ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ТРОЯН ВАДИМ АНАТОЛІЙОВИЧ

УДК 342.951(477)

ДИСЕРТАЦІЯ
ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНА ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право
(081 «Право»)

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ В. А. Троян

Науковий керівник:
Моргунов Олександр Анатолійович,
доктор юридичних наук, професор

Харків – 2023

АНОТАЦІЯ

Троян В. А. Публічно-сервісна діяльність Національної поліції України: адміністративно-правові засади. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» (081 – Право). – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2023.

Дисертацію присвячено аналізу сутності та особливостей публічно-сервісної діяльності Національної поліції України. Запропоновано авторський підхід до розуміння концепції «сервісної держави». Обґрунтовано, що Національна поліція є одним із ключових суб'єктів публічно-сервісної діяльності. Уточнено місце та особливості Національної поліції в системі суб'єктів публічно-сервісної діяльності. Окреслено ознаки органів Національної поліції, що визначають їх належність до суб'єктів публічно-сервісної діяльності.

Доведено, що публічно-сервісна діяльність Національної поліції має широке та вузьке тлумачення. Обґрунтовується підхід, що публічно-сервісна діяльність Національної поліції є складником окремої функції держави, а саме – сервісної функції, зміст і спрямованість якої визначається специфікою покладених на органи Національної поліції завдань. При цьому специфіка публічної-сервісної діяльності Національної поліції містить різні за правовою природою дії, які виконуються в рамках правоохоронної діяльності, і зміст такої діяльності, не пов'язаний із негативними наслідками щодо порушення встановлених правил поведінки в державі. Публічно-сервісна діяльність Національної поліції представлена такими двома складниками, як:

1) надання адміністративних послуг, кінцевим результатом яких є видача документа дозвільного характеру, необхідного для реалізації прав громадян;

2) надання допомоги особам, які потребують її внаслідок різних життєвих обставин у межах своїх функціональних обов'язків, остаточним результатом таких дій є підвищення довіри громадян до поліції.

Опрацьовано правові засади публічно-сервісної діяльності Національної поліції. Наголошено, що зміст правового регулювання публічно-сервісної діяльності Національної поліції представлений систематизованою сукупністю правових актів, особливе місце серед яких займає адміністративне законодавство, оскільки саме останнє визначає специфіку публічно-сервісної діяльності Національної поліції в широкому та вузькому розумінні та спрямоване на створення необхідних правових і технічних можливостей для виконання покладених на них функцій. Констатовано, що саме положеннями адміністративного законодавства упорядковуються процедурні питання, пов'язані зі здійсненням органами поліції публічно-сервісної діяльності.

Аргументовано, що характерною відзнакою, що притаманна органам поліції як суб'єкту публічно-сервісної діяльності, є надання поліцейських послуг. Сформульовано авторське визначення цього поняття та запропоновано внести відповідні доповнення до Закону України «Про Національну поліцію».

Окреслено основні завдання органів поліції як суб'єкта публічно-сервісної діяльності, що надає поліцейські послуги, та розкрито їхній зміст.

Під функціями Національної поліції України як суб'єкта публічно-сервісної діяльності запропоновано розуміти сукупність нормативно регламентованих та організаційно забезпечених основних напрямів їхньої діяльності, у яких відображено їхню сутність та призначення у державі і суспільстві в цілому. Водночас реалізація функцій публічно-сервісного спрямування Національною поліцією України полягає у сприянні громадянам у здійсненні їхніх прав і законних інтересів, що трансформується в публічно-сервісні відносини та забезпечує реалізацію ідеї людиноцентризму у сфері публічного управління. Сформульовано перелік функцій органів поліції як суб'єктів публічної сервісної діяльності та надано їхню характеристику.

Окреслено правові інструменти (форми та методи) публічно-сервісної діяльності Національної поліції. Виокремлено основні ознаки, які їм притаманні.

Доведено, що гарантії реалізації публічно-сервісної діяльності поліцейськими полягають у тому, що лише за наявності відповідних правових,

організаційних, фінансових, матеріально-технічних та інших умов та вжиття певних заходів можливе повне, своєчасне та належне виконання поліцейськими своїх повноважень.

Розкрито особливості здійснення публічної-сервісної діяльності у зарубіжних країнах, що дозволило окреслити перспективні напрями вдосконалення організації здійснення публічно-сервісної діяльності органами Національної поліції України. Визначено особливості взаємодії Національної поліції з міжнародними правоохоронними органами з питань публічно-сервісної діяльності. З'ясовано роль Департаменту міжнародного поліцейського співробітництва Національної поліції. Охарактеризовано діяльність зазначеного Департаменту у напрямі налагодження взаємодії міжнародними правоохоронними органами, правоохоронними органами зарубіжних країн з питань публічно-сервісної діяльності, виявлено проблемні моменти, що виникають у ході такої взаємодії та запропоновано шляхи їх усунення.

Обґрунтовано висновок, відповідно до якого публічно-сервісна діяльність Національної поліції, що спрямована на забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини та інтересів держави (маючи своїм об'єктом права і свободи людини та інтереси держави), становить предмет адміністративного права, тобто підлягає адміністративно-правовому регулюванню. Розкрито значення прав і свобод людини та інтересів держави як об'єкта публічно-сервісної діяльності Національної поліції.

