг поліцією, їх правова регламентація буде здійснюватися за рахунок норм адміністративного права.

Норми адміністративного права як складова частини механізму адміністративно-правового регулювання, об'єктивно відображається в різних актах нормативного характеру [15, с. 26]. Ці акти, як відомо, зазвичай, встановлені за відповідною ієрархією, завдяки якій визначається юридична сила кожного з них.

Ключовим нормативно-правовим актом в цій ієрархії та який має найвищу юридичну силу, а його положення встановлюють правові засади діяльності абсолютно усіх суб'єктів в правовому полі, являється Конституція України від 28 червня 1996 року [16]. Положення Конституції України чітко не конкретизують діяльність поліції. Проте, Основним Законом визначає засади їх діяльності. Так, згідно до ст. 6 Конституції України встановлено, що «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів

України» [16]. Стаття 8 Конституції України встановлює, що «звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується» [16]. У статті 19 вказується, що «правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством» [16]. Також згідно до ст. 24 Конституції України: «громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом» [16] тощо. Наведені конституційні норми забезпечують основу правового життя, а тому органи Національної поліції, перш за все, повинні керуватися нормами Конституції України під час здійснення своєї діяльності.

Продовжуючи, зазначимо, що оскільки основною функцією надання послуг є сервісна політика держави, яка направлена на те, щоб створювати комфортне соціально захищене середовище, то і питання нормативного врегулювання цієї функції потребує відповідного приведення законодавчої бази України відповідно до встановлених міжнародних стандартів щодо надання публічних послуг.

Як зазначається у ст. 9 Конституції України: «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України» [16].

В контексті зазначеного, можна відмітити, що міжнародні договори України, як і Конституція, в більшій мірі закріплюють в основному лише правові засади діяльності органів поліції під час надання послуг, без встановлення конкретики, які заходи необхідні для здійснення цієї діяльності. У зв'язку з цим, виділимо ключові, на нашу думку, міжнародні нормативно-правові акти, зокрема:

1) Загальну Декларацію прав людини від 10 грудня 1948 року. За цією Декларацією, ключовим завданням, яке повинні прагнути виконувати всі народи й усі держави полягає у тому, «щоб кожна людина та кожний орган суспільства, завжди маючи на увазі дану

Декларацію, прагнули шляхом освіти сприяти поважанню цих прав і свобод та забезпеченню, шляхом національних і міжнародних прогресивних заходів, загального й ефективного визнання та здійснення їх як серед народів держав-членів Організації, так і серед народів територій, що перебувають під їх юрисдикцією» [17];

2) Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права людини від 16 грудня 1966 року. Згідно до положень цього міжнародного документу, зазначається наступне: «Кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті, зобов'язується в індивідуальному порядку і в порядку міжнародної допомоги та співробітництва, зокрема в економічній і технічній галузях, вжити в максимальних межах наявних ресурсів заходів для того, щоб забезпечити поступово повне здійснення визнаних у цьому Пакті прав усіма належними способами, включаючи, зокрема, вжиття законодавчих заходів» [18]. При цьому «держави, які беруть участь у цьому Пакті, зобов'язуються гарантувати, що права, проголошені в цьому Пакті, здійснюватимуться без будь-якої дискримінації щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, народження чи іншої обставини» [18];

3) Значне місце серед міжнародних нормативно-правових актів займає Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року. Цим актом визначається, що «кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті, зобов'язується: забезпечити всякій особі, права і свободи якої, визнані в цьому Пакті, порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть коли це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні; забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалось компетентними судовими, адміністративними чи законодавчими властями або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, і розвивати можливості судового захисту;

забезпечити застосування компетентними властями засобів правового захисту, коли вони надаються» [19].

Таким чином, якщо говорити про значення цих міжнародних нормативно-правових актів для України як основоположних правових засад під час діяльності органів поліції щодо надання послуг, слід вказати на думку О.І. Беспалової. Зокрема, вченою наголошувалось на тому, що «сучасні тенденції до глобалізації різноманітних процесів суспільного розвитку, виникнення нових загроз існуючому стану безпеки (як національної, так і міжнародної) зумовлюють необхідність запровадження якісно нових взаємовідносин між державами, налагодження ефективного співробітництва, вироблення та запровадження єдиних стандартів управління в найбільш значущих сферах суспільного життя» [20, с. 14]. Повністю підтримуємо позицію вченої та додамо, що міжнародні стандарти щодо діяльності поліції з надання послуг закріплюються у великій кількості міжнародних документів, однак, на нашу думку, виділимо Європейський кодекс поліцейської етики, затверджений Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 року [21], в якому без усілякою «води» встановлено досить правильні завдання поліції, серед яких: 1) забезпечення громадського спокою, додержання закону та порядку серед суспільства; 2) захист і додержання основоположних прав і свобод людини (перш за все, які закріплені за Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод); 3) протидія та запобігання злочинності; 4) всебічна допомога, в тому числі надання послуг населенню [21].

Наступна група нормативно-правових актів, рівень яких визначає правові засади під час діяльності поліції щодо надання послуг – кодифіковані акти. Виділяючи кодифіковані нормативно-правові акти, які безпосередньо закріплюють правові засади під час діяльності поліції щодо надання послуг, можна назвати наступні:

1) Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року, завданням якого є «охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством» [22]. Слід зазначити, що положення цього нормативного акту містять в собі ще радянські відбитки і законодавець, постійно оновлюючи цей Кодекс, старається адаптувати його норми під сучасні стандарти, за якими сприймається публічний сервіс;

2) Враховуючи те, що розуміння послуг, які надаються Національною поліцією є доволі широким, по цій причині сфера кримінальної юстиції теж повинна характеризуватись як сервіс, у зв'язку з чим, виділимо і Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року, завданням якого є «правове забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою України від кримінально-протиправних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, а також запобігання кримінальним правопорушенням» [23];

3) Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року, завданням якого є «захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду» [24].

Значенням цих кодексів у діяльності поліції щодо надання послуг проявляється у тому, що вони містять положення, якими закріплюється протиправна поведінка осіб; встановлюється міра реагування такої

поведінки; визначається порядок, за яким складаються процесуальні документи, тощо. Між іншим, очевидним є те, що окреслені нормативні акти не відносяться до системи адміністративно-правового забезпечення в розглядуваному питанні.

Окремим рівнем нормативно-правових актів, які закріплюють правові засади під час діяльності органів поліції з надання послуг є закони України. Слід зазначити, що існує багато законів, які визначають правові засади діяльності органів поліції з надання послуг, саме тому, вбачається за доцільне, щоб не виходити за межі дослідження, акцентувати увагу на ті, які є найважливішими.

Безумовно, першим та провідним законодавчим актом є Закон України «Про Національну поліцію», положення якого закріплюють правові засади організації та діяльності поліції, правовий статус працівників поліції та порядок, за яким відбувається проходження служби [10].

Іншим важливим законом, який встановлює сервісні засади під час діяльності поліції є Закон України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» від 15 березня 2018 року, яким визначено «сутність службової дисципліни в Національній поліції України, повноваження поліцейських та їхніх керівників з її додержання, види заохочень і дисциплінарних стягнень, а також порядок їх застосування та оскарження» [25]. Зазначимо, що саме цим законодавчим актом формується свідомість працівників поліції та спрямовує їх здійснювати діяльність, яка буде корисною для людини та суспільства загалом.

Серед інших існуючих законів, що мають відношення до правових засад стосовно надання послуг Національною поліцією, слід виділяти: Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року, положенням якого закріплюється, що «завданням оперативно-розшукової діяльності є пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які

передбачена Кримінальним кодексом України, розвідувально-підривну діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій з метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави» [26]; Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року, який «визначає головні напрями загальнодержавної політики та організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [27] тощо.

Зазначені закони в тому числі відображають міжгалузевий характер правового регулювання сервісної діяльності органів поліції.

В свою чергу, адміністративно-правова складова нормативного забезпечення представлена наступними законами: Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 1 грудня 1994 року, який «визначає умови і порядок встановлення та здійснення адміністративного нагляду за окремими категоріями раніше судимих осіб та їх обов'язки» [28]; Закон України «Про дорожній рух» від 30 червня 1993 року, який «визначає правові та соціальні основи дорожнього руху з метою захисту життя та здоров'я громадян, створення безпечних і комфортних умов для учасників руху та охорони навколишнього природного середовища» [29]; Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 року, яким встановлюється, що «громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються і діють у взаємодії з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, додержуючись принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав та свобод людини і

громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності членів цих формувань» [30].

Отже, значення цієї категорії законів України як правових засад, за яких визначається діяльність поліції з надання послуг полягає у тому, що їх норми: 1) детально відображають окремі напрями подібної діяльності; 2) відображають правовий статус органів поліції та посадових осіб; 3) встановлюють відповідні способи, згідно з якими виконується діяльність щодо надання послуг персоніфікованого типу.

Далі виділимо ще один рівень нормативно-правових актів, положення яких закріплюють правові засади діяльності органів поліції щодо надання послуг, а саме – підзаконні нормативно-правові акти. Відмітимо, що на цьому рівні проявляється адміністративно-правове регулювання діяльності органів поліції щодо надання послуг.

Систему підзаконних нормативно-правових актів, якими визначаються правові засади в розглядуваному питанні очолюють акти Кабінету Міністрів України (далі – Кабмін). Наприклад, з ціллю деталізувати положення Закону України «Про Національну поліцію», Кабміном було прийнято Постанову від 28 жовтня 2015 року № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» [31]. Цим положенням встановлено: ключові задачі, права і обов'язки поліції; правовий статус голови Національної поліції, тощо. Досить вагомі положення стосовно діяльності з надання послуг поліцією визначаються Постановою Кабміну «Про затвердження Положення про дозвільну систему» від 12 жовтня 1992 року № 576 [32], яка актуальна і на сьогодні. Цим положенням зазначається, що «дозвільна система – це особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян» [32].

Насамкінець звернемо свою увагу на нормативно-правові акти, які було прийнято Міністерством внутрішніх справ України та якими забезпечується координація діяльності поліції і в тому числі ця категорія нормативно-правових актів втілює в ній сервісні засади. Зазначені акти зазвичай класифікують за наступними групами:

1) за адресатом:

– акти, які мають відношення до органів поліції в цілому (як приклад, Наказ «Про взаємодію Національної комісії зв'язку та інформації з Національною поліцією України», «Про порядок розгляду звернень громадян» тощо);

– акти, які мають відношення до окремих підрозділів органів поліції (Накази «Про затвердження Положення про поліцію спеціального призначення»; «Про затвердження Інструкції з діяльності дільничних офіцерів поліції» тощо);

2) за змістом:

– акти, зміст яких має матеріально-правовий контекст (як приклад, Наказ МВС «Про затвердження Правил етичної поведінки» тощо);

– акти, зміст яких має процесуально-правовий контекст (Наказ МВС, «Про облік і рух кримінальних проваджень», «Про взаємодію Національної поліції України і Національної гвардії України при охороні публічної безпеки» тощо);

3) за суб'єктом видання:

– акти, видані МВС одноособово (Наказ «Про затвердження Інструкції з обробки протоколів про адміністративні правопорушення» тощо);

– акти, які видаються МВС разом з іншими міністерствами та відомствами (Наказ «Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що надають соціальні послуги бездомним громадянам», виданий МВС спільно з Мінпраці, Мінсім'ямолодьспорт, МОЗ, Держкомнацрелігій, Держдепартаментом виконання покарань) [33, с. 216-219].

Загалом, можна впевнено стверджувати, що розглянута система нормативно-правових актів на відомчому рівні сьогодні знаходиться у досить неоднозначному стані, оскільки є значна кількість недоліків та прогалин в правовому регулюванні як в діяльності окремих підрозділів органів поліції, так і під час інструктивного, процедурного забезпечення щодо надання поліцією окремих послуг. На превеликий жаль, але, враховуючи сьогоднішні реалії, заповнення цього «вакууму» із цілою низкою проблем відбувається занадто повільно, що в свою чергу, несприятливо впливає на здійснення діяльності органами поліції.

Таким чином, зважаючи на повне охоплення задач Національної поліції категорією «послуга», для ефективного нормативно-правового регулювання поліції потребується чітка кореляція з відповідними вимогами для того, щоб здійснювалась чітка сервісна діяльність. Характерна риса нормативно-правового регулювання послуг, які надаються Національною поліцією виражається в міжгалузевості, якою передбачається залучення норм різних галузей права.

