

**Ластович Даниїл Миколайович,
аспірант Харківського національного
університету внутрішніх справ**

**Удосконалення адміністративного законодавства, що регламентує
надання поліцейських послуг**

УДК 342.9

Удосконалення адміністративного законодавства, що регламентує надання поліцейських послуг

У статті на основі аналізу нормативно-правових актів та наукових досліджень вітчизняних вчених розглянуто такий важливий напрямок їх правоохоронної діяльності як надання поліцейських послуг. Зазначено, що поліцейські послуги стали ключовою формою діяльності Національної поліції України. З урахуванням конструктивного аналізу норм законодавства сформульовано авторське бачення шляхів вдосконалення адміністративного законодавства, що регламентує надання поліцейських послуг.

Ключові слова: адміністративне законодавство, поліцейські послуги, шляхи вдосконалення, терміни.

Совершенствование административного законодательства, регламентирующего предоставление полицейских услуг

В статье на основе анализа нормативно-правовых актов и научных исследований отечественных ученых рассмотрено такое важное направление их правоохранительной деятельности как предоставление полицейских услуг. Отмечено, что полицейские услуги стали ключевой формой деятельности Национальной полиции Украины. С учетом конструктивного анализа норм законодательства сформулированы авторское видение путей совершенствования административного законодательства, регламентирующего предоставление полицейских услуг.

Ключевые слова: административное законодательство, полицейские услуги, пути совершенствования, сроки.

Improving administrative legislation regulating the provision of police services

On the basis of analysis of regulations and research of local scientists considered such an important aspect of how problematic police services. Indicated that police services have become a key form of the National Police of Ukraine. Given the structural analysis of the legislation formulated Copyright vision of improving administrative legislation regulating the provision of police services

Keywords: administrative law, police services, ways of improvement possible.

Постановка проблеми. Прийняття Закону України «Про Національну поліцію» засвідчило важливі позитивні зрушення у напрямку демократизації суспільно-державного життя, поглиблення діалогу між владою та громадськістю, поліпшення якості та змістовності їх взаємодії. Разом з тим слід сказати, що даний закон далеко не ідеальний і вже зазнав чимало критичних зауважень з боку правників, політичних та громадських діячів. Величезна кількість експертів наголошує на тому, що ціла низка положень зазначеного закону були із Закону України «Про міліцію» від 20.12.1990 № 565-ХІІ. Правозахисник Е. Багіров вважає, що Закон України «Про Національну поліцію» 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. Правник наголошує, що підготовлені в авральному порядку патрульні поліцейські нічого не вміють. У кращому випадку вони затримують людину і привозять його в райвідділ, де його оформляють за всіма правилами погані міліціонери. Складається таке враження, що їх робота тільки зводиться до спалювання палива в поїздках по місту. З 38 розбійних нападів за один день в Києві жодна не розкрита, так навіщо ж вони їздять, скажіть на милість?! Рівень злочинності з кожним днем зростає, а коефіцієнт корисної дії нової патрульної поліції дорівнює від сили 50% [1]. Саме тому подальшого вдосконалення потребує адміністративне законодавства, що регламентує надання поліцейських послуг.

Стан дослідження. Деякі спроби щодо розгляду позитивних та негативних сторін законодавства, що регулює діяльність поліції робили такі вчені як: О. Банчук, А. Іванова, О. Самойленко, проте конкретних пропозицій щодо удосконалення адміністративного законодавства, що регламентує надання поліцейських послуг так надано і не було.

Саме тому **метою** статі є: визначити можливі шляхи удосконалення адміністративного законодавства, що регламентує надання поліцейських послуг.

Виклад основного матеріалу. О. Банчук, 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. Важливим є також унормування різних процедур застосування поліцейських заходів, спецзасобів тощо. Раніше це переважно регулювалося на підзаконному рівні, а зараз це визначено вже на рівні закону, а тому ризик для зловживань мінімальний. Ще одна перевага – це відкриті конкурси на посади в поліції (як це зараз відбувається із новими патрульними). До відбору поліцейських залучена громадськість [2]. На цьому, на думку О. Банчука, плюси означеного закону закінчуються. Решта закону, зазначає автор, – це мінне поле, по якому дуже важко пройти, не наравшись на порушення прав людини. Зокрема, однією із найбільших загроз правам осіб, вважає О. Банчук, є міститься в новому законі, є необмежений доступ поліцейських до інформації про громадян [2].