Систематизовано публічно-сервісні повноваження Національної поліції у сфері охорони прав і свобод людини та інтересів держави. Наголошено, що особливість реалізації публічно-сервісних повноважень Національної поліції у сфері охорони прав і свобод людини та інтересів держави полягає у їх тимчасовому характері стосовно видачі дозвільних документів у сфері дозвільної системи. Проаналізовано особливості реалізації публічно-сервісних повноважень окремих підрозділів поліції щодо захисту та охорони прав дітей як однієї із найбільш вразливих категорій населення.

Охарактеризовано адміністративні процедури здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності з охорони прав і свобод людини та інтересів держави. Аналіз змісту різних адміністративних процедур здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності з охорони прав і свобод людини та інтересів держави дозволив виокремити такі їх основні види:

1) дозвільні адміністративні процедури здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності;

2) відносно встановлені адміністративні процедури здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності;

3) договірні адміністративні процедури здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності.

Запропоновано перелік послідовних обов'язкових стадій, що становлять комплекс процедурних дій у межах здійснення вказаних видів адміністративних процедур здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності.

Надано пропозиції та рекомендації, спрямовані на удосконалення адміністративного законодавства, що регламентує публічно-сервісну діяльність Національної поліції.

Ключові слова: поліція, публічно-сервісна діяльність, поліцейські послуги, правовий статус, забезпечення публічної безпеки і порядку, протидія злочинності, оцінювання ефективності, публічна безпека, адміністративно-правове регулювання, суб'єкт надання послуг.

SUMMARY

Troian V. A. Public service activity of the National Police of Ukraine: administrative and legal framework. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The thesis for the degree of Candidate of Legal Sciences in the specialty 12.00.07 «Administrative Law and Procedure, Financial Law, Informative Law» (081 «Law»). – Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2023.

The thesis is devoted to the analysis of the nature and features of public service activity of the National Police of Ukraine. The author's approach to understanding the concept of "service state" is offered. It is substantiated that the National Police is one of the key subjects of public service activity. The place and features of the National Police in the system of subjects of public service activity are specified. The signs of the National Police bodies that determine their belonging to the subjects of public service activity are outlined.

It is proposed to consider the public service activity of the National Police in a broad and narrow sense. In the broad sense, the public service activity of the National Police is a purposeful, normatively defined activity of the National Police bodies and divisions aimed at performing both law enforcement and service functions of the state, the content of which is to change the ideology, forms and methods of the latter with the mandatory definition (restriction) of coercive competence only at the legislative level. If we consider the public service activity of the National Police in the narrow sense, it is an activity aimed at providing administrative services in the field of public safety and order, carried out at the request of individuals and legal entities and aimed at acquiring, changing or terminating rights or duties in the relevant field of public relations. It is proved that such an approach provides an opportunity to fully reveal the transformation processes that are taking place during the reform of the National Police, the purpose of which is to create a law enforcement body of the European level.

The legal framework of public service activity of the National Police is worked out. It is emphasized that the content of legal regulation of the public service activity of the National Police is represented by a systematized set of legal acts, a special place among which is occupied by administrative legislation, since the latter determines the specifics of the public service activity of the National Police in the broad and narrow sense and is aimed at creating the necessary legal and technical opportunities to perform the functions assigned to them. It is stated that the provisions of the administrative legislation regulate the procedural issues related to the implementation of public service activity by the police.

It is argued that a characteristic feature of the police as a subject of public service activity is the provision of police services. The author's definition of this concept is formulated and it is proposed to make appropriate amendments to the law of Ukraine «On the National Police».

The main tasks of the police as a subject of public service activity that provide police services are outlined and their content is revealed.

Under the functions of the National Police of Ukraine as a subject of public service activity, it is proposed to understand as a set of normatively regulated and organizationally provided main directions of their activity, which reflect their nature and purpose in the state and society as a whole. At the same time, the implementation of public service functions by the National Police is to assist citizens in exercising their rights and legitimate interests, which is transformed into public service relations and ensures the implementation of the idea of human-centrism in the sphere of public administration. The list of functions of police bodies as subjects of public service activity is formulated and their characteristic is given.

Forms and methods of public service activity of the National Police are outlined. The main features that are inherent in them are highlighted.

It is proved that the guarantees of the implementation of public service activity by police officers are that only with the presence of appropriate legal, organizational, financial, material and technical and other conditions and certain measures, the full, timely and proper execution by policemen of their powers is possible.

The features of the implementation of public service activity in foreign countries are revealed, which made it possible to outline promising areas for improving the organization of public service activity by the bodies of the National Police of Ukraine. The features of the interaction of the National Police with international law enforcement agencies on public service activity are determined. The role of the International Police Cooperation Department of the National Police is clarified. The activity of this Department in the direction of establishing interaction between international law enforcement agencies, law enforcement agencies of foreign countries

on public service activity is characterized, problematic issues arising in the course of such interaction are identified and ways to address them are proposed.

The conclusion is substantiated, according to which the public service activity of the National Police, being aimed at ensuring the implementation and protection of human rights and freedoms and state interests (having human rights and freedoms and the interests of the state as its object), is the subject of administrative law, i.e., subject to administrative and legal regulation. The significance of human rights and freedoms and the interests of the state as an object of public service activity of the National Police is revealed.