Національна поліція під час виконання своєї діяльності та наданні послуг, керується нормативно-правовими актами по ієрархії, які мають різну юридичну силу, серед яких визначено наступні: 1) Конституція України; 2) міжнародні нормативно-правові акти; 3) кодифіковані акти; 4) закони України; 5) підзаконні нормативно-правові акти.

РОЗДІЛ 2

ПОЛІЦЕЙСЬКІ ПОСЛУГИ: ПИТАННЯ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

2.1. **Форми і методи як ключові складові механізму адміністративно-правового регулювання поліцейських послуг**

Основоположною складовою механізму адміністративно-правового регулювання діяльності поліції як суб'єкта, який надає послуги, безумовно є форми та методи, яким і присвячено цей підрозділ.

Розпочинаючи розгляд з форм в зазначеному питанні, відмітимо, що серед науковців можна зустріти неоднозначні та дискусійні позиції стосовно визначення форм адміністративно-правового регулювання в діяльності державних органів загалом та органів Національної поліції, зокрема. Сучасна філософська думка таку категорію як «форма» розглядає у поєднанні із категорією «зміст». Так, авторським колективом філософського енциклопедичного словника говориться, що «форма являє собою, перш за все, зовнішній обрис, зовнішній вигляд предмета, зовнішній вираз якогось змісту, а також і внутрішню будову, структуру, що визначає порядок предмета або порядок перебігу процесу, на відміну від його аморфного матеріалу, змісту та вмісту» [34, с. 489].

Звертаючи увагу на юридичні думки й ті, що можна зустріти в юридичній літературі, вбачається, що використовується близьке за змістом визначення: «являє собою зовнішнє вираження конкретних дій, що використовується суб'єктами відповідної діяльності» [35, с. 179]; «спосіб зовнішнього вираження змісту відповідної діяльності» [35, с. 181] тощо.

Отже, виходячи з цих позицій, можна виділити характерні ознаки, які відносяться до форм адміністративно-правового регулювання діяльності поліції під час надання послуг, зокрема: 1) являють зовнішній

вираз, який спрямований на конкретні напрями впливу в діяльності органів Національної поліції як суб'єкта, який надає послуги; 2) вказують, за якими напрямками може організовуватись та виконуватись діяльність органів поліції; 3) реалізація відбувається згідно до норм адміністративного законодавства, яке встановлює правовий статус органів поліції як суб'єкта, який надає послуги; 4) внаслідок їх реалізації в практичному плані знаходить своє віддзеркалення через конкретні завдання та функції в діяльності органів поліції, відповідно до яких досягається ціль такої діяльності; 5) обрання тих чи інших форм адміністративно-правового регулювання зумовлюється конкретними життєвими ситуаціями, умови яких визначають, яким чином необхідно діяти органами поліції як суб'єктам, які надають послуги; 6) надаються через однорідні, організаційні або правові напрями діяльності (правові/організаційні форми).

В свою чергу, виходячи з представлених ознак, можна визначити, що під формами адміністративно-правового регулювання послуг, які надаються органами поліції слід розуміти зовнішній вираз комплексу правових та організаційних заходів, які закріплені за нормами адміністративного права та реалізація яких здійснюється на підставі виконання установлених на законодавчому рівні повноважень для того, щоб виконувати поставлені завдання та функції щодо надання послуг.

Продовжуючи, вважаємо за необхідне перейти до аналізу конкретних видів форм розглядуваного питання, внаслідок чого буде можливість всебічно встановити змістовне наповнення явища, яке досліджується.

Слід зазначити, що форми адміністративно-правового регулювання діяльності органів поліції з надання послуг загалом є ідентичними з формами органів виконавчої влади, оскільки вони: 1) встановлюються спеціальними суб'єктами, які уповноважені їх надавати, в нашому випадку, органи Національної поліції; 2) зазначені

форми передбачають конкретну мету – надати комплекс законодавчих послуг.

В адміністративній науці загальноприйнятним вважається більшістю представників класифікувати форми адміністративно-правового регулювання на такі види: «видання адміністративних актів або актів державного управління (нормативних і ненормативних); вчинення юридично-значущих дій; укладання адміністративно-правових договорів» [36, с. 309]. Зазначена класифікація і буде слугувати провідною, щоб розглянути форми в зазначеному питанні.

1. Основоположна адміністративно-правова форма в діяльності органів поліції як суб'єктів, які надають послуги, вважається прийняття індивідуальних актів. Як приклад, виділимо позицію В.Б. Пчеліна, який, проводячи дослідження характерних властивостей перегляду адміністративних актів ОВС, справедливо відмічає, що «такі акти являють собою підзаконне, загальнообов'язкове, владне, гарантоване державою, одностороннє рішення зазначених органів, їх підрозділів (посадових осіб), що містить індивідуальні приписи, спрямоване на виконання завдань і реалізацію функцій цих органів, пов'язане з виникненням, зміною чи припиненням правовідносин» [37, с. 130].

На нашу думку, яскравий приклад, який демонструє прийняття адміністративних актів нормативного змісту органами поліції є ряд наказів, які затверджуються положеннями про регіональні підрозділи цього органу, а саме: Департамент патрульної поліції; Департамент протидії наркозлочинності; Департамент внутрішньої безпеки; Департамент кіберполіції; Департамент захисту економіки, тощо. Серед іншого, щоб забезпечити надання послуги органами поліції, зазвичай приймаються індивідуальні чи правозастосовні адміністративні акти.

2. Ще одна адміністративно-правова форма в діяльності органів поліції як суб'єкта, який надає послуги є здійснення юридично значущих

дій. Такими діями вважаються наступні: 1) складання протоколів про адміністративні правопорушення; 2) видача довідок; 3) прийняття заяв та повідомлень від громадян; 4) відповідати на заяви та скарги громадян; 5) вносити дані до відповідних інформаційних баз [12, с. 77] тощо.

Слід вказати, що адміністративні договори приймаються органами поліції у процесі здійснення юридично значущих дій, розглядаючи та вирішуючи індивідуальні юридичні справи, в результатів розгляду яких приймається відповідний правозастосовний акт. Так, С.М. Гусаров свого часу зазначав, що «правозастосовні акти, які є такими, що містять індивідуально-конкретні правові розпорядження, встановлюють (закріплюють, змінюють або припиняють) на підставі правових норм конкретні суб'єктивні права і обов'язки персонально зазначених осіб» [38, с. 33]. Погоджуючись з цією думкою, серед індивідуальних актів в діяльності органів поліції, що надають послуги, як приклад можна виділити акти, які мають позитивне спрямування (протокол, за яким надаються послуги у вигляді поліцейського піклування) або ж, які мають юрисдикційне спрямування (постанова стосовно притягнення особи до адміністративної відповідальності, протокол затримання особи, тощо).

3. Переходячи безпосередньо до останньої форми в зазначеному питанні – укладення адміністративних договорів, відмітимо, що деякими вченими ця форма визначається як пріоритетна [39, с. 146]. Також відзначимо п. 16 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якої: «адміністративний договір - спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері» [40].

Прикладом адміністративних договорів органів поліції як суб'єкта, що надає послуги можуть бути: 1) договори про закупівлю, постачання

необхідних матеріально-технічних засобів, які потрібні для того, щоб забезпечити надання послуг; 2) договори про підготовку, перепідготовку особових складів органів Національної поліції; 3) договори, за якими надаються послуги з охорони [12, с. 82] тощо.

Як узагальнення до окреслених форм адміністративно-правового регулювання послуг, які надаються органами поліції, можна стверджувати, що правовими формами (інструментами) надання таких послуг органами поліції вважаються традиційні засоби, за рахунок яких втілюється регулюючий вплив, зокрема: 1) видання нормативно-правових актів; 2) видання індивідуальних (адміністративних) правових актів; 3) укладення договорів.

Переходячи безпосередньо до розгляду питання методів в межах нашого дослідження, необхідно зазначити, що це питання потребує прискіпливої уваги, тому що доповнює розуміння властивостей механізму впливу, враховуючу сервісну ідеологію. Вирішення завдань, виконання функції органами поліції як суб'єкта, що надає послуги знаходить своє кінцеве проявлення в практичному плані через закріплені законом способи такої діяльності.

Так, юридична енциклопедична література поняття «метод» трактує як: «спосіб впливу юридичних норм на суспільні відносини» [35, с. 117]. Проте, вчені-адміністративісти, адміністративно-правові методи під час здійснення діяльності відповідних суб'єктів тлумачать як: «сукупність способів, прийомів, засобів впливу суб'єктів публічної адміністрації на об'єкти публічного управління, за допомогою яких установлюється юридично владне та юридично підвладне становище сторін у правовідносинах» [41, с. 12]; «органічну систему прийомів і способів безперервного правового впливу на поведінку учасників адміністративних відносин та характер взаємозв'язків між ними» [41, с. 16].

Враховуючи наведені вище позиції стосовно бачення сутності методів правового регулювання, в тому числі адміністративно-правових, вбачається за можливе під методами адміністративно-правового регулювання послуг, які надаються органами поліції розуміти закріплені за нормами адміністративного права комплекс способів (засоби, прийоми), які мають адміністративно-правовий вплив, що використовується Національною поліцією в рамках їх визначеної законом компетенції для того, щоб виконувати завдання і функції щодо надання адміністративних, інформаційних, соціальних та професійних (правоохоронних) послуг.

Особливу увагу серед методів в розглядуваному питанні заслуговують методи переконання та примусу. Відмітимо, що під час застосування такого методу, як переконання, в його межах зазвичай використовується метод заохочення. Сам же метод заохочення можна характеризувати за двома аспектами. Перший аспект говорить про заохочення безпосередньо самих працівників органів поліції, що повинно слугувати для них як стимул, аби досягати найвищих результатів у процесі виконання своїх службових обов'язків, надаючи відповідні послуги.

Окремими науковцями зауважується, що «заохочення – це публічне визнання заслуг, нагородження, надання суспільної пошани особам рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ у зв'язку з досягнутими ними успіхами у процесі виконання роботи, службових завдань у формі встановлених чинним спеціальним законодавством заходів заохочення, пільг і переваг» [42, с. 119].

В контексті нашого дослідження, правовими основами видів заохочень працівників органів поліції, порядок і права начальників стосовно їх застосування, визначається у Законі України «Про Дисциплінарний статус Національної поліції України» [25]. Так, відповідно до ст. 6 цього Закону встановлено наступне:

«заохочення є засобом підтримання службової дисципліни, що полягає у відзначенні поліцейського за успішне виконання ним обов'язків, а також за інші заслуги перед державою та суспільством. До поліцейських можуть застосовуватися такі види заохочень: дострокове зняття дисциплінарного стягнення; занесення на дошку пошани; заохочення грошовою винагородою; заохочення цінним подарунком; надання додаткової оплачуваної відпустки тривалістю до п'яти діб; заохочення відомчими заохочувальними відзнаками Національної поліції України; заохочення відомчими заохочувальними відзнаками Міністерства внутрішніх справ України; дострокове присвоєння чергового спеціального звання; присвоєння спеціального звання, вищого на один ступінь від звання, передбаченого займаною штатною посадою; заохочення відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України Вогнепальна зброя; заохочення відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України Холодна зброя» [25]. Використання до працівника органу поліції відповідного виду заохочення вказує на його вагомість у діяльності під час надання послуг і як наслідок – повинно мати відбиток у вигляді покращених результатів.

У другому ж аспекті мова йде про заохочення громадян в контексті стимулу їх поведінки, яка спрямовується на те, щоб допомагати органам поліції у процесі виконання ними функцій щодо надання послуг. У контексті наведеного погоджуємось з думкою О.М. Дей, з позиції якої: «заохочення являє собою особливий засіб позитивного соціально-правового впливу на поведінку людей з метою породження та підтримки суспільно-значущої активності, в результаті застосування якої винагороджується заслужена поведінка суб'єкта та реалізується взаємний інтерес особи, суспільства й держави» [43, с. 115].