А. Іванова та О. Самойленко, у своїх роздумах з приводу оновленого законодавства про національну поліцію відмічають, що його 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 – із перетворити систему державного примусу (міліція) на сервісну службу (поліція) [3]. У той же час, наголошують дослідники законодавство про національну поліцію має цілу низку, як змістовних, так і формальних (логіка викладення, мовно-термінологічне оформлення тощо), недоліків [3].

Ми, в цілому, погоджуємося із думкою тих дослідників, що нове законодавство про поліцію містить ряд недоліків і прогалин, втім сама концепція організації та діяльності поліції, що пропонується у законі (її функціональне призначення, взаємовідносини із громадськістю, засади формування кадрового потенціалу тощо) є досить прогресивною та корисною. Усунути ж наявні проблеми у зазначеному законодавстві можна шляхом його подальшого розвитку і вдосконалення.

Безпосередньо у межах даного дослідження ми хотіли б акцентувати

увагу на наступних проблемних, на нашу думку, аспектах законодавства про національну поліцію, вирішення яких має поліпшити якість надання нею поліцейських послуг.

По-перш, необхідно уточнити понятійно-термінологічний апарат, що використовується у законодавстві про національну поліцію. Адже у законі міститься ряд відносно нових термінів як то: «поліцейські послуги», «публічний порядок», «публічна безпека», при цьому зміст цих понять нормотворець не роз'яснює. Для того, щоб зрозуміти чому це важно зробити, слід з'ясувати, що являє собою термін та поняття. Так Л. Ф. Ільчев, П. М. Федосєєв, С. М. Ковалев, В. Г. Панов у своєму філософському енциклопедичному словнику пишуть, що термін (от лат. terminus — кордон, межа, кінець) – це:

1) ім'я з відтінком спеціального (наукового.) його значення, що уточнюється в контексті якої-небудь теорії або галузі знання;

2) у античній філософії – поняття, яке фіксує стійкі і неминущі аспекти реальності в протилежність різноманітним і мінливим її почуттєвим образам (аналог сучасного поняття «закон»);

3) в аристотелевській силогістиці і традиційній логіці – елементи суджень, що входять до складу силогізму: суб'єкти і предикати його укладення і посилок. Суб'єкт висновку іменується меншим терміном, його предикат – більшим терміном, а термі, загальний для обох посилок, – середнім терміном [4, с.680]. Що ж стосується поняття, то зазначені філософи з цього приводу вказують, що воно являє собою думку, яка відображає в узагальненій формі предмети і явища дійсності і зв'язки між ними за допомогою фіксації загальних і специфічних ознак, в якості яких виступають властивості предметів і явищ і відносини між ними. Об'єкт характеризується в понятті узагальнено, що досягається за рахунок застосування в процесі пізнання таких розумових дій, як абстракція, ідеалізація, узагальнення, порівняння, визначення. За допомогою окремих понять і систем понять відображаються фрагменти дійсності, що вивчаються

різними науками та науковими теоріями. У понятті часто відбиваються такі предмети та їх властивості, які неможливо представити у вигляді наочного образу. За допомогою поняття відображаються як фрагменти дійсності, що розглядаються у відверненні від змін і розвитку, так і сам процес постійної зміни і розвитку досліджуваної дійсності, процес поглиблення наших знань про неї. Нерідко під поняттями розуміють системи знань, що представляють собою фрагменти тих чи інших наукових теорій. Поняття безпосередньо закріплюються і виражаються в мовній формі – у вигляді окремих слів) або у вигляді словосполучень. У кожному понятті розрізняють його зміст і обсяг. Зміст поняття – це сукупність ознак предметів, відображених в понятті. Обсяг поняття – це безліч (клас) предметів, кожному з яких належать ознаки, що відносяться до змісту поняття [4, с.513].