The public service powers of the National Police in the field of protection of human rights and freedoms and the interests of the state are systematized. It is emphasized that the peculiarity of the implementation of public service powers of the National Police in the field of protection of human rights and freedoms and the interests of the state lies in their temporary nature on the issuance of permits in the field of the permit system. The features of the implementation of public service powers of separate police divisions concerning defence and protection of children's rights as one of the most vulnerable categories of the population are analyzed.

The administrative procedures for the implementation by the National Police of public service activity for the protection of human rights and freedoms and the interests of the state are characterized. Analysis of the content of various administrative procedures for the implementation by the National Police of public service activity for the protection of human rights and freedoms and the interests of the state made it possible to identify the following main types:

1) permitting administrative procedures for the implementation of public service activity by the National Police;

2) relatively established administrative procedures for the implementation of public service activity by the National Police;

3) contractual administrative procedures for the implementation of public service activity by the National Police.

The list of successive obligatory stages which make complexes of procedural actions as part of the implementation of the specified types of administrative procedures for the implementation of public service activity by the National Police is proposed.

Proposals and recommendations aimed at improving the administrative legislation governing the public service activity of the National Police are provided.

Keywords: police, public service activity, police services, legal status, ensuring public safety and order, combating crime, efficiency assessment, public safety, administrative and legal regulation, the subject of service provision.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дослідження:

1. Троян В. А. Права й свободи людини та інтереси держави як об'єкт публічно-сервісної діяльності Національної поліції. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Випуск 3(9) том 3. С. 35-40.

2. Троян В. А. Поняття та види публічно-сервісної діяльності Національної поліції України. *Право і безпека*. 2016. № 4(63). С. 90-94.

3. Троян В. А. Завдання та функції Національної поліції України як складова реалізації її публічно-сервісної діяльності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. № 4(75). С. 12-18.

4. Троян В. А. Особливості публічно-сервісних повноважень Національної поліції у сфері охорони прав і свобод людини та інтересів держави. *Наше право*. 2017. № 1. С. 33-42.

5. Троян В. А. Щодо дослідження місця Національної поліції України в системі органів публічної адміністрації. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 4. С. 201-206.

6. Троян В. А. Гарантії публічно-сервісної діяльності Національної поліції України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 5, том 2. С. 176-180.

7. Троян В. Форми публічно-сервісної діяльності Національної поліції України. *KELM*. 2021. № 7 (43) vol. 2. С. 146-152 (Республіка Польща). DOI https://doi.org/10.51647/kelm.2021.7.2.26

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Троян В. А. Якісне кадрове забезпечення як необхідна умова ефективної публічно-сервісної діяльності Національної поліції України. *Сфера дії трудового права та права соціального забезпечення*: V Всеукраїнська науково-практична конференція (м. Харків, 28 жовтня 2016 року). Х.: Вид-во ХНУВС, 2016. С. 49-51.

9. Троян В. А. Повноваження Національної поліції у сфері публічно-сервісної діяльності. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми*: міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 листопада 2016 року). Х.: Вид-во ХНУВС, 2016. С. 335-338

10. Троян В. А. Адміністративні процедури здійснення Національною поліцією України охорони прав і свобод людини та інтересів держави. *Новітні тенденції сучасної юридичної науки*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 1-2 грудня 2017 року). Дніпро : ГО «Правовий світ», 2017. Ч. 2. С. 54-57.

11. Троян В. А. Зміст публічно-сервісної діяльності Національної поліції щодо забезпечення прав і свобод людини та інтересів держави. *Сучасні погляди на актуальні питання правових наук*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 24-25 листопада 2017 року). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. Ч. 2. С. 102-104.

Наукові праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

12. Адміністративна діяльність органів поліції України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокуренка; О. І. Безпалова, О.В. Джафарова, В. А. Троян та ін.; передм. В. В. Сокуренка; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 432 с.

ЗМІСТ

ВСТУП 13

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ 21

1.1. Місце та особливості Національної поліції України в системі суб'єктів публічно-сервісної діяльності 21

1.2. Поняття, види та напрями публічно-сервісної діяльності Національної поліції 34

1.3. Правові засади публічно-сервісної діяльності Національної поліції України та місце серед них адміністративно-правового регулювання 51

Висновки до розділу 1 70

РОЗДІЛ 2. ЗМІСТ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ 73

2.1. Завдання та функції Національної поліції України як суб'єкта публічно-сервісної діяльності 73

2.2. Правові інструменти публічно-сервісної діяльності Національної поліції України 91

2.3. Юридичні гарантії публічно-сервісної діяльності Національної поліції України 108

2.4. Взаємодія Національної поліції України з міжнародними правоохоронними органами з питань публічно-сервісної діяльності 125

Висновки до розділу 2 140

РОЗДІЛ 3. ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПОЛІЦІЇ З ОХОРОНИ 144

3.1. Права і свободи людини та інтереси держави як об'єкт публічно-сервісної діяльності Національної поліції України 144

3.2. Публічно-сервісні повноваження Національної поліції України в сфері охорони прав і свободи людини та інтересів держави 154

3.3 Адміністративні процедури здійснення Національною поліцією України публічно-сервісної діяльності з охорони прав і свобод людини та інтересів держави 171

Висновки до розділу 3 197

ВИСНОВКИ 200

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 207

ДОДАТКИ 231

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» є важливою передумовою впровадження в державі європейських стандартів життя, виходу України на провідні позиції у світі, забезпечення на якісно новому рівні прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Одним із таких векторів є «вектор безпеки», який передбачає цілий комплекс заходів правового та організаційного характеру. Зазначений вектор розвитку нашої держави передбачає здійснення дев'яти самостійних, але при цьому пов'язаних однією метою реформ. Цікавою є запропонована та поступово здійснювана реформа правоохоронної системи, яка передбачає коригування завдань та функцій правоохоронних органів, зміну ставлення осіб органів правопорядку до виконання службових обов'язків у напрямі усвідомлення їх як надання оплачуваних державою послуг щодо забезпечення безпеки кожної особи, її особистих та майнових прав, суспільних та державних інтересів.