Іншим методом адміністративно-правового регулювання діяльності органів поліції щодо надання послуг є метод примусу, який

можна характеризувати як законне обмеження свободи в частині вибору поведінки на підставі фізичного тиску [35, с. 80]. Однак, як зазначається окремими вченими-правознавцями, зазвичай, у переважній більшості адміністративно-правові норми виконуються в добровільному порядку, а тому метод переконання в такому разі вважається основоположним в управлінській діяльності [9, с. 63]. В свою чергу, метод примусу, незважаючи на специфічність діяльності, яка досліджується, має місце бути в діяльності органів поліції як суб'єктів, якими надаються послуги. Відзначимо, що адміністративному примусу характерні наступні особливості: 1) застосовується виключно у поєднанні з використанням виховних заходів, з активною реалізацією правосвідомості та нетерпимим ставленням до антигромадських проступків; 2) застосовується з метою охорони суспільних відносин; 3) використовується, зазвичай, без звернення до суду; 4) використовується не тільки під час вчиненого правопорушення, але і якщо воно відсутнє, тобто у зв'язку з його попередженням або забезпеченням громадського порядку та безпеки, виходячи із існуючих надзвичайних ситуацій; 5) обов'язковий примусовий порядок під час застосування примусу, незалежно від волі і бажання суб'єкта щодо якого він застосовується; 6) містить в собі декілька ключових цілей: а) не допускати протиправних ситуацій; б) для того, щоб припинити вже розпочате або вже вчинене правопорушення; в) для караності осіб, якими було вчинено правопорушення [41, с. 241-242].

Існує думка у юридичній літературі стосовно того, щоб перестати поділяти методи правового регулювання галузей за різними класифікаціями, тому що вони спотворюють різноманітність існуючих методів, а на противагу цього здійснювати дослідження кожного галузевого методу як неповторної сукупності способів регулювання. Як приклад, Б. Сташків вважає метод правового регулювання права соціального забезпечення «імперативно-диспозитивним і не

погоджується підганяти його під стандартну класифікацію, чим, певним чином, виключає корисність такої класифікації взагалі» [41, с. 100].

Разом з тим, використовуючи імперативні і диспозитивні методи адміністративно-правового регулювання послуг в діяльності органів поліції викликає значимий інтерес, враховуючи суперечливий характер їх проявлення у сфері, яка досліджується. Тобто, можна сказати, що методи адміністративно-правового регулювання послуг органами поліції розкриваються через збереження засад імперативності навіть у відносинах, які засновані на договірній основі, а ще більш особливе значення становлять методи взаємодії з приватними особами, громадою місцевого рівня та суспільства загалом.

Насамкінець виділимо ще один досить цікавий метод в контексті нашого дослідження – це метод координації. Як вже прийнято робити акцент на юридичну енциклопедичну літературу, відповідно до якої: «координація являє собою узгодження, поєднання, приведення до певного порядку чи відповідно до поставлених завдань складових частин чогось (понять, дій, речей тощо)» [35, с. 199]. Між тим, координація в державному управлінні являється одним із основоположних управлінських методів, суть якого в тому, щоб забезпечити впорядкування взаємовідносин і взаємодій між учасниками державного управління, з ціллю узгодити такі дії та в результаті об'єднати зусилля, щоб вирішувати загальні завдання.

Більш того, дефініція «координація» була закріплена і на законодавчому рівні в Інструкції організації діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 6 липня 2017 року № 570 [44]. Відповідно до положень цього нормативно-правового акту встановлено, що «організація роботи органів досудового розслідування Національної поліції України (далі – органи досудового розслідування) передбачає ефективну участь слідчих у захисті особи, суспільства та

держави від кримінальних правопорушень, охороні прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження» [44]. Наведене положення дає змогу зазначити, що суть координації в діяльності органів поліції як суб'єкта, який надає послуги полягає в погодженні дій суб'єктів, які є рівноправними та вправі володіти, як приклад (різним обсягом повноважень і на підставі об'єднаних спільних зусиль набагато ефективніше здійснювати виконання завдань стосовно дотримання та зміцнення правопорядку). До речі, завдяки координації як методу адміністративно-правового регулювання, в найбільшій мірі відбивається специфіка сервісної природи під час діяльності органів поліції.

На підставі вищевикладеного, слід зазначити про те, що основоположною складовою механізму адміністративно-правового регулювання діяльності поліції як суб'єкта, який надає послуги, виступають форми та методи.

Під формами адміністративно-правового регулювання послуг, які надаються органами поліції слід розуміти зовнішній вираз комплексу правових та організаційних заходів, які закріплені за нормами адміністративного права та реалізація яких здійснюється на підставі виконання установлених на законодавчому рівні повноважень для того, щоб виконувати поставлені завдання та функції щодо надання послуг.

Встановлено, що форми адміністративно-правового регулювання діяльності органів поліції з надання послуг загалом є ідентичними з формами органів виконавчої влади, у зв'язку з чим, серед основних форм в досліджуваному питанні слід виділяти такі: 1) видання індивідуальних (адміністративних) правових актів; 2) вчинення юридично-значущих дій; 3) укладання адміністративно-правових договорів.

В свою чергу, було визначено, що під методами адміністративно-правового регулювання послуг, які надаються органами поліції слід

розуміти закріплені за нормами адміністративного права комплекс способів (засоби, прийоми), які мають адміністративно-правовий вплив, що використовується Національною поліцією в рамках їх визначеної законом компетенції для того, щоб виконувати завдання і функції щодо надання адміністративних, інформаційних, соціальних та професійних (правоохоронних) послуг.

Основними методами, які загальноприйнято виділяти загалом, в тому числі в досліджуваному питанні є наступні: 1) метод переконання (заохочення); 2) метод примусу; 3) метод координації, завдяки якому відображається специфіка сервісної природи під час діяльності органів поліції.

2.2. Особливості адміністративно-правових відносин щодо надання послуг органами Національної поліції як складової правоохоронної діяльності

Закріплюючи демократичні правові стандарти взаємовідносин людини та держави через спеціальні органи, виникає необхідність реформування адміністративно-правових відносин з ціллю сформувати налагоджений механізм, який би в повній мірі забезпечував реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, які будуть втілюватись у повсякденне життя під час адміністративно-правових відносин, в тому числі, учасниками яких повинні бути і органи поліції.

Наука адміністративного права закріплює позицію, згідно до якої адміністративно-правові відносини, які формуються у сфері діяльності органів Національної поліції, характеризують за двома видами відносин (управлінські і адміністративно-правові). Слушною в цьому аспекті є думка І.М. Шопіна, за якою: «сама по собі правова норма не здатна реалізувати такі відносини, вони можуть реалізуватися лише у процесі

управління» [45, с. 163]. «При цьому, управлінські відносини опосередковуються не тільки адміністративним, а й іншими галузями права. Поняття цих відносин є більш широким і лише частина з них регулюється адміністративним правом, а отже, і входить до предмета останнього», – зауважує вчений [45, с. 164].

Відносини стосовно надання послуг органами поліції формуються у процесі їх взаємодії з органами виконавчої влади та фізичними і юридичними особами, громадою та суспільством загалом щодо конкретних об'єктів, а саме (соціальних благ), завдяки яким задовольняються усі необхідні потреби людей [46, с. 8].

Як вважає О.І. Харитонова: «адміністративно-правові відносини є різновидом суспільних відносин, урегульованих адміністративно-правовою нормою, що складаються у галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасників (або всі учасники) яких є носіями владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави» [36, с. 313].

Резюмуючи позитивні аспекти зазначених підходів, які визначають адміністративно-правові відносини, відмітимо, що в переважній більшості відстоюється думка про те, що адміністративно-правові відносини являються видом суспільних відносин. Отже, під адміністративно-правовими відносинами можна розуміти врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, за якими сторони (суб'єкти) взаємопов'язуються та взаємодіють на підставі виконання суб'єктивних прав і обов'язків, які встановлюються і гарантуються конкретними адміністративно-правовими нормами.

В свою чергу, під адміністративно-правовими відносинами щодо надання послуг органами поліції можна розуміти врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, які можуть виникати, змінюватись та припинятись під час реалізації основоположних завдань і

функцій з ціллю – охороняти права і свободи людини, а також публічний інтерес, в тому числі, створювати необхідні умови для того, щоб реалізовувати органами Національної поліції свої права на підставі надання адміністративних, соціальних та інформаційних послуг у правоохоронній сфері.

Продовжуючи, слід вказати, що адміністративно-правові відносини є підвидом правових відносин в цілому, тобто їм притаманні усі ознаки, які мають правові відносини. Між тим, у них є свої особливості, які зумовлюються, в першу чергу, виходячи зі специфіки виконавчої і розпорядчої діяльності. Серед таких особливостей виділимо наступні:

1) сторони (суб'єкти) цих відносин є суб'єктами адміністративного права, носіями передбачених адміністративними нормами прав і обов'язків, котрі мають змогу ці права реалізовувати, а обов'язки, які на них покладаються – виконувати;

2) одна із сторін завжди виступає носієм юридично-владних повноважень стосовно інших суб'єктів, якими вона наділяється за рахунок адміністративно-правових норм;

3) адміністративно-правові відносини виникають, як правило, в сфері публічного управління, і стосуються зв'язку із виконанням органами виконавчої влади покладених на неї владно-розпорядчих функцій;

4) адміністративно-правові відносини можуть формуватися по ініціативі будь-якої із сторін. Однак, згода чи бажання іншої сторони не є обов'язковою умовою, щоб такі відносини виникли;

5) суперечки, які можуть виникати між сторонами адміністративних правовідносин, розв'язуються, зазвичай, у позасудовому порядку, на підставі прямого розпорядження органу, який є правомочним;

б) якщо одна із сторін порушила адміністративно-правові норми, означене як наслідок – передбачає юридичну відповідальність, в більшості випадків це адміністративна чи дисциплінарна відповідальність;

7) адміністративно-правові відносини характеризуються виключно публічно-владним змістом, бо одному із суб'єктів обов'язково належать юридично владні повноваження стосовно інших учасників таких відносин [47, с. 35-36].

Загалом, адміністративно-правові відносини, які виникають під час надання послуг органами поліції, наділяються такими ж ознаками, як і будь-які інші адміністративно-правові відносини, зокрема: а) вони є підвидом правовідносин, а це говорить про належність усіх основних властивостей; б) притаманність державно-владної природи, яка має прояв за двома аспектами: 1) як мінімум одна сторона виступає суб'єктом державно-владної діяльності; 2) пов'язуються з реалізацією повноважень владного характеру; в) їм притаманний управлінський характер; г) формуються по ініціативі тільки в однієї сторони, без згоди іншої.

Також таким адміністративно-правовим відносинам характерні специфічні властивості:

1) відносинам щодо надання персоніфікованих послуг притаманні юрисдикційні ознаки, які не характерні для послуг, а також існування «позитивних» відносин, які не характерні для правоохоронної діяльності;

2) у відносинах щодо надання неперсоніфікованих послуг існує особливий суб'єкт-споживач послуг, як вже було визначено раніше (суспільство);

3) відносинам щодо надання неперсоніфікованих послуг притаманний юрисдикційний характер, тобто у таких відносинах

відсутня можливість їх припиняти по ініціативі особи, яка в цьому зацікавлена;

4) у відносинах щодо надання універсальних послуг відбувається подолання монополії органів поліції як суб'єкта, який виступає єдиним із можливих в правовідносинах, в яких існує провідний статус [48, с. 119].

Далі коротко акцентуємо свою увагу на складі адміністративно-правових відносин, які в тому числі стосуються розглядуваного питання та виділимо з цього приводу думку В.В. Коваленко, який у складі таких правових відносин виділяє: «юридичну основу, юридичні факти, дії, суб'єкти, об'єкт» [49, с. 42]. Охарактеризуємо кожен зі складових.

1. Юридична основа адміністративно-правових відносин представлена адміністративно-правовими нормами як (матеріальними, так і процесуальними), завдяки яким такі відносини виникають.

2. Юридичні факти – це сукупність певних дій та подій, які виступають як фактична підстава для того, щоб адміністративно-правові відносини виникали, змінювалися та припинялися.

3. Дії виступають в ролі фактів, які виникають по волі людей і можуть бути правомірними та неправомірними.