О. О. Грицанов та С. В. Воробьева характеризують термін як слово або словосполучення, що позначає емпіричні або абстрактні об'єкти, значення якого уточнюється в рамках наукової теорії. Залежно від наявності або відсутності денотата (референта) терміни в області, що визначається, від ступеня формалізації теорії розрізняють емпіричні, теоретичні, спеціально-наукові та інші терміни. Філософи наголошують, що сенс термін полягає виключно в тому, що він позначає деякий об'єкт. При цьому т повинен не тільки передавати інформацію про зміст поняття, але і по можливості вказувати на його місце в системі подібних понять, полегшувати вхід в систему, взаєморозуміння, запам'ятовування і застосування. Але цим же одночасно і обмежується свобода застосування терміну без порушення його значення. Створення нового терміну означає введення поняття в автоматичну систему комунікації, позбавлення його образності [5, с.709]. Вступаючи у зв'язки між собою, пишуть філософи, поняття утворюють різні види відносин. Так, обсяги поняття можуть знаходитися у відношенні сумісності (коли вони хоча б частково збігаються) або несумісності (коли вони навіть частково не збігаються). У свою чергу, відношення сумісності може бути відношенням тотожності; перетину; підпорядкування Серед відносин

несумісності виділяються. Супідрядність (два або більше непересічні поняття підпорядковані загальному для них поняттю, вичерпуючи його обсягу; і протиріччя (два непересічні поняття підпорядковані загальному для них поняттю, вичерпуючи його обсяг;)). Знання відношення між поняттями за обсягом застерігає від помилок при таких логічних операціях, як визначення, поділ, узагальнення й інше, сприяє поглибленому розумінню текстів [5, с.533].

За висловом інших філософів, І. Т. Фролова, Є.П. Нікітіна, Є.К. Войшвилліа, термін – це однозначне слово, яке фіксує певне поняття науки, техніки, мистецтва і т. п. Термін є елементом мови науки, введення якого обумовлено необхідністю точного і однозначного фіксування даних науки, особливо тих, для яких у повсякденній мові немає відповідних назв. На відміну від слів буденної мови, терміні позбавлені емоційного забарвлення [6, с.565]. Поняття ж вони розуміють як одні із форм відображення світу на ступені пізнання, пов'язаної із застосуванням мови, форму (спосіб) узагальнення предметів і явищ. Науковці зазначають, що поняттям називається також думка, що представляє собою узагальнення (і уявне виділення) предметів певного класу по їх специфічним ознаками, причому предмети одного і того ж класу можуть узагальнюватися в поняття за різними сукупностями ознак. Поняття фіксуються в тих або інших мовних формах і складають сенс (значення і сенс) відповідних виразів мови. Одна з логічних функцій поняття полягає в уявному виділенні за певними ознаками предметів, що цікавлять нас в практиці і в пізнанні. Завдяки цій функції поняття пов'язують слова з певними предметами, що робить можливим встановлення точного значення слів і оперування ними в процесі мислення. За допомогою поняття відбувається більш глибоке пізнання дійсності шляхом виділення і дослідження її істотних сторін [6, с.437].

Отже, з вищевикладеного чітко видно, що термін та поняття міцно пов'язані між собою, оскільки перший, тобто термін, являє собою мовну або словесну форму вираження поняття, його фіксації у об'єктивній дійсності. У

той час як поняття характеризує той зміст, що позначає певний термін, виражає сенс останнього. Звідси, коли ми говоримо, що з метою вдосконалення адміністративно-правового регулювання поліцейських послуг слід більш ретельно підходити до формування та визначення того понятійно-термінологічного апарату, що використовується у законах, то маємо на увазі, що нормотворець має у законодавстві про поліцію чітко визначити зміст його ключових термінів. Це необхідно для того, щоб розуміти: що він (нормотворець) розуміє під певним терміном, який зміст у нього вкладає (наприклад поліцейські послуги); яким чином один законодавчий термін пов'язаний з іншим, як вони співвідносять, наприклад, публічний порядок та громадський порядок, публічна безпека та громадська безпека.

Чітко сформульований понятійно-термінологічний апарат дозволяє скласти більш чітке та змістовне уявлення про те, що являють собою поліцейські послуги, в чому їх суть, як взагалі, так і в окремих сферах.