У рамках сучасного етапу реформування правоохоронних органів України, оновлення існуючих підходів до організації їх діяльності у 2017 році прийнято Стратегію розвитку Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року. Пріоритетними кроками в напрямі реалізації цієї Стратегіє є оптимізація діяльності усіх органів, які входять до системи Міністерства внутрішніх справ, у тому числі органів Національної поліції, щодо створення умов розвитку безпечного середовища життєдіяльності як основи безпеки на території України, а також сучасної системи внутрішньої безпеки. Ключовими орієнтирами діяльності органів Національної поліції визначено забезпечення безпеки громадян та суспільства, здатність протистояти злочинності, забезпечувати прозорий та якісний сервіс суспільства шляхом надання відповідних послуг.

Запровадження 24 лютого 2022 року в Україні правового режиму воєнного стану, що було зумовлено повномасштабним вторгненням російської федерації на територію нашої держави, визначило особливий порядок функціонування органів поліції та поставило перед ними нові завдання, що були невластиві їм у

мирний час. Отже, сьогодні підвищена увага має приділятися оновленню підходів до здійснення публічно-сервісної діяльності, зокрема в частині оперативного та своєчасного надання органами та підрозділами поліції поліцейських послуг в умовах воєнного стану.

Таким чином, зважаючи на зміни в ідеології роботи всіх правоохоронних органів та Національної поліції, зокрема, дію на території всієї держави правового режиму воєнного стану, сьогодні важливого значення набуває дослідження сучасного стану публічно-сервісної діяльності Національної поліції України. У зв'язку з тим, що термін «публічно-сервісна діяльність» хоча і не є новим для науковців, але є новелою сучасного національного законодавства, додаткового вивчення потребують поняття, види, напрями, форми та методи публічно-сервісної діяльності Національної поліції.

Проблемні питання правового регулювання діяльності правоохоронних органів, зокрема органів Національної поліції, були предметом наукових досліджень В. Б. Авер'янова, С. М. Алфьорова, О. М. Бандурки, Є. Ю. Бараша, О. І. Безпалової, В. М. Бесчастного, Ю. П. Битяка, К. Л. Бугайчука, В. М. Гаращука, С. М. Гусарова, С. Ф. Денисюка, О. Ю. Дрозда, О. В. Джафарової, О. М. Клюєва, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, К. Б. Левченко, О. І. Миколенка, О. А. Моргунова, О. М. Музичука, А. А. Манжули, М. В. Лошицького, О. В. Негодченка, А. М. Подоляки, Т. О. Проценка, О. Ю. Салманової, О. Ю. Синявської, Є. Ю. Соболя, О. О. Сосновика, А. А. Стародубцева Є. Ю. Соболя, В. В. Сокуренка, В. І. Теремецького, Р. В. Шаповала, С. О. Шатрави та інших науковців. Праці зазначених учених становлять основу формування наукових підходів до аналізу проблем правового регулювання діяльності органів Національної поліції, визначення особливостей її адміністративно-правового статусу. Однак питання правового регулювання здійснення саме публічно-сервісної діяльності цього правоохоронного органу висвітлені фрагментарно, у межах більш широкої правової проблематики.

Таким чином, необхідність удосконалення та системного оновлення

правового регулювання діяльності Національної поліції як суб'єкта надання публічно-сервісних послуг, з одного боку, та відсутність комплексних наукових досліджень цієї проблематики – з іншого, обумовлюють актуальність і вказують на необхідність комплексного дослідження адміністративно-правових засад публічно-сервісної діяльності Національної поліції України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14.09.2020 № 392/2020, пунктів 1.4, 2.3, 3.1, 4.5, 5.5 Основних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2021-2024 роки, ухвалених рішенням Вченої ради Харківського національного університету внутрішніх справ від 28.08.2021 (протокол № 7, із наступними змінами і доповненнями).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, узагальнення практики його реалізації та міжнародного досвіду визначити сутність та особливості публічно-сервісної діяльності Національної поліції України, виробити пропозиції щодо шляхів її оптимізації.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі *завдання*:

– уточнити місце та особливості Національної поліції України в системі суб'єктів публічно-сервісної діяльності;

– розкрити поняття, види та напрями публічно-сервісної діяльності Національної поліції;

– опрацювати правові засади публічно-сервісної діяльності Національної поліції України та визначити місце серед них адміністративно-правового регулювання;

– охарактеризувати завдання та функції Національної поліції України як суб'єкта публічно-сервісної діяльності;

– окреслити форми та методи публічно-сервісної діяльності Національної поліції України;

– узагальнити юридичні гарантії публічно-сервісної діяльності Національної поліції України;

– визначити особливості взаємодії Національної поліції України з міжнародними правоохоронними органами з питань публічно-сервісної діяльності;

– розкрити значення прав і свобод людини та інтересів держави як об’єкта публічно-сервісної діяльності Національної поліції України;

– систематизувати повноваження Національної поліції України у сфері охорони прав і свободи людини та інтересів держави;

– охарактеризувати адміністративні процедури здійснення Національною поліцією України охорони прав і свобод людини та інтересів держави.