4. Суб'єктами виступають під час надання послуг, безпосередньо – органи Національної поліції, а також суб'єкти (набувачі таких послуг), тобто конкретні учасники: фізичні та юридичні особи, які наділяються правами і обов'язками [12, с. 95]. Так як у неперсоніфікованих послуг, які надаються органами поліції – конкретний суб'єкт відсутній у вигляді набувача таких послуг, то його роль, як вже зазначалося вище, виконує загальний суб'єкт: громада чи суспільство. Враховуючи, що серед ключових завдань Національної поліції є охорона інтересів держави, то вона в тому числі повинна бути визнана як неперсоніфікований суб'єкт адміністративно-правових відносин.

5. Під об'єктом розуміють те, стосовно чого виникають, розкриваються і припиняються адміністративно-правові відносини [41, с. 71]. Що стосується об'єкта адміністративно-правових відносин щодо надання послуг органами поліції, то ним виступає публічна безпека і порядок. У персоніфікованих відносин виділяються конкретні об'єкти: власність, життя і здоров'я людини, інформація, тощо.

З-поміж матеріальних відносин, в процесі надання послуг органами поліції, виникають також адміністративно-процесуальні відносини, які, з позиції І.М. Шопіної, «є відносинами, які складаються у зв'язку з рішенням індивідуально-конкретних справ і регулюються адміністративно-процесуальними нормами» [45, с. 165]. Як приклад, адміністративно-процесуальні відносини виступають такі, що пов'язуються з розглядом заяв і скарг суб'єктів, які звертаються на дії осіб, що уповноважені надавати адміністративні послуги. Взаємозв'язок матеріальних і процесуальних адміністративно-правових відносин характеризується тим, що матеріальні відносини формуються завдяки процесуальним. Головне призначення матеріальних норм полягає в тому, щоб регулювати соціальні зв'язки в контексті їх змісту, а процесуальні – забезпечити реалізацію матеріально-правового змісту в найбільш оптимальній формі. Враховуючи те, що процесуальне право формується у зв'язку з потребою реалізації норм матеріального права за певною процесуальною формою, то цілком можна стверджувати, що процесуальне право походить від матеріального і пов'язується з ним через так званий «проміжний ланцюг», як правозастосовна діяльність (процес) суб'єктів, які є уповноваженими та зумовлює потребу норм процесуального права, що призначені здійснювати регулювання специфічних, організаційних відносин, які складаються під час здійснення такої діяльності.

Своєрідністю правового регулювання у галузі процесуального права є те, що цільове призначення та соціальна роль процесуальних

норм містить охоронний характер. Проте, ніхто не заперечує, що охоронні правовідносини формуються тоді, коли вони опосередковуються санкціями закону, що буває не так вже і часто. Правовідносини, які формуються під час застосування диспозиції норм права, не являються охоронними, тому що їх виникнення не пов'язується з наявним правопорушенням (як приклад). Отже, охоронні правовідносини виступають для нас у випадку, коли порушуються норми процесуального права, бо таке порушення передбачається застосуванням санкцій, відповідно до яких право, яке було порушено – відновлюється або ж правопорушника притягують до юридичної відповідальності. У зв'язку з цим, можна сказати, що за загальної охоронної спрямованості усіх правовідносин, які закріплені за процесуальним правом (охоронні) виступають не всі правові відносини, а лише частина, яка встановлюється законом [50, с. 15].

Підсумовуючи, зазначимо, що сервісна природа в діяльності органів Національної поліції потребує розглядати надання нею послуг тільки в контексті адміністративно-правових відносин.

Під адміністративно-правовими відносинами щодо надання послуг органами поліції можна розуміти врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, які можуть виникати, змінюватись та припинятись під час реалізації основоположних завдань і функцій з ціллю – охороняти права і свободи людини, а також публічний інтерес, в тому числі, створювати необхідні умови для того, щоб реалізовувати органами Національної поліції свої права на підставі надання адміністративних, соціальних та інформаційних послуг у правоохоронній сфері. До складу адміністративно-правових відносин щодо надання послуг органами Національної поліції як складової правоохоронної діяльності належать, як і будь-яким іншим адміністративно-правовим відносинам такі компоненти: 1) юридична основа; 2) юридичні факти; 3) дії; 4) суб'єкти; 5) об'єкт.

РОЗДІЛ 3
СУЧАСНИЙ СТАН, НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ З ВИКОРИСТАННЯМ
ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

3.1. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання поліцейських послуг та можливості його адаптації в Україні

Сучасні умови розвитку України як держави говорять про її стрімке спрямування до Європейського Союзу (далі – ЄС), це стосується і розширеного міжнародного співробітництва з країнами ЄС, адаптації правових систем, тощо. Одне із ключових питань, яке має місце бути сьогодні – це реформування правоохоронних органів, а також поступове перетворення поліції з органу який виступає як каральний (репресивний) на сервісний (інституційний). Ефективним засобом, який може забезпечити реформаторські зміни у цьому напрямі, слугує дослідження та виокремлення ключових моментів із зарубіжного досвіду, що дозволить засвоїти існуючі у світі підходи та моделі, за допомогою яких організовується правоохоронна діяльність.

Концептуальне наповнення діяльності поліції та її кардинальні зміни відбувалися на протязі 70–80-х рр. ХХ ст., коли в Європі проходили студентські заворушення і шахтарські страйки. Масові незадоволення роботою підрозділів поліції послужили підґрунтям для пошуку нових ефективних заходів, які б поліпшили статус правоохоронних органів і повністю б «трансформували» роль та значення поліції в суспільстві. Ключова мета таких заходів полягала у тому, щоб позиціонувати поліцію як організацію обслуговуючого характеру, а не як силове відомство [51, с. 44].

Досліджуючи змогу імплементації зарубіжного досвіду щодо реалізації сервісної функції органами поліції, необхідно відмітити, що показником запровадження концепції, яка відповідає за якість управління у сфері поліцейської діяльності відбувалося за часів, коли проводився перший Європейський конгрес з питань управління якістю роботи поліції, що пройшов у м. Мюнстер (Німеччина) у 1998 році. На цьому Конгресі сформували ключові підходи, за якими буде створюватися нова модель діяльності поліції, також було акцентовано увагу на тому, що: 1) поліція визначається як сервісна служба, що надає послуги населенню на окремих територіях; 2) поліція зобов'язується виконувати свою діяльність для громадян, систематично оновлюючи для них комплекс послуг [52, с. 167].

Враховуючи вищенаведені положення, можна побачити, що функціонування поліцейських структур в цілому пов'язане з наданням саме якісних послуг населенню. На сьогоднішній день, будь-яка цивілізована держава та її органи внутрішніх справ, впевнено змінюють свою концепцію на організацію сервісного напрямку, за яким передбачено широкий спектр соціальних послуг з огляду на те, що основоположним чинником, який забезпечує ефективність їх діяльності є рівень довіри та задоволення нею зі сторони громадськості. Означене також схиляє до потреби в пошуку нових концепцій та моделей поліціювання та зумовлює необхідність досліджувати надання послуг органами внутрішніх справ в контексті змін, які здійснюються на ринку сервісних послуг [53, с. 23].

В багатьох країнах правоохоронними органами було взято на озброєння і вже сьогодні активно реалізовується модель (концепція) *Compstat Policing*, яка синтезує традиційні тактики боротьби зі злочинністю та прийняття участі громадян в такій роботі. «*Compstat Policing*», по своїй суті, продемонструвала нову філософію діяльності поліції, за якою поліція як орган сформована згідно до засади

децентралізації її системи, тобто основою її діяльності є тісна співпраця з громадянами, яка полягає у спільному визначенні проблем та їх вирішенні [54, с. 122].

Продовжуючи, виділимо також концепцію «сучасної боротьби зі злочинністю», яка є характерною в першу чергу для ФРН та деяких інших держав ЄС. За цією концепцією, чільне місце в діяльності кримінальної поліції займає не (попередження, припинення чи розкриття кримінальних злочинів), а орієнтир у середовищі, яке має злочинний характер. Поліція повинна не чекати повідомлення про злочини, які було вчинено, а досить активно залучатися до кримінальних подій, конспіративно входити до злочинних угруповань, здійснювати вербування і навіть, якщо в цьому буде потреба, провокувати на те, щоб злочин вчинявся. Маленьке уточнення щодо провокування: під ним мається на увазі не підштовхування законослухняного громадянина здійснювати злочинну діяльність, а спосіб, за яким можна змусити особу, що здійснює підготовку до злочину, діяти в умовах, які для неї явно не вигідні і цим самим зробити завдання для поліції дещо простішим, щоб її викрити та затримати. Характерною для західних правових систем є тенденція, яка дає змогу особі, що підозрюється вчинити злочин, який знаходиться під контролем правоохоронного органу. Ця тенденція досить чітко відображена у словах франкфуртського експерта по кримінальному праву К. Людерсена: «Оберігати осіб, схильних до злочинів, від остаточного падіння – зловживання, що несумісне з повагою до людської гідності й суперечить соціальним завданням держави» [55, с. 125].

Поліцейські ФРН у своїй діяльності керуються засадами, які було визначено одним міністром внутрішніх справ у післявоєнний період, серед яких: 1) діяльність поліції підпорядковується парламентському контролю і тим самим, опосередковано – суспільству; 2) поліція, здійснюючи повноваження, зобов'язується підпорядковуватися не

тільки закону, але й мати на увазі моральні норми, що підтримуються більшою частиною громадськості; 3) діяльність поліції повинна орієнтуватись на те, щоб служити населенню, тому що дії поліції можуть мати ефект за умови, якщо є збалансована згода населення з поліцією [56, с. 60].

Дещо детальніше звернемо увагу на окремі країни та особливості поліцейської діяльності в аспекті послуг. Так, у Чехії наприклад, основоположні завдання, які забезпечують здійснення сервісної функції згідно до Закону «Про поліцію» (1991 року), покладають на поліцію регіонального та муніципального рівня, підрозділи яких є більш усвідомленими до проблем місцевості, аніж національна поліція. Прикладом організаційних змін стосовно обслуговування поліцією звичайних громадян може послугувати реалізація так званого «столу скарг», який закріплено за кожним поліцейським відділком [57].

Структура лондонської поліції представлена службами «надзвичайних послуг», які здійснюють надання безкоштовних медичних послуг населенню у разі, якщо відбулися нещасні випадки або виникали надзвичайні події, а також послуги, за якими є можливість здійснювати транспортування до медичних закладів, забезпечуючи, при цьому, досить комфортні умови для категорії важкохворих осіб. Більш того, адміністрація Лондону працювала над тим, щоб розвивати та поліпшувати обслуговування населення, ціллю якої було досягти рівень сервісного обслуговування, відповідно до світових стандартів якості [58, с. 56]. Зазначимо, що у них це дуже непогано виходить і з них варто брати приклад.

У такій країні як Франція теж значно уваги приділялось, щоб покращити імідж поліції серед населення, в тому числі, багато разів змінювалися пріоритети діяльності поліції. Так, у Франції існує Центральна дирекція Національної поліції МВС, на яку покладається значна кількість повноважень, зокрема: 1) перевіряти виконання рішень

МВС; 2) контролювати правильний розподіл обов'язків між різними службами, а також займатися розстановкою кадрів; 3) сприяти адаптації поліції, згідно до існуючих потреб у населення; 4) брати участь під час розробки відповідних реформ. Окрім цього, апаратом зазначеного відомства здійснюється проведення перевірок, за скаргами, які надходять від населення щодо органів поліції, цим самим, проходить серйозна робота над їх аналізом та об'єктивністю і у разі чого, накладаються дисциплінарні стягнення на працівників поліції [59, р. 267].

Реформи, які здійснювались у 90-х рр. у Канаді, базувались на фінансових засадах, в результаті чого відбулось масове скорочення діяльності працівників державної служби, у тому числі і в Міністерства суспільних робіт та державних послуг, що послужило підґрунтям для обговорень на тему, чи стала якість послуг гірше під час прагнення урядом виконувати фінансові завдання. Тобто, по факту було сформовано альтернативну систему, за якою надаються послуги. Переходячи до організаційної структури поліцейських підрозділів Торонто (столиці Канади), яку утвердили у 2009 році, окремих сервісних підрозділів не передбачалось, тому що сама дефініція «служба» в буквальному сенсі і означає «служіння» народові. Мається на увазі, що кожна поліцейська функція розглядається як правоохоронна послуга. В той же час, підрозділи, які займаються інформаційним та матеріально-технічним забезпечення і зв'язком, з-поміж обслуговування системи поліції, є ще і суб'єктами підприємницької діяльності [60, с. 43-45].