По-друге, варто переглянути законодавство України про Національну поліцію на предмет наявності у ньому синонімічних або дуже схожих за змістом положень, з метою уникнення їх дублювань (повторень). Варто відзначити, що дана проблема дуже тісно пов'язана із попереднім питанням, тобто дублювання у нормах законодавства досить часто виникають тому, що немає чітких та змістовних визначень основних понятійно-термінологічних конструкцій. Через що фактично однакові за змістом явища, процеси зазначаються у нормативно-правових актах окремі, самостійні аспекти діяльності поліції. Зокрема у діючому законі «Про Національну поліцію» поряд із її повноваженнями по здійсненню профілактичної та превентивної діяльності вказують боротьба із причинами та факторами, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, а також запобігання цим правопорушенням. Так, наприклад, у статті 23 розділу IV «Повноваження поліції» закріплено, що поліція відповідно до покладених на неї завдань:

- 1) здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на

запобігання вчиненню правопорушень;

2) виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення;

3) вживає заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення [7].

Очевидно, що такий підхід є не вірним, адже профілактика – це і є протидія умовам та факторам (тобто їх виявлення і усунення), що спричиняють адміністративні та (або) кримінальні правопорушення або сприяють їх вчиненню. А превенція правопорушень – це їх недопущення, попередження, яке передбачає запобігання протиправній поведінці та її припинення. Для підтвердження такої своєї позиції звернемося до наукових поглядів на поняття профілактики та превенції правопорушень, в ому числі злочинів. Так, наприклад, М. І. Мельник і М. І. Хавронюк пишуть, що профілактика правопорушень – це діяльність з виявлення та усунення причин правопорушень, окремих їх видів і груп, конкретних правопорушень, з недопущення завершення правопорушень на різних етапах розвитку протиправної поведінки [8, с.13]. В.Г.Негодченко пропонує розуміти профілактику правопорушень як діяльність, метою якої є попередження криміногенних наслідків людської діяльності, а також виявлення, вивчення причин та умов, що спричиняють вплив на правопорушення, найчастіше за допомогою примусових заходів, без втручання у галузь конституційних прав та свобод особи [9, с.215]. За твердженням Г. А. Аванесова профілактика правопорушень – це особливий вид соціальної практики, яка забезпечує покращення суспільних відносин, в результаті чого ліквідуються, або нейтралізуються умови (причини, фактори), які сприяють неправомірній поведінці [10, с.398].

Неможна не відзначити і те, що спроби визначити поняття профілактики правопорушень робилися і на нормативному рівні, а саме у

проекті законів: «Про профілактику правопорушень» – обов'язкова діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, у тому числі громадських організацій, спрямована на виявлення та усунення причин і умов, які сприяють учиненню правопорушень, а також виявлення осіб, схильних до вчинення правопорушень, та застосування заходів до їх виправлення [11]; «Про соціальну профілактику правопорушень в Україні» – здійснення системи заходів, спрямованих на виявлення й усунення причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів [12]. Втім жоден із зазначених законопроектів так і не був прийнятий, тож офіційне визначення поняття «профілактики» сьогодні відсутнє, як, власне кажучи, і поняття «превенції правопорушень». У юридичній енциклопедії за редакцією Ю. С. Шемшученка превенція (лат. від – випереджати, попереджати) визначена як попередження, запобігання [13]. С. О. Сафронов превенцію злочинності у контексті діяльності оперативних підрозділів ОВС визначив як засновану на морально-правових принципах і приписах законодавства діяльність суб'єктів ОРД щодо виявлення умислу на вчинення злочину та здійснення психологічного впливу на його носія з метою недопущення реалізації злочинних намірів і бажань в будь-яких фактичних проявах діяння [14].

Отже, закріплюючи за поліцією повноваження із здійснення профілактики та превенції адміністративних правопорушень і кримінальних злочинів немає необхідності вказувати, як це зробив нормотворець, у законодавстві про національну поліцію такі її повноваження як виявлення та усунення причин, що сприяють вчиненню правопорушень та (або) злочинів, а також запобігання адміністративним та кримінальним правопорушенням закріплено фрагментарно. Використаний законодавцем у законі «Про національну поліцію» підхід лише візуально збільшує коло обов'язків поліції, які за своїм змістом є, фактично, тотожними.