Об’єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають з питань адміністративно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади публічно-сервісної діяльності Національної поліції України.

Методи дослідження. Відповідно до поставленої мети та завдань у роботі використано сукупність загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання, застосування яких дозволило всебічно проаналізувати об’єкт і предмет дослідження. За допомогою *логіко-семантичного* методу та методу *сходження від абстрактного до конкретного* проаналізовано та вдосконалено понятійний апарат, а також запропоновано визначення таких понять, як: «публічно-сервісна діяльність» (підрозділ 2.1); «форми публічно-сервісної діяльності» (підрозділ 2.2); «методи публічно-сервісної діяльності» (підрозділ 2.2). *Системно-структурний* метод та метод *документального аналізу* дозволили визначити місце Національної поліції України в системі суб’єктів публічно-сервісної діяльності (підрозділ 1.1), окреслити шляхи вдосконалення адміністративного законодавства, що регламентує публічно-сервісну діяльність Національної поліції України (підрозділи 1.2, 3.2, 3.3). З метою визначення особливостей взаємодії Національної поліції України з міжнародними правоохоронними

органами з питань публічно-сервісної діяльності використовувався *порівняльно-правовий* метод (підрозділ 1.4). Методи *групування, класифікації, системно-функціональний, системно-структурний* використані з метою з'ясування завдань і функцій Національної поліції, видів, напрямів, форм, методів, гарантій публічно-сервісної діяльності Національної поліції (підрозділи 1.3, 2.1-2.3).

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації становлять праці фахівців у галузі філософії, теорії управління, загальної теорії держави і права, адміністративного права та інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників.

Нормативну основу дослідження склали Конституція України, міжнародно-правові акти, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, що визначають правові засади публічно-сервісної діяльності Національної поліції. У ході дисертаційного дослідження було також використано законодавство низки зарубіжних країн (Німеччини, Франції, Швеції, Естонії, Грузії, Польщі та Великобританії), досвід яких щодо правового регулювання надання поліцейських послуг може бути використано в Україні.

Інформаційною та емпіричною основою дослідження є узагальнення практичної діяльності органів Національної поліції України у сфері надання публічно-сервісних послуг, політико-правова публіцистика, довідкові видання. Також використано особистий досвід роботи здобувача в правоохоронних органах.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних досліджень адміністративно-правових засад публічно-сервісної діяльності Національної поліції України. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем, зокрема:

вперше:

– запропоновано розглядати публічно-сервісну діяльність Національної поліції в широкому та вузькому розумінні, оскільки саме такий підхід надає можливість найбільш повно розкрити ті трансформаційні процеси, які

відбуваються в ході проведення реформи Національної поліції, метою якої є створення правоохоронного органу європейського рівня, здатного на належному рівні виконувати покладені на нього завдання як в умовах мирного часу, так і під час воєнного стану;

– форми публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції досліджено через призму прийняття саме дозвільних документів, які пов'язані з волевиявленням органу Національної поліції, право якого щодо здійснення публічно-сервісної діяльності визначене нормами чинного законодавством;

– акцентовано увагу, що відповідні дозвільні дії органи Національної поліції здійснюють з метою реалізації державно-владних повноважень щодо забезпечення національної безпеки;

– запропоновано доцільність включення до переліку функцій Національної поліції публічно-сервісної функції, зміст якої полягає у сприянні громадянам у здійсненні їхніх прав і законних інтересів, що трансформується в публічно-сервісні відносини, та обґрунтовано необхідність закріплення вичерпного переліку функцій у Законі України «Про Національну поліцію»;

удосконалено:

– характеристику правових засад публічно-сервісної діяльності Національної поліції України, зокрема виокремлено та проаналізовано групи нормативно-правових актів, які визначають загальні засади публічно-сервісної діяльності Національної поліції, охарактеризовано положення адміністративного законодавства, що регламентують різноманітні процедурні питання, пов'язані зі здійсненням органами поліції публічно-сервісної діяльності;

– визначення поняття адміністративних процедур здійснення Національною поліцією охорони прав і свобод людини та інтересів держави як урегульованої адміністративно-процесуальними нормами правозастосовної та контрольної діяльності у сферах дозвільної системи, дорожнього руху, охоронної діяльності, що здійснюється в межах визначених законом повноважень, які полягають у перевірці та документальному оформлені прийнятого уповноваженими поліцейськими рішення;

– розуміння значення юридичних гарантій публічно-сервісної діяльності Національної поліції України, яке полягає в тому, що через них держава забезпечує прозорий та якісний сервіс суспільства шляхом надання відповідних послуг; наведено вичерпний перелік видів юридичних гарантій публічно-сервісної діяльності поліції та сформульовано їх основні ознаки;

дістали подальшого розвитку:

– виділення і характеристика ознак органів Національної поліції, що визначають їх належність до суб'єктів публічно-сервісної діяльності та акцентують увагу на змістовній частині діяльності Національної поліції в частині надання поліцейських послуг;