Досить цікавим видається досвід Грузії щодо надання послуг органами поліції населенню. В цій країні існує Сервісне агентство Міністерства внутрішніх справ Грузії, грубо кажучи, він являється підрозділом, що надає будь-які послуги, які мають відношення до транспортних засобів (розмитнення, прийом платежів, огляд транспортного засобу експертами, виготовлення державного номерного

знаку, посвідчення водія, складання теоретичного та практичного екзамену, видача дозволів на купівлю зброї, її реєстрація та переоформлення) тощо [61].

За приклад виділимо дозвіл на придбання зброї, який у Грузії можна оформити на протязі робочого дня. Завдяки тому, що у них розвинена комп'ютерна система, на державному рівні, для того, щоб отримати будь-який документ дозвільного змісту, абсолютно немає необхідності в тому, щоб надавати додаткові довідки або різні підтвердження з інших установ, що в результаті максимально полегшує видачу особі документа, який її цікавить [60, с. 59]. Система реалізована таким чином, щоб людина не витратила дорогоцінний час на усілякі бюрократичні процедури. Звісно, як наслідок, черг майже не існує, хоча відмітимо, що на сьогоднішній день, в Сервісному центрі поліції Грузії обслуговується близько тисячі чоловік.

Отже, Грузія як країна щодо надання адміністративних послуг поліцією виступає яскравим прикладом засвоєння та функціонування згідно до установлених світових стандартів, де людина є основоположна цінність, і якісне надання послуг вважається ключовим пріоритетом для того, щоб задовольнити її потреби. В цьому плані досвід Грузії для нашої країни є беззаперечним. Без сумніву, Україна в цьому напрямі рухається досить впевнено, поступово все оцифровуючи (переводячи всі послуги на електронний рівень), однак на сьогодні, результатів, які б були дуже помітні, поки що спостерігається.

Особливої уваги в межах нашого дослідження заслуговує концепція комунального поліціювання (Community policing), яка з'явилася в англо-американській системі права ще у 70-х рр. ХХ ст., однак пізніше з дещо іншими варіаціями була поширена і на держави ЄС. Однозначне трактування зазначеної концепції, у зв'язку з різноманітністю її форм впливу – відсутнє, проте більшістю прихильників підкреслюється, що «функціонування поліції має бути

зорієнтоване на поширення демократизму відповідно до потреб суспільства й на основі партнерських відносин із ним» [62, с. 296]. В сучасному обліку вказаної категорії інтегруються усі зазначені аспекти, акцентуючи увагу на тому, що «community», виступає, перш за все, як цілісна соціальна система, елементні складові якої (населення, органи управління, тощо) функціонують та розвиваються у постійній взаємодії [63, с. 612].

Community Policing як модель в діяльності поліції повністю задовольняє потреби в сучасному суспільстві і дає змогу трансформувати поліцейську парадигму з концепції вузького типу поліцейської охорони на дещо ширшу (поліцейську службу) [62, с. 297]. Окрім завдання, яке є традиційним – знижувати рівень злочинності, сучасна поліція направлена і на те, щоб вирішувати значний масив соціальних проблем. Концептуальна основа таких змін обумовлена впевненістю у тому, що злочинність в рамках відповідної території може бути знижена завдяки аналізу характеристик і недоліків даного району, щоб в подальшому застосувати відповідну стратегію та конкретні заходи.

Серед соціальних проблем можуть бути, як приклад (перенаселеність окремого району, через що відбуваються пограбування та хуліганські витівки зі сторони молоді; наближеність районів до автострад, які «притягують» до себе повій, тощо). Тобто, щоб значно зменшити рівень злочинності, потрібно спрямовувати зусилля на вирішення саме тих проблем, про які говорить громадськість.

Отже, відбувається процес розширення об'єму «некримінальних» функцій в діяльності поліції, що трансформує її в орган з особливою специфікою, яка виражається у наданні різних соціальних послуг. Наприклад Департаментом поліції США встановлено 32 функції поліції, які стосуються надання послуг населенню. Виконувати дії щодо надання зазначених послуг віднімає близько 70 % робочого часу працівників

поліції. Зокрема, працівники поліції долучаються до різних напрямів роботи, серед яких: 1) пропагандистсько-виховна праця з населенням; 2) прийняття участі у вирішенні сімейних і побутових конфліктів; 3) надання допомоги психологічного спрямування тим, хто став жертвою насильства і громадянам, які знаходяться в критичній ситуації з різних причин; 4) рятування потерпілих від нещасних випадків і надання їм екстреної медичної допомоги; 5) організація допомоги і підтримка громадських формувань, що ставить на меті боротьбу з правопорушеннями, тощо. Зазвичай, реалізація зазначених функцій відбувається у звичайній формі через консультації, поради, пропозиції, які пов'язуються зі зверненням поліції до різноманітних організацій державного і недержавного типу, соціальних служб, тощо, мета яких – залучати їх вирішувати завдання стосовно охорони громадського порядку, боротися зі злочинністю та що важливо, взаємодіяти в цій роботі [64, с. 165].

Враховуючи зазначене, можна відмітити, що сучасні умови, які існують у розвинених демократичних країнах світу утверджують погляд на поліцію як систему, що є відкритою та спрямована на те, щоб обслуговувати громадськість, аналізувати стан соціуму та виявляти причини злочинності.

Також свого розвитку отримала ще одна концепція так званого «проактивного» обслуговування населення, відповідно до якої органи поліції повинні займати не реактивну, а проактивну сторону та здійснювати систематичну профілактику соціальної напруженості та протидіяти злочинам завдяки вирішенню проблем громадян і реалізації програм самообслуговування у сфері, яка забезпечує безпеку. Необхідна вимога стосовно діяльності сучасної поліції полягає у тому, що поліція має служити для громадян, звітувати та співпрацювати з громадою. Ця вимога є визначальною для створення подальших стратегій діяльності та розвитку поліції в переважній більшості країн світу.

Охарактеризована проактивна позиція може відбуватися як за довготривалою перспективою, так і проявлятися у систематичній діяльності органів поліції. Як приклад, у Великобританії патрульні поліцейські намагаються попередити формування груп людей, які знаходяться в місцях для відпочинку ввечері або вночі, з ціллю запобігати правопорушенням масового характеру. Серед іншого, поліція постійно знаходиться на зв'язку з мешканцями тих районів, в яких зосереджуються розважальні заклади і в яких має місце бути реальна небезпека під час виникнення порушень громадського порядку. Цей зв'язок може підтримуватися чи по телефону чи на підставі прямого контакту працівників поліції з громадянами. Більш того, поліцейські відвідують громадян, опитують їх, проводять бесіди стосовно того, що вони бачать поруч зі своїми будинками, чи не заважає їм гомін, який здійснюють відвідувачі розважальних закладів, тощо. В окремих випадках, поліція може навіть оплачувати користування телефоном деяким громадянам, якщо, наприклад, власник повідомляє поліції про події, які здійснюються біля його будинку [65, с. 156].

Поліція Великобританії є ще показником в контексті програмного, стратегічного підходу щодо удосконалення правоохоронної діяльності і приведенням у порядок стосунків «партнерського» типу з громадянами. В першу чергу згадаємо, що поняття «партнерство» (partnership) містить в собі британське коріння, і партнерство між поліцією і громадянами в цій країні виступає не як додатковий поліцейський ресурс, а становить єдину із можливих форм в діяльності поліції. Поліцейських Великобританії вчать в більшій мірі тому, як необхідно виконувати свою діяльність саме у взаємозв'язку з громадянами, мається на увазі проявлення толерантності і поваги до людей. Як відомо, що керівникам поліції Великобританії забороняється в першій половині робочого дня робити зауваження своїм підлеглим, тому що зіпсований настрій може

впливати на якість діяльності поліції, в тому числі під час взаємозв'язку з населенням [58, с. 102].

Таким чином, ключова мета цієї концепції в тому, щоб формувати якісно нові відносини між громадянами і поліцією, які можна характеризувати як партнерські. Окрім того, громадяни повинні сприйматися поліцією не тільки як партнери, але і як клієнти. І, відповідно, поліція повинна планувати свою діяльність таким чином, щоб від законослухняних громадян не надходило ніяких дорікань щодо якості поліцейського обслуговування [66, с. 27-28].

Насамкінець зазначимо, що на сьогоднішній день, одне із найважливіших питань в більшій частині держав є забезпечення контролю за поліцейською діяльністю. Існуючі методики, які здійснюють контроль за такою якістю, містять в собі наступні загальні тенденції:

1) управління поліцією удосконалюється, базуючись на загальній моделі, за допомогою якої відображаються зміни у суспільстві, з формуванням та реалізацією на її основі методик з індивідуальним змістом, які встановлюють національні та історичні особливості в кожній країні;

2) здійснюється кореляція концепції управління поліцією, яка орієнтується на те, щоб демократизувати управління поліції та розширити повноваження нижчих ланок, а також істотно змінити її компетенцію;

3) скорочується управлінський апарат поліції;

4) думка населення як замовника враховується до уваги під час удосконалення роботи поліції;

5) враховуючи те, що успішне виконання працівниками поліції свої безпосередніх завдань, які мають обслуговуюче спрямування, залежить напряду від вміння кожного поліцейського працювати згідно

до нових умов, саме тому, значна увага приділяється сучасним формам, за якими відбувається підготовка поліцейських [67, с. 420-421].

У підсумку до вищевикладеного розгляду зарубіжного досвіду країн, в яких досить успішно відбувається реалізація ідей, за якими поліція перетворюється на інституцію, яка сприяє зміцнювати публічний порядок, захищати права і свободи кожної людини по окремі та суспільства, зокрема, можна зазначити, що в нашій країні такий процес тільки набирає обертів.

Навіть не дивлячись на те, що реформування адміністративно-правового регулювання Національної поліції в Україні відбувається з врахуванням максимального використання зарубіжного досвіду, залученням іноземних спеціалістів і визначається наступними підходами: 1) імплементації цілісної моделі, за якою функціонує орган (підрозділ) поліції у вітчизняний простір (законодавство); 2) реалізація нової моделі на підставі органічного поєднання зарубіжного досвіду та вітчизняних традицій [68, с. 69].

На нашу думку, серед перспективних напрямів становлення і розвитку адміністративно-правового регулювання Національної поліції на сучасному етапі, враховуючи зарубіжний досвід, слід виділяти наступні: 1) впровадження концепції Community policing (за якою функціонування поліції орієнтується відповідно до потреб суспільства й на основі партнерських відносин із ним). Ця концепція без сумніву була б дуже корисною для України, однак, окрім її впровадження, не треба забувати, що дуже багато залежить від того, як сприймається поліція громадянами, а в нашій країні, поки ставлення людей не буде змінюватися, звичайно, в першу чергу потрібно, щоб поліція вела себе достойно та належним чином виконувала свої обов'язки, доти говорити про щось зарано; 2) впровадження концепції «проактивного» обслуговування населення (за якою органи поліції повинні здійснювати систематичну профілактику соціальної напруженості та протидіяти

злочинам завдяки вирішенню проблем громадян і реалізації програм самообслуговування у сфері, яка забезпечує безпеку); 3) впровадження засобів, які забезпечують відкритість діяльності Національної поліції; 4) розвивати сферу саме щодо надання соціальних послуг поліцією, оскільки, на нашу думку, ці послуги є найбільш значимими для більшої частини громадян, яким їх необхідно надавати.

Як висновок, необхідно вказати, що зарубіжний досвід регулювання поліцейських послуг чітко дає зрозуміти, що в більшості розвинених країн досить успішно відбувається реалізація ідей, за якими поліція перетворюється на інституцію, яка сприяє зміцнювати публічний порядок, захищати права і свободи кожної людини по окремі та суспільства, зокрема.

В тому числі, сучасні умови, які існують у розвинених демократичних країнах світу утверджують погляд на поліцію як систему, що є відкритою та спрямована на те, щоб обслуговувати громадськість, аналізувати стан соціуму та виявляти причини злочинності.

3.2. Напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання поліцейських послуг з врахуванням проблемних аспектів

Після того як у 2015 році було прийнято Закон України «Про Національну поліцію», а вже сьогодні у 2020 році, можна безумовно говорити про вагомі позитивні зрушення у напрямі демократизації суспільно-державного життя, а також про те, що поступово поглиблюється діалог між владою (органами поліції) та суспільством, в тому числі, нехай і не стрімко, але поліпшується якість та змістовність в контексті їх взаємодії.