По-третє, необхідно переглянути положення законодавства про національну поліцію на предмет наявності у ньому протиріч і

невідповідностей з нормами деяких законодавчих актів з інших сфер суспільного життя. Зокрема йдеться про законодавство про охорону здоров'я, виходячи зі змісту якого медичну допомогу, в тому числі екстрену, особам можуть надавати тільки медичні працівники, до яких, зрозуміло, поліція не належить. А отже поліцейські мають право надавати тільки домедичну допомогу, у той час як у законі «Про національну поліцію» передбачено, що вони (поліцейські) надають медичну допомогу фізичним особам, які постраждали від протиправних дій, в наслідок катастроф або з інших причин потребують такої допомоги. Ми звісно ж не заперечуємо, що поліцейські повинні надавати особам не тільки домедичну, але й невідкладну першочергову медичну допомогу, а лише зауважуємо на тому, що дану обставину діяльності досліджуваних органів влади слід узгодити з іншими, пов'язаними із нею, законодавчими актами.

По-четверте, прийняття закону «Про Національну поліцію», є дуже важливим кроком на шляху реформування органів Міністерства внутрішніх справ, однак цього недостатньо – законодавство про поліцію необхідно розвивати.

Розвиток даного законодавства, на нашу думку, має складатися із вирішення двох основних питань:

- розроблення відповідних адміністративно-правових механізмів реалізації закріплених за національною поліцією завдань. Справа у тому, що більшість положень зазначеного закону «Про Національну поліцію» є досить загальними, у них не наводиться змістовна характеристика того, якими чином (якими саме ланками поліції та у яких обсягах, в яких формах, якими методами та способами, тощо) реалізуються поліцейські послуги;

- оновлення всього масиву нормативно-правового підґрунтя діяльності національної поліції, адже сьогодні новостворений орган влади продовжує діяти за цілою низкою старих положень та інструкцій, прийнятих на підставі та у розвиток закону «Про міліцію».

Висновок. Завершуючи дане дослідження, вважаємо за потрібне

зауважити на тому, що це далеко не всі проблемні аспекти адміністративно-правового регулювання надання поліцейських послуг. Втім, на наше переконання, конструктивне вирішення навіть вище приведених питань, має суттєво посилити гарантії якості та ефективності надання органами і посадовими особами поліції зазначених послуг.

Список літератури

1. Риановости Україна: Какой станет новая полиция/милиция Украины? // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://rian.com.ua/analytics/20150806/371779793.html>
2. Банчук О. Новий закон про поліцію: обмеження свобод українців під маскою реформи / О. Банчук. // Портал підприємців України «Частный предприниматель» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://chp.com.ua/all-news/item/36468-noviy-zakon-pro-politsiyu-obmezhennya-svobod-ukrayintsiv-pid-maskoyu-reformi>
3. Іванова А. Якою бути українській поліції або проблеми нашого законотворення / А. Іванова та О. Самойленко. / Права Людини в Україні: Інформаційний портал харківської правозахисної групи // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1426747523>
4. Философский энциклопедический словарь / Гл. редакция: Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов — М.: Сов. Энциклопедия, 1983.—840с.
5. Новейший философский словарь / Сост. А.А. Грицанов. — Мн.: Изд. В.М. Скакун, 1998. - 896 с.
6. Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова. – 7 изд., перераб. и доп.– М.: Республика, 2001,- 719 с.
7. Про Національну поліцію : Закон України : від 02.07.2015 : № 580-VIII / Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015, – № 40-41, – ст.379 [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
8. Мельник М.І., Хавронюк М.І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність. - К., 2002. – 576 с.
9. Негодченко В.Г. Державно-правове забезпечення профілактики злочинності / В.Г. Негодченко // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. - 2001. - № 1(4). - С. 213-217.
10. Аванесов Г.А. Криминология и социальная профилактика / Г.А. Аванесов. – М., 1980. – 528 с. – (Академия МВД СССР).
11. Проект Закону України «Про профілактику правопорушень» // офіційний веб-портал Судової влади України // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://cv.court.gov.ua/tu26/6/2358>
12. Проект Закону України «Про соціальну профілактику правопорушень в Україні» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://static.rada.gov.ua/osmir/tables/11_99/TABL09240002.html
13. Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: «Укр. енцикл.», 1998. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://cyclop.com.ua/content/view/1260/58/1/23/#50978>
14. Сафронов О. С. Поняття превенції злочинів та її співвідношення з однорідними поняттями / О.С. Сафронов // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://elib.org.ua/theoryoflaw/ua_readme.php?subaction=showfull&id=1329782013&archive=&start_from=&ucat=&