– обґрунтування висновку, згідно з яким публічно-сервісна діяльність Національної поліції, будучи спрямованою на забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини та інтересів держави (маючи своїм об'єктом права і свободи людини та інтереси держави), становить предмет адміністративного права, тобто підлягає адміністративно-правовому регулюванню;

– визначення особливостей взаємодії Національної поліції України з міжнародними поліцейськими структурами, що дозволило виявити перспективні напрями інтеграції України в глобальний безпековий простір та налагодження ефективного міжнародного співробітництва у правоохоронній сфері, у тому числі в умовах воєнного стану; розкрити сутність спільних управлінських механізмів, впровадження яких дозволить оптимізувати наявні механізми надання поліцейських послуг, підвищити ефективність взаємодії органів поліції із населенням.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані в:

– *науково-дослідній сфері* – як основа для подальшого розроблення проблем публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції (*акт впровадження Кримінологічної асоціації України від 25 грудня 2021 року; акт впровадження Харківського національного університету внутрішніх справ від*

27 грудня 2021 року);

– *правотворчості* – у ході внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, які регулюють публічно-сервісну діяльність органів Національної поліції;

– *правозастосовній діяльності* – з метою покращення публічно-сервісної практичної діяльності органів Національної поліції*;*

– *освітньому процесі* – під час підготовки підручників, навчальних посібників, текстів лекцій з дисциплін «Поліцейська діяльність», «Захист та дотримання прав і свобод людини в діяльності поліції», «Правозастосовна діяльність поліції».

Апробація матеріалів дисертації. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на науково-практичних конференціях: «Сфера дії трудового права та права соціального забезпечення» (м. Харків, 28 жовтня 2016 року); «Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми» (м. Харків, 25 листопада 2016 року); «Новітні тенденції сучасної юридичної науки» (м. Дніпро, 1-2 грудня 2017 року), «Сучасні погляди на актуальні питання правових наук» (м. Запоріжжя, 24-25 листопада 2017 року).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладено в семи статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, і тезах наукових повідомлень на чотирьох науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, поділених на 10 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 235 сторінок. Список використаних джерел складається з 234 найменувань та займає 24 сторінки. Додатки займають 5 сторінок.

РОЗДІЛ 1
ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

1.1. Місце та особливості Національної поліції України в системі суб'єктів публічно-сервісної діяльності

Потреби суспільства та інтереси держави щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, протидії злочинності, забезпечення прав і свобод громадян перетинаються, оскільки забезпечення законності та правопорядку становить одну з головних функцій держави і є запорукою стабільності суспільства. І держава, і суспільство зацікавлені в ефективному гарантуванні безпеки та добробуту громадян, належному забезпеченні їх прав і свобод, у впорядкованості внутрішніх державних відносин у правоохоронній сфері [219, с. 77]. Саме виконання вищенаведеного є основою правоохоронної функції держави та однією із гарантій належного забезпечення прав і свобод громадян. Виконання правоохоронної функції держави покладено на певну систему правоохоронних органів, особливе місце серед яких займає Національна поліція України. У зв'язку з цим постає необхідним дослідження місця органів Національної поліції в системі органів публічної адміністрації та особливостей діяльності органів поліції серед суб'єктів, що здійснюють правоохоронну функцію.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження місця Національної поліції в системі органів публічної адміністрації є наукові праці таких вітчизняних вчених-адміністративістів, як: В. Б. Авер'янов, І. А. Артеменко, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, О. В. Джафарова, О. П. Ківалов, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Р. С. Мельник, Г. М. Писаренко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, В. П. Тимощук, М. М. Тищенко та ін. Праці зазначених вчених будуть для нас добрим науковим доробком під час формулювання авторських висновків щодо місця Національної поліції в системі органів публічної адміністрації.

Зауважимо, що докорінні зміни, які відбуваються на теренах нашої держави, вимагають перегляду багатьох явищ, процесів, підходів до розуміння певних категорій, які до цього часу або не розглядалися взагалі в рамках адміністративно-правової науки, або не сприймалися науковою спільнотою. Серед таких категорій варто виокремити категорію «публічна адміністрація».

З'ясування змісту поняття «публічна адміністрація» набуває особливого значення у зв'язку з необхідністю вдосконалення діяльності органів публічної влади, приведення її у відповідність до Копенгагенських критеріїв, налагодження якісно нового рівня співробітництва з державами-членами Європейського Союзу у пріоритетних напрямах суспільного життя та набуття Україною статусу повноправного члена Європейського Союзу. У цьому випадку мова йде не лише про повну заміну категоріального апарату, а про принципово нове змістове наповнення теорії публічного управління та публічної адміністрації [219, с. 38].

Зупинимося насамперед на розгляді сутності категорії «публічна адміністрація», різноманітні підходи до тлумачення якої існують на сторінках наукових видань. Відразу зауважимо, що ця категорія не є новою, оскільки науковці зверталися до неї ще на початку XIX ст. Так, у науковому виданні «Наука адміністрації й адміністративного права», за викладами професора Юрія Панейка, під публічною адміністрацією доцільно розуміти: «1) найширше поняття: кожна планова діяльність фізичної та приватної особи, яка змагає до досягнення означених цілей; 2) тісніше: кожна планова діяльність держави, що змагає до досягнення державних цілей; 3) ще тісніше: виконі чинності держави, тобто цілість державних функцій мінус законодавство; 4) найтісніше: цілість державних чинностей мінус законодавство і судівництво» [114, с. 66–67]. Професор В. Яворський зазначає, що адміністрація – це діяльність держави, що охоплює всі ділянки, за винятком законодавства та виміру справедливості [114, с. 67]. Зазначені визначення були сформульовані ще в XVIII–XIX ст., але не втратили своєї актуальності і сьогодні.