Разом із тим, слід відмітити, що цей Закон вже після свого прийняття, а тим більше сьогодні – вважається далеко не «ідеальним» і отримував, так і продовжує отримувати багато критичних зауважень зі сторони правознавців, політичних та громадських діячів, тощо. Зазначимо, що великою кількістю експертів наголошується на тому, що значна кількість положень чинного Закону про поліцію взята зі старого Закону «Про міліцію» (від 1990 року) і цей факт не можна заперечувати. З цього приводу доцільно виділити цікаву думку правозахисника Е. Багірова, який вважає, що «новий Закон № 580-VIII – це кастрований варіант Закону «Про міліцію». У ньому повністю відсутня конвенція прав людини. Якщо міліція захищала інтереси і права громадян і держави, то незрозуміло, що захищає поліція. Для чогось прибрали нагляд прокуратури, тепер на неправомірні дії співробітників поліції нікому скаржитися. Правник наголошує, що нині підготовлені в авральному порядку патрульні поліцейські нічого не вміють, у кращому випадку вони затримують особу і привозять її в райвідділ, де її оформляють за всіма правилами погані міліціонери. Складається таке враження, що їх робота тільки зводиться до спалювання палива в поїздках по місту. Рівень злочинності з кожним днем зростає, а коефіцієнт корисної дії нової патрульної поліції дорівнює від сили 50%» [69].

Зазначена позиція схиляє нас привести яскравий приклад по місту Херсон, а саме, коли 16 квітня 2020 року (не так давно), було проведено всеукраїнське муніципальне опитування соціологічною групою «Рейтинг» на замовлення Центру аналізу та соціологічних досліджень Міжнародного республіканського інституту, за результатами якого – Херсон зайняв останнє місце за зведеним рейтингом обласних центрів України за індексом задоволеності якістю 22 сфер та послуг.

Коли цей рейтинг складався, у мешканців міст України цікавилися задоволеністю наступних сфер: гуманітарної, комунальної, медичної,

інфраструктури, екологічної та поліцейської. І ось що стосується Херсону, то його мешканці оцінювали рівень в більшій мірі інфраструктури, медичної сфери та діяльності поліції.

Зокрема, херсонцями була надана наступна оцінка: вони живуть у місті, яке має найнижчий рівень безпеки (1 бал по шкалі від 0 до 3). І така оцінка в місті дається з 2015 року [70].

Продовжуючи, звернемо увагу і на позицію О. Банчука, який аналізуючи Закон України «Про Національну поліцію», відмічає, «що у ньому містяться певні позитивні новації. Перша з них – інституційне розділення МВС і поліції. Від МВС залишиться виключно центральний апарат у Києві на чолі з політичною особою (міністром). Поліція ж працюватиме окремо як професійний орган, який здійснюватиме поліцейські повноваження. Фактично, це крок до одного з європейських принципів – деполітизації діяльності поліції. Інша важлива річ – сервісна функція поліції. Тепер визначено, що вся діяльність поліції полягає у наданні поліцейських послуг (стаття 2 закону). Тепер це не просто боротьба зі злочинністю, забезпечення правопорядку, а саме надання послуг суспільству щодо підтримки належного рівня безпеки. Ще одна перевага – це відкриті конкурси на посади в поліції (як це зараз відбувається із новими патрульними). До відбору поліцейських залучена громадськість» [71]. На цьому плюси цього закону закінчуються, як наголошував автор. «Решта закону – це мінне поле, по якому дуже важко пройти, не наравшись на порушення прав людини. Зокрема, однією із найбільших загроз правам осіб, що міститься в новому законі, є необмежений доступ поліцейських до інформації про громадян», – вважає О. Банчук [71].

В свою чергу, А. Іванова та О. Самойленко наводять свої роздуми щодо оновленого законодавства про та вказують, що «важливою новелою є принципова зміна розуміння місця та ролі поліції у відносинах «поліція – особа (суспільство)». Завдання поліції побудоване

на загальному концепті надання послуг державою населенню. Таке розуміння відповідає розумінню поліції як цивільної організації та сприятиме досягненню мети реформи – перетворити систему державного примусу (міліція) на сервісну службу (поліція)» [72]. «У той же час, законодавство про Національну поліцію має цілу низку як змістовних, так і формальних (логіка викладення, мовно-термінологічне оформлення, тощо) недоліків», – наголошують дослідниці [72].

Ми загалом розділяємо думку дослідників про те, що чинне законодавство про поліцію містить багато недоліків та прогалин, однак, сама ж концепція, за якою здійснюється організація та діяльність поліції, що пропонована законом (її призначення функціонального змісту, взаємовідносини із суспільством, засади, якими формується кадровий потенціал, тощо), є вельми прогресивною та корисною. Усувати та ліквідувати існуючі проблемні аспекти у чинному законодавстві можна на підставі його подальшого розвитку і вдосконалення.

На нашу думку, в рамках розглядуваного дослідження, щоб не виходити за його межі, вважаємо за доцільне зробити акцент на найбільш проблемних аспектах законодавства про поліцію, вирішення яких повинно покращити якість щодо надання послуг органами поліції. Отже, серед ключових проблемних аспектів виділимо наступні:

1. Першим проблемним аспектом можна вважати понятійно-термінологічний апарат, який використовується у Законі України «Про Національну поліцію», оскільки у ньому відображаються відносно нові терміни, серед яких (поліцейські послуги, публічний порядок, публічна безпека), при цьому, змістовного наповнення цих термінів законодавцем не наводиться.

Звідси, коли мова йде про те, що з ціллю вдосконалити адміністративно-правове регулювання поліцейських послуг, потрібно

більш ретельніше підходити до питання, яке стосується понятійно-термінологічного апарату, щоб було розуміння того, що:

а) законодавець має на увазі під конкретним терміном, яке змістовне наповнення він у нього вкладає (як приклад, поліцейські послуги);

б) яким чином одне поняття співвідноситься з іншим, як приклад: (публічний та громадський порядок) і (публічна та громадська безпека).

Отже, якщо в подальшому законодавцем будуть внесені відповідні зміни, відповідно до яких буде чітко сформульований понятійно-термінологічний апарат, це дасть змогу мати змістовне уявлення про те, що взагалі собою характеризують поліцейські послуги, яка їх сутність в цілому, та за окремими сферами, зокрема.

2. Необхідно здійснювати перегляд Закону України «Про Національну поліцію» на предмет того, чи наявні у ньому синонімічні або дуже схожі за змістовним наповненням положення, з ціллю уникнути їх повторів. Слід вказати, що ця проблема має тісний зв'язок із попереднім проблемним аспектом, тобто, мається на увазі, що дублювання положень за нормами законодавства, як правило, виникають тому, що не існує чітко визначених ключових понятійно-термінологічних конструкцій. У зв'язку з цим, по факту, явища та процеси які є однакові за змістом, закріплюються за нормативно-правовими актами як окремі, самостійні аспекти в діяльності органів поліції. Зокрема, за чинним Законом України «Про Національну поліцію» поряд із повноваженнями поліції, які направлені на те, щоб здійснювати профілактику та превентивну діяльність, акцентується увага ще на боротьбу із причинами та факторами, які сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень та запобігання цим правопорушенням. Як приклад, відповідно до ст. 23 в розділі IV «Повноваження поліції», закріплюється, що «поліція відповідно до покладених на неї завдань: здійснює превентивну та

профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень; виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; вживає заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення» [10] тощо.

Очевидним є те, що цей підхід визначено невірно, тому що профілактика – це і мається на увазі протидія умовам та причинам (виявляти та усувати), які породжують адміністративні та кримінальні правопорушення або ж сприяють їх вчиненню. В свою чергу, превенція правопорушень – це спосіб, за яким вони не допускаються, попереджаються, щоб запобігати протиправній поведінці та припиняти її.

Отже, закріплюючи за органами поліції повноваження, завдяки яким здійснюється профілактика та превенція адміністративних правопорушень і кримінальних злочинів, необхідності акцентувати як це було зроблено законодавцем у Законі України «Про Національну поліцію» – немає. Мається на увазі такі її повноваження як «виявлення та усунення причин, що сприяють вчиненню правопорушень та (або) злочинів, а також запобігання адміністративним та кримінальним правопорушенням» [10]. На нашу думку, підхід який було використано законодавцем тільки «візуально» розширює кількість обов'язків поліції, які по факту за своїм змістовним наповненням являються тотожні.

3. Необхідно здійснювати перегляд положень Закону України «Про Національну поліцію» на предмет того, чи наявні у ньому протиріччя і невідповідності з нормами інших законодавчих актів, які стосуються сфери суспільного життя. В першу чергу, мова йде про законодавство про охорону здоров'я, виходячи зі змісту якого, медична допомога (екстрена) може надаватися особам виключно медичними працівниками, до яких, зрозуміло, що поліція не має відношення.

А тому, працівники поліції, як то було вже визначено раніше, вправі надавати тільки домедичну допомогу, однак, згідно до Закону України «Про Національну поліцію» передбачається, що «поліцейські надають медичну допомогу фізичним особам, які постраждали від протиправних дій, внаслідок катастроф або з інших причин потребують такої допомоги» [10].

Ми ні в якому разі не заперечуємо, що працівники поліції повинні надавати особам не тільки домедичну, але й невідкладну першочергову медичну допомогу, ми просто зауважуємо на тому моменті, що зазначена обставина в діяльності органів влади, які досліджуються – повинна узгоджуватися з іншими взаємопов'язаними нормативно-правовими актами.

4. Як вже неодноразово зазначалося, що прийняття Закону України «Про Національну поліцію» послугувало важливим кроком на шляху реформування органів внутрішніх справ, проте, вважаємо, що цього замало, а чинне законодавство про поліцію потрібно модернізувати.

На нашу думку, чинне законодавство повинно розвиватися з врахуванням вирішення двох ключових питань:

1) розробити відповідні адміністративно-правові механізми для того, щоб реалізувати закріплені за поліцією завдання. Річ у тому, що більша частина положень Закону України «Про Національну поліцію» є переважно загальною, у них не вказується змістовна характеристика на предмет того (які саме ланки поліції, в яких об'ємах, за якими формами та методами, способами, тощо) реалізують поліцейські послуги;

2) оновити весь масив нормативного підґрунтя, яке має відношення до діяльності поліції, оскільки на сьогоднішній день цей орган влади продовжує функціонувати відповідно до існуючих вже давно морально застарілих положень та інструкцій, які приймалися за часів Закону України «Про міліцію» [73, с. 196-197].

В завершення цього підрозділу, необхідно зазначити, що це тільки незначна частина проблемних аспектів адміністративно-правового регулювання щодо надання поліцейських послуг. Втім, ми переконані, якщо конструктивно вирішувати і доводити до «ідеалу» навіть ці питання, які наведені вище, це в результаті дасть змогу значно посилити гарантії, завдяки яким поліцейські послуги будуть надаватися якісно та ефективно.

Як вже наголошувалося в попередніх підрозділах дослідження, діяльність поліції в контексті надання послуг, спрямовується на конкретних адресатів (персоніфікованих чи неперсоніфікованих) і обов'язково має відношення до такої категорії як «якість», яка, власне кажучи і оцінюється тим, хто набуває послугу.

Для чого про це знову йде мова? Оскільки, якщо розглядати потребу підвищувати якість та ефективність надання поліцейських послуг і наголошувати на тому, що удосконалення організаційно-правового підґрунтя в значній мірі може посприяти цьому, не можна оминати увагою такий вагомий аспект як оцінка окресленої якості та ефективності, тому що оцінка виступає тим інструментом (засобом), завдяки якому отримуються дані, які в свою чергу, дають можливість робити висновок про ступінь якості та ефективності діяльності органів поліції – про його підвищення (покращення) або ж, навпаки, його погіршення (зниження). Такий вид діяльності як державне управління завжди повинен містити як один із своїх етапів оцінювання, яке відноситься до багатоаспектних, суперечливих і, в той же час, дуже відповідальних його функцій. В цьому аспекті, слушною є позиція Л. Лисакової, яка зазначає, що «оцінювання надає можливість удосконалити внутрішній розвиток, сприяє демократизації державного управління, воно є дієвим інструментом державного управління та підтримки управлінських рішень» [74, с. 146]. «Наразі, необхідність і

значення оцінювання державно-управлінської діяльності є доведеними», – наголошує дослідниця [74, с. 147].

Відмітимо, що суттєвою проблемою, яка стосується оцінювання діяльності будь-якого органу державної влади, в тому числі Національної поліції, є надмірна заполітизованість зазначеного процесу, яка зумовлюється, перш за все, хотінням «керуючої еліти» демонструвати результати своєї праці зі сприятливої сторони. Зрозуміло, що повністю позбутись політичної складової із процесу оцінювання не видається за можливе, разом із тим, можливо максимально зменшити її вплив на останнє. На нашу думку, для того, щоб це досягнути, можна знайти грамотний підхід щодо обрання форм та критеріїв оцінювання.

Слід вказати, що з-поміж показників, які формуються суспільною думкою про рівень надання поліцейських послуг, оцінка їх ефективності повинна враховувати і конкретні статистичні показники роботи працівників поліції, які висвітлюються у відповідній звітності. Безумовно, самі по собі статистичні дані не можуть слугувати як єдине джерело інформації для того, щоб здійснювати об'єктивне оцінювання поліцейських послуг, тому що такі дані демонструють тільки кількісні результати праці зазначених органів влади за окремими напрямками їх діяльності, які, до того ж, доволі часто стають об'єктом маніпуляцій зі сторони посадових осіб, які в цьому зацікавлені.

Отже, використовуючи статистичні показники виконання завдань органами поліції, це в якійсь мірі сприяє у забезпеченні комплексного підходу, щоб оцінювати ефективність надання поліцейських послуг, що в свою чергу, дозволяє одержувати більш-менш об'єктивні результати.

Виокремимо і значення конкретно адміністративних форм оцінювання, яке полягає у тому, що вони роблять акцент на змістовні частини в діяльності поліції. Тобто, якщо оцінювання здійснюється шляхом проведення опитувань, а також за рахунок даних статистичної звітності – це дає змогу сформулювати уявлення про кінцевий результат

діяльності поліції, про їх відповідність поставленій меті і завдань, то з такої точки зору, оцінювання, яке здійснюється під час реалізації адміністративних заходів (атестація, проведення перевірок, інспектувань, тощо), орієнтується на те, щоб визначити якість, продуктивність та ефективність самого процесу під час якого здійснюється реалізація поліцейських послуг, на встановлення ступеня відповідності ресурсів, які було витрачено реально одержаним результатам [75, с. 104-105].

Таким чином, завершуючи представлений підрозділ дослідження, слід констатувати, що успіх подальшого реформування Національної поліції потребує посиленої організаційної складової її забезпечення, зокрема, стосовно методів планування. Особливої уваги заслуговує реалізація стратегії розвитку Національної поліції, враховуючи сьогоденні соціально-економічні умови, а також своєчасного розроблення плану заходів, які спрямовані на реалізацію такої стратегії, контролю за її виконанням та обґрунтованістю у разі необхідності внесення до неї якихось корективів.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі представлено теоретичне узагальнення, яке полягає в аналізі послуг, що надаються Національною поліцією України, визначенні проблемних питань, а також у формулюванні можливих напрямів удосконалення їх адміністративно-правового регулювання, враховуючи зарубіжний досвід діяльності правоохоронних органів як публічно-сервісних інституцій.

Отримані в процесі дослідження результати свідчать про досягнення мети і виконання поставлених завдань та дають підстави для формулювання висновків, які мають теоретичне значення:

1. Сучасна діяльність Національної поліції України може бути охарактеризована через наступні важливі положення:

1) По-перше, враховуючи, що поняття «поліцейська послуга» на законодавчому рівні та серед наукової спільноти чітко не визначається, її доцільно розглядати через суб'єктну характеристику під час її надання;

2) По-друге, уникаючи зазначену суперечність, поліцейські послуги на теоретичному рівні можна визначити за широким та вузьким підходом. В широкому розумінні, послуги розглядаються відповідно до суб'єкта, який їх надає. Мається на увазі, що уся діяльність Національної поліції характеризується як поліцейська послуга. За вузьким розумінням, поліцейські послуги можна розуміти як систематичну професійну діяльність уповноважених підрозділів та/або службових осіб Національної поліції, яка направлена на те, щоб задовольнити публічний інтерес, який полягає у виконанні ключових завдань: «забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності».

Визначено, що з-поміж окреслених завдань Національної поліції, вся її система діяльності може бути представлена сукупністю інших

публічних послуг, серед яких, враховуючи функціональне спрямування діяльності поліції доцільно виділяти: адміністративні послуги, інформаційні послуги, поліцейське піклування як ексклюзивна послуга, соціальні послуги, професійні (правоохоронні) послуги.

2. Зважаючи на повне охоплення задач Національної поліції категорією «послуга», для ефективного нормативно-правового регулювання поліції потребується чітка кореляція з відповідними вимогами для того, щоб здійснювалась чітка сервісна діяльність. Характерна риса нормативно-правового регулювання послуг, які надаються Національною поліцією виражається в міжгалузевості, якою передбачається залучення норм різних галузей права.

Національна поліція під час виконання своєї діяльності та наданні послуг, керується нормативно-правовими актами по ієрархії, які мають різну юридичну силу, серед яких визначено наступні:

- 1) Конституція України;
- 2) міжнародні нормативно-правові акти;
- 3) кодифіковані акти;
- 4) закони України;
- 5) підзаконні нормативно-правові акти.

3. Основоположною складовою механізму адміністративно-правового регулювання діяльності поліції як суб'єкта, який надає послуги, виступають форми та методи.

Під формами адміністративно-правового регулювання послуг, які надаються органами поліції слід розуміти зовнішній вираз комплексу правових та організаційних заходів, які закріплені за нормами адміністративного права та реалізація яких здійснюється на підставі виконання установлених на законодавчому рівні повноважень для того, щоб виконувати поставлені завдання та функції щодо надання послуг.

Встановлено, що форми адміністративно-правового регулювання діяльності органів поліції з надання послуг загалом є ідентичними з

формами органів виконавчої влади, у зв'язку з чим, серед основних форм в досліджуваному питанні слід виділяти такі:

- 1) видання індивідуальних (адміністративних) правових актів;
- 2) вчинення юридично-значущих дій;
- 3) укладання адміністративно-правових договорів.

В свою чергу, було визначено, що під методами адміністративно-правового регулювання послуг, які надаються органами поліції слід розуміти закріплені за нормами адміністративного права комплекс способів (засоби, прийоми), які мають адміністративно-правовий вплив, що використовується Національною поліцією в рамках їх визначеної законом компетенції для того, щоб виконувати завдання і функції щодо надання адміністративних, інформаційних, соціальних та професійних (правоохоронних) послуг.

Основними методи, які загальноприйнято виділяти загалом, в тому числі в досліджуваному питанні є наступні:

- 1) метод переконання (заохочення);
- 2) метод примусу;
- 3) метод координації, завдяки якому відображається специфіка сервісної природи під час діяльності органів поліції.

4. Сервісна природа в діяльності органів Національної поліції потребує розглядати надання нею послуг тільки в контексті адміністративно-правових відносин.

Під адміністративно-правовими відносинами щодо надання послуг органами поліції можна розуміти врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, які можуть виникати, змінюватись та припинятись під час реалізації основоположних завдань і функцій з ціллю – охороняти права і свободи людини, а також публічний інтерес, в тому числі, створювати необхідні умови для того, щоб реалізовувати органами Національної поліції свої права на підставі

надання адміністративних, соціальних та інформаційних послуг у правоохоронній сфері.

До складу адміністративно-правових відносин щодо надання послуг органами Національної поліції як складової правоохоронної діяльності належать, як і будь-яким іншим адміністративно-правовим відносинам такі компоненти:

- 1) юридична основа;
- 2) юридичні факти;
- 3) дії;
- 4) суб'єкти;
- 5) об'єкт.

5. Зарубіжний досвід регулювання поліцейських послуг чітко дає зрозуміти, що в більшості розвинених країн досить успішно відбувається реалізація ідей, за якими поліція перетворюється на інституцію, яка сприяє зміцнювати публічний порядок, захищати права і свободи кожної людини по окремоті та суспільства, зокрема.

В тому числі, сучасні умови, які існують у розвинених демократичних країнах світу утверджують погляд на поліцію як систему, що є відкритою та спрямована на те, щоб обслуговувати громадськість, аналізувати стан соціуму та виявляти причини злочинності.

Визначено, що серед перспективних напрямів становлення і розвитку адміністративно-правового регулювання Національної поліції на сучасному етапі, враховуючи зарубіжний досвід, слід виділяти наступні:

- 1) впровадження концепції Community policing (за якою функціонування поліції орієнтується відповідно до потреб суспільства й на основі партнерських відносин із ним). Ця концепція без сумніву була б дуже корисною для України, однак, окрім її упровадження, не треба забувати, що дуже багато залежить від того, як сприймається поліція

громадянами, а в нашій країні, поки ставлення людей не буде змінюватися, звичайно, в першу чергу потрібно, щоб поліція вела себе достойно та належним чином виконувала свої обов'язки, доти говорити про щось зарано;

2) впровадження концепції «проактивного» обслуговування населення (за якою органи поліції повинні здійснювати систематичну профілактику соціальної напруженості та протидіяти злочинам завдяки вирішенню проблем громадян і реалізації програм самообслуговування у сфері, яка забезпечує безпеку);

3) впровадження засобів, які забезпечують відкритість діяльності Національної поліції;

4) розвивати сферу саме щодо надання соціальних послуг поліцією, оскільки, на нашу думку, ці послуги є найбільш значимими для більшої частини громадян, яким їх необхідно надавати.

6. Розглядаючи напрями подальшого удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів поліції щодо надання послуг, було враховано проблемні аспекти законодавства про поліцію, вирішення яких дозволить покращити якість щодо надання послуг органами поліції:

1) понятійно-термінологічний апарат, який використовується у Законі України «Про Національну поліцію». На нашу думку, якщо в подальшому законодавцем будуть внесені відповідні зміни, відповідно до яких буде чітко сформульований понятійно-термінологічний апарат, це дасть змогу мати змістовне уявлення про те, що взагалі собою характеризують поліцейські послуги, яка їх сутність в цілому, та за окремими сферами, зокрема;

2) необхідно здійснювати перегляд Закону України «Про Національну поліцію» на предмет того, чи наявні у ньому синонімічні або дуже схожі за змістовним наповненням положення, з ціллю уникнути їх повторів. Слід вказати, що ця проблема має тісний зв'язок із

попереднім проблемним аспектом, тобто, мається на увазі, що дублювання положень за нормами законодавства, як правило виникають тому, що не існує чітко визначених ключових понятійно-термінологічних конструкцій;

3) необхідно здійснювати перегляд положень Закону України «Про Національну поліцію» на предмет того, чи наявні у ньому протиріччя і невідповідності з нормами інших законодавчих актів, які стосуються сфери суспільного життя;

4) необхідно підвищувати якість та ефективність надання поліцейських послуг за рахунок оцінювання, яке потрібно проводити за допомогою статистичних показників діяльності поліції. Проблемним аспектом щодо оцінювання діяльності поліції можна вважати заполітизованість зазначеного процесу, яку викоринити неможливо.

Це тільки незначна частина проблемних аспектів адміністративно-правового регулювання щодо надання поліцейських послуг. Втім, ми переконані, якщо конструктивно вирішувати і доводити до «ідеалу» навіть ці питання, це в результаті дасть змогу значно посилити гарантії, завдяки яким поліцейські послуги будуть надаватися якісно та ефективно.

В цілому, якщо говорити про конкретні напрями подальшого удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів поліції щодо надання послуг, то можна виділити такі:

1) розробити відповідні адміністративно-правові механізми для того, щоб реалізувати закріплені за поліцією завдання. Річ у тому, що більша частина положень Закону України «Про Національну поліцію» є переважно загальною, у них не вказується змістовна характеристика на предмет того (які саме ланки поліції, в яких об'ємах, за якими формами та методами, способами, тощо) реалізують поліцейські послуги;

2) оновити весь масив нормативного підґрунтя, яке має відношення до діяльності поліції, оскільки на сьогоднішній день цей

орган влади продовжує функціонувати відповідно до існуючих вже давно морально застарілих положень та інструкцій, які приймалися за часів Закону України «Про міліцію».