В періодиці зустрічається точка зору, відповідно до якої публічне адміністрування – це регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного управління, пов'язана з реалізацією управлінських функцій способами, визначеними в інструкціях, регламентах і процедурах, яка концентрується на впровадженні в життя директив, розпоряджень, наказів тощо [185]. Як зазначає І. А. Артеменко, запропоноване визначення є завузьким, оскільки не враховує сервісну основу сучасної держави та не відповідає людиноцентристській концепції розвитку останньої [23, с. 19].

Відповідно до точки зору К. К. Афанасьєва, за сьогоднішніх умов ідеологічний складник пов'язаний із упровадженням нової «ідеології» діяльності органів публічної адміністрації та наданням цій діяльності обслуговуючого сервісного характеру, а правовий полягає у забезпеченні під час надання адміністративних послуг юридичних та організаційних умов для належної реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичної чи юридичної особи та на виконання особою визначених законом обов'язків [24, с. 78]. Однак варто зазначити, що стосується публічно-сервісної діяльності, то такий ідеологічний складник є детермінуючим чинником, який визначає адміністративно-правове регулювання цієї діяльності та напрями реформування зазначеної сфери. Ідея впровадження в основні функції органів публічної адміністрації функцій сервісного характеру полягає не лише у збільшенні напрямів діяльності органів публічної адміністрації в цій сфері, а й забезпеченні відповідних якісних характеристик сервісних послуг [229, с. 68–69].

С. І. Чернов та С. О. Гайдученко надають таке визначення публічному адмініструванню: «це регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів, шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг» [224, с. 7]. У цілому погоджуючись із запропонованим визначенням, зауважимо, що воно все ж таки не дає однозначної та вичерпної відповіді на

запитання: чим публічне адміністрування відрізняється від державного управління.

На думку О. М. Ястремської та Л. О. Мажник, поняття «публічне адміністрування» останніми роками набуло значного поширення та передбачає надання адміністративних послуг європейського рівня шляхом впровадження у практику діяльності принципів демократичного управління [233, с. 5]. У цьому випадку публічне адміністрування передбачає регулювання більш широкого спектру правовідносин, які не були до цього враховані науковцями, оскільки поза увагою залишилися відносини, пов'язані з роботою зі зверненнями громадян, контрольно-наглядові та деліктні відносини.

С. О. Масьондз розглядає публічну адміністрацію як «правову категорію, яка має два виміри: функціональний та організаційно-структурний. За функціонального підходу публічна адміністрація – це діяльність відповідних структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. За організаційно-структурного підходу публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення публічної влади» [113, с. 55; 91].

Т. О. Мацелик у контексті аналізу понятійно-категоріального апарату публічної адміністрації ключовими категоріями її функціонування називає публічно-владні повноваження, публічну владу, публічний інтерес та функції у сферах суспільних відносин, що спрямовані на реалізацію публічного інтересу [103, с. 137]. Отже, слушною є точка зору І. А. Артеменка, який ключовими ознаками органів публічної адміністрації називає реалізацію публічного інтересу, а також наділення останніх публічно-владними повноваженнями [23, с. 22].

На підставі викладеного, на нашу думку, слід погодитися з науковими позиціями І. А. Артеменка та О. В. Джафарової, які наголошують на необхідності впровадження в правовий обіг уніфікованої категорії, що позначає суб'єктів, які реалізують публічний інтерес, а саме – «органи публічної адміністрації» [54, с. 11–14; 23, с. 22]. Підтримка означеної позиції обумовлена низкою обставин:

«1) формування теоретично обґрунтованої моделі єдиних правил і процедур діяльності суб'єктів, які виконують публічно-владні функції на концептуальних засадах; 2) необхідність адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, але європейський досвід розуміння публічної адміністрації має застосовуватись у тій частині, яка не суперечить Конституції України та дозволяє вдосконалити (а не змінити) систему й механізм публічного управління відповідно до кращої європейської практики та європейських стандартів; 3) забезпечення балансу «людиноцентристської» та «соціоцентристської» концепцій розвитку держави, що передбачає позбавлення державних інституцій «монополії влади» та запровадження механізму делегування публічно-владних повноважень іншим інститутам громадянського суспільства; 4) активною громадянською позицією сучасного українського суспільства щодо участі в реалізації публічних функцій держави за умови, що це передбачено та врегульовано нормативними актами» [23, с. 22; 54, с. 11–14].

Водночас основними ознаками, що визначають належність суб'єктів до органів публічної адміністрації є: «а) мета створення – реалізація публічного інтересу держави і територіальних громад, а також гарантування прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб; б) компетенція владно-розпорядчого характеру, встановлена чинним законодавством; в) переважна організаційна відокремленість» [23, с. 22].

Ураховуючи виокремлені ознаки, вважаємо за необхідне з'ясувати місце Національної поліції України в системі органів публічної адміністрації. Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» під поліцією розуміється центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [166]. На законодавчому рівні визначення категорії «виконавча влада» було надано в Указі Президента від 22 липня 1998 р. № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [160]. Так, під виконавчою владою розуміється одна з трьох гілок державної влади, яка відповідно до

конституційного принципу поділу державної влади покликана розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки. У відносинах із законодавчою і судовою владою вона користується певною самостійністю [160]. Зазначене визначення є цікавим, але вважаємо, що звужувати зміст виконавчої влади виключно до втілення державної політики щодо державного сектору економіки не є доцільним та завузьким. Для цього наведемо точку зору Ю. М. Тодики, який наголошує, що виконавча влада – це самостійна гілка державної влади, головне функціональне призначення якої полягає у виконанні законів і яка урівноважена з іншими гілками влади засобами парламентського, президентського, судового та громадського контролю [81].

Цікавими є ознаки органів виконавчої влади, які були узагальнені О. В. Джафаровою на підставі існуючих теоретичних напрацювань щодо змісту виконавчої влади: «1) є самостійною гілкою державної влади в Україні, на яку покладені завдання щодо формування та реалізації державної політики в певних сферах суспільних відносин; 2) є самостійною, але при цьому урівноважена з іншими гілками влади засобами парламентського, президентського та судового контролю; 3) має публічно-правову природу, наділена публічно-владними повноваженнями; 4) здійснюється на засадах поділу влади на гілки не на всіх рівнях, а лише на вищому, оскільки на місцевому рівні відсутні законодавчі органи: на рівні району в місті є судові органи, водночас відсутні органи виконавчої влади (державного характеру), крім Києва та Севастополя, немає їх і на рівні села, селища, міста (управління на цьому рівні здійснюється органами місцевого самоврядування); 5) не може ототожнюватися з виконавчою діяльністю, оскільки така діяльність є формою реалізації виконавчої влади, видом державної діяльності відповідної компетенції та функціональної спрямованості; 6) виконавча влада здійснюється системою спеціально створених суб’єктів – органами виконавчої влади різних рівнів, які наділені виконавчою компетенцією, що не властиве органам законодавчої та судової влади; 7) організуючий характер виконавчої влади полягає в тому, що державна влада в

цілому стосовно суспільства виступає як основний інститут соціального управління, а виконавчу владу можна охарактеризувати як основний інститут публічного управління; 8) постійність дії виконавчої влади, що полягає в динамічному розвитку суспільних процесів, діє постійно і цілеспрямовано, перебуваючи у постійній взаємодії з ними, стикається з новими суспільними явищами; 9) виконавча влада здійснюється на території держави всюди, де проживають люди, де виникають суспільні відносини; 10) наявність ієрархічно побудованого, чітко структурованого апарату виконавчої влади; 11) системність суб'єктів (їх сукупність) характеризується функціональною взаємозалежністю, організаційно-ієрархічною і юридичною підвладністю; 12) професіоналізм, тобто ця влада здійснюється спеціально утвореними і підготовленими суб'єктами; 13) вторинність і підвладність законодавчій владі» [54, с. 85–87].

Саме наведена вище позиція О. В. Джафарової буде взята нами за основу при визначенні особливостей діяльності Національної поліції. Окреслюючи місце Національної поліції в системі органів публічної адміністрації, зазначимо, що вона є державним органом, а отже, їй притаманні всі ознаки таких органів. Тобто Національна поліція є невід'ємною складовою державного апарату, яка створена для реалізації правоохоронної функції держави, для чого забезпечується певними економічними, трудовими та фінансовими ресурсами.

Наступною ознакою, яка визначає місце Національної поліції в системі органів публічної адміністрації, є наявність відповідних повноважень, якими поліція наділяється на законодавчому рівні з метою реалізації правоохоронної функції держави. Особливість цих повноважень полягає в тому, що вони мають саме владний характер, який проявляється в обов'язковому виконанні вимог поліцейського всіма, кого вони стосуються, оскільки працівники поліції діють від імені і за дорученням держави. Публічно-владні повноваження становлять зміст компетенції Національної поліції, яка закріплюється у відповідних законах та інших нормативно-правових актах.

Необхідно зазначити, що після введення на території нашої держави правового режиму воєнного стану з метою оптимізації діяльності органів поліції

та створення умов для виконання обов’язків щодо протидії внутрішнім загрозам воєнного стану було прийнято Закон України «Про внесення змін до законів України “Про Національну поліцію” та “Про Дисциплінарний статут Національної поліції України”» від 15 березня 2022 р. № 2123 [138]. Нормами цього нормативно-правового акта поліцейські наділені додатковими повноваженнями, які зумовлюють особливий режим несення служби та стабілізації оперативної обстановки. Проте варто зазначити, що додаткові повноваження, якими наділені органи поліції на час воєнного стану, не мають характеру сервісних, а отже, не мають безпосереднього стосунку до публічно-сервісної діяльності поліції. Тому в межах цього дисертаційного дослідження вважаємо за можливе не приділяти їм підвищеної уваги.

Звернемо увагу, що органи Національної поліції, які є частиною державного апарату, є також спеціальним суб’єктом, оскільки покликані забезпечувати реалізацію політики внутрішньої безпеки держави шляхом здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності. Виконавчий характер діяльності