В узагальненні слід вказати, що успіх подальшого реформування Національної поліції потребує посиленої організаційної складової її забезпечення, зокрема, стосовно методів планування. Особливої уваги заслуговує реалізація стратегії розвитку Національної поліції, враховуючи сьгоднішні соціально-економічні умови, а також своєчасного розроблення плану заходів, які спрямовані на реалізацію такої стратегії, контролю за її виконанням та обґрунтованістю у разі необхідності внесення до неї якихось корективів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Малікіна О.А., Фуртатов В.С. Адміністративні послуги: сутність, ознаки, класифікація та місце в системі державного управління. *Наукові праці. Державне управління*. 2014. Вип. 223. Т. 235. С. 56–60.
2. Румянцев А.П., Коваленко Ю.О. Міжнародна торгівля послугами: навчальний посібник. Київ: *Центр навчальної літератури*. 2003, 324 с.
3. Ємельянчик С. Послуга у цивільному праві. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 3. С. 105–108.
4. Легеза Є.О. Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект: дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя. 2017, 511 с.
5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / І.Б. Коліушко (відп. ред.), В.П. Тимошук (авт.-упоряд.). К. Центр політико-правових реформ. 2003, 496 с.
6. Шаститко А.Е. Публичные услуги и организационные рамки их предоставления. *Бюро экономического анализа: Инф.-аналит. бюллетень*. 2014. № 54. С. 8–13.
7. Григораш О.І. Публічні послуги у сфері державного управління: поняття та зміст. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2007. № 385. С. 21–27.
8. Катрин Д.К. Мета і завдання Національної поліції України: теоретико-правовий аспект. [Електронний ресурс]. URL: http://www.lj.kherson.ua/2017/pravo03/part_2/5.pdf (дата звернення: 10.10.2020).
9. Коросташов І.М. Поліцейські послуги в Україні: проблеми правового регулювання. *Актуальні питання забезпечення громадської безпеки та правопорядку в сучасних умовах*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. 20 лист. 2015. Дніпропетровськ : ДДУВС, 2015. С. 61–64.

10. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 2163-VIII (останні зміни: 22.04.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40(41). Ст. 379.

11. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 року № 1098 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2011. № 1098.

12. Закон України про Національну поліцію. Науково-практичний коментар / С.В. Петков, В.В. Ерищаченко, О.Е. Комісаров та ін.; за заг. ред. С.В. Петкова. 2-ге вид. К. Центр учбової літератури. 2016, 292 с.

13. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні / автор-упорядник О.А. Банчук. 2009, 272 с.

14. Шалгунова С.А. Поліцейські послуги чи виконання функцій держави по забезпеченню громадського порядку та безпеки. [Електронний ресурс]. URL: http://pap.in.ua/1_2016/97.pdf (дата звернення: 10.10.2020).

15. Бандурка О.М., Джафарова О.В. Міліція і населення: Теорія і досвід партнерства: монографія. Х. Вид-во Нац. ун-ту внутр. Справ. 2004, 199 с.

16. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96 – ВР (останні зміни: 01.01.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

17. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року. [Електронний ресурс]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 10.10.2020).

18. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 року. [Електронний ресурс]. URL:

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text (дата звернення: 10.10.2020).

19. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року. [Електронний ресурс]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 10.10.2020).

20. Безпалова О.І. Національна поліція України. Пропонована структура: погляд науковців. *Юридичний вісник України*. 2015. № 30. С. 13–17.

21. Європейський кодекс поліцейської етики, затверджений Комітетом міністрів Ради Європи від 19 вересня 2001 року. [Електронний ресурс]. URL: <https://polis.osce.org/file/8641/download?token=5AIYESI-> (дата звернення: 10.10.2020).

22. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон УРСР від 7 грудня 1984 року № 2755-VI (останні зміни: 11.06.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122.

23. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 року № 2341-III (останні зміни: 01.07.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25(26). Ст. 131.

24. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI (останні зміни: 01.07.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9(13). Ст. 88.

25. Про Дисциплінарний статус Національної поліції України: Закон України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII (останні зміни: 27.12.2019) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 29. Ст. 233.

26. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 року № 2135-ХІІ (останні зміни: 02.01.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 303.

27. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 червня 1993 року № 3341-ХІІ (останні зміни: 05.01.2017) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 35. Ст. 358.

28. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 1 грудня 1994 року № 264/94-ВР (останні зміни: 16.01.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 52. Ст. 455.

29. Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 року № 3353-ХІІ (останні зміни: 14.06.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 31. Ст. 338.

30. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 року № 1835-ІІІ (останні зміни: 04.11.2018) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338.

31. Про затвердження Положення про Національну поліцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2015. № 877.

32. Про затвердження Положення про дозвільну систему: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 року № 576 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 1992. № 576.

33. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування / за ред. В.П. Тимошук; авт. колектив: В.П. Тимошук, О.В. Курінний та ін. К. Центр політико-правових реформ. 2015, 428 с.

34. Кохановский В.П. Философия и методология науки: учебник. Ростов н/Д. Феникс, 1999, 576 с.
35. Юридична енциклопедія. в 6 т. Т. 5 / редкол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К. Вид-во «Укр. Енциклопедія» ім. М.П. Бажана. 1998, 366 с.
36. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у 2 т. Т. 1 «Загальна частина» / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. К. Юридична думка. 2004, 592 с.
37. Пчелін В.Б. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України: монографія. Харків. Вид-во «Панов», 2016, 460 с.
38. Гусаров С.М., Тихомиров О.Д. Методологія науки поняття. Міжнародна поліцейська енциклопедія у 10 т. К.: Знання. 2003, 780 с.
39. Синяк Я.В., Кріцак І.В. Національна поліція України як центральний орган виконавчої влади. *Національна поліція України: проблеми становлення та перспективи розвитку*: зб. матеріалів наук.-практ. конф. курсантів та студ. (м. Харків, 10 груд. 2015 р.). Харків. 2015. С. 145–148.
40. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV (останні зміни: 23.05.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35(36). Ст. 466.
41. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посібник / за заг. ред. І.П. Голосніченка. К. ГАН, 2005, 232 с.
42. Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків. 2003, 460 с.
43. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право за заг. ред. Авер'янова В.Б., автор. кол.: Дерещ В.А., Школик А.М. та ін. К. Юстініан. 2007, 258 с.

44. Інструкція організації діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 6 липня 2017 року № 570 / Міністерство внутрішніх справ України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2017. № 570.

45. Шопіна І.М. Адміністративні послуги в діяльності органів внутрішніх справ в контексті системи управління якістю. *Теорія та практика забезпечення кісного управління у сфері діяльності Міністерстві внутрішніх справ України*: зб. матеріалів Міжн. наук.-практ. конф. (Київ, 27 листопада 2009 р.). Київ. ДНДІ МВС України. 2009. С. 162–165.

46. Жила С.Ю. Правові та організаційні засади забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної поліції. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса. 2016, 222 с.

47. Циганов О.Г. Зміст та особливості адміністративно-правових відносин. *Вісник Національного технічного університету України «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2013. Вип. 3 (19). С. 34–37.

48. Шапоренко М.М. Адміністративні послуги правоохоронних органів: до проблеми понятійного апарату. *Право і суспільство*. 2011. № 5. С. 118–123.

49. Коваленко В.В. Правове регулювання організаційно-управлінських відносин при наданні публічно-владних послуг. *Юридична Україна: щомісяч. правовий часопис*. 2010. № 8. С. 39–46.

50. Методика розроблення адміністративних регламентів із надання державних послуг органами та підрозділами внутрішніх справ / І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов, В.В. Бойко; за заг. ред. Т.О. Проценка. К. ДП «Друкарня МВС України». 2009, 30 с.

51. Січкач В.О. Історичний аналіз засад поліцейської діяльності як передумови ефективного забезпечення прав і свобод людини. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2007. № 3. С. 40–51.

52. Реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи: процес і прогрес / за ред. М. Капаріні, О. Мареніна. Київ, 2005, 296 с.

53. Кріцак І.В. Теоретико-правовий аналіз існуючих моделей функціонування поліції та проблема реалізації функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ. *Право і безпека*. 2013. № 1 (48). С. 23–29.

54. Матюхіна Н.П. Управління поліцією зарубіжних країн: сучасні підходи та ключові поняття. Х. Гриф. 2016, 301 с.

55. Мансуров О.А. Зарубежные законодательства об уголовной ответственности за провокацию взятки либо коммерческого подкупа. Деятельность правоохранительных органов зарубежных стран: сб. науч. трудов. М. 2001. Вып. 1. С. 119–133.

56. Дербичева С.А., Астапенко П.Н. Некоторые системные характеристики деятельности полиции/милиции в условиях глобализации. Проблемы межкультурной компетенции и восприятия роли и места преступности в современном обществе. *Закон и право*. 2005. № 1. С. 56–61.

57. Реформа поліції Чеської Республіки: питання законодавчого забезпечення. [Електронний ресурс]. URL: (дата звернення: 10.10.2020).

58. Семчик В.С. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління: монографія. Х. Консум. 2014, 131 с.

59. Aubert J., Petit R. *La police en France : Service Public*. – Paris. Berger Levrault, 1980. 316 p.

60. Історія поліції країн світу: навч.-метод. посіб. / за ред. В.В. Тіщенко; кол. авторів: Л.І. Аркуша, Н.В. Чіпко. Одеса. Фенікс. 2015, 176 с.

61. Service agency. Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ Грузії. [Електронний ресурс]. URL:

<https://police.ge/ge/lepl/momsakhurebis-saagento?sub=488> (дата звернення: 10.10.2020).

62. Поволоцький О.В. Модель «Community Policing» як майбутнє поліцейської діяльності (досвід Англії та Уельсу, США і Канади). *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2014. Вип. 8. С. 294–302.

63. Міжнародна поліцейська енциклопедія у 10 т. / відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, Є.М. Моїсєєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. К. Видавничий Дім «Ін Юре». 2006, «Поліцейський менеджмент: історія та сучасність». 1192 с.

64. Шалягин Д. Коммунальная служба местной полиции США. *Право и жизнь*. 2011. № 9. С. 162–167.

65. Ворушило В.П. Зарубіжний досвід щодо зміцнення законності у діяльності поліції. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2013. № 3. С. 152–159.

66. Ежевский Д.О. Британская муниципальная полиция в системе органов государства и местного самоуправления. *Право и политика*. 2013. № 6. С. 8–31.

67. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О.А. Банчука. К. Вид-во Москаленко О.М. 2013, 588 с.

68. Калаянов Д.П. Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності поліції України. *Право зарубіжних країн*. 2017. № 4(5). С. 67–74.

69. Багіров Е. Удосконалення адміністративного законодавства, що регламентує надання поліцейських послуг. [Електронний ресурс]. URL: file:///D:/%D0%97%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%BA%D0%B8/Nashp_2016_1_16.pdf (дата звернення: 10.10.2020).

70. Всеукраїнське муніципальне опитування жителів міст щодо оцінювання сфер та послуг. [Електронний ресурс]. URL:

<https://day.kyiv.ua/uk/news/160420-herson-positiv-ostannye-misce-u-vseukrayinskomu-municipalnomu-opytuvanni> (дата звернення: 10.10.2020).

71. Банчук О. Новий закон про поліцію: обмеження свобод українців під маскою реформи. Портал підприємців України «Частный предприниматель». [Електронний ресурс]. URL: <http://chp.com.ua/all-news/item/36468-noviy-zakon-propolitsiyu-obmezhennyasvobod-ukrayintsiv-pid-maskoyu-reformi> (дата звернення: 10.10.2020).

72. Іванова А., Самойленко О. Якою бути українській поліції або проблеми нашого законотворення. Права Людини в Україні. Інформаційний портал харківської правозахисної групи. [Електронний ресурс]. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1426747523> (дата звернення: 10.10.2020).

73. Кузьменко О.В. Повноваження Національної поліції: проблеми правового регулювання. *Юридичний журнал*. № 2. 2016. С. 196–197.

74. Лисакова Л. Оцінювання як складова державного управління. *Право і суспільство*. 2010. № 4. С. 146–149.

75. Субота С.І. Сучасні наукові уявлення щодо взаємодії громадянського суспільства і поліцейських структур. *Право і безпека*. 2015. № 3 (58). С. 103–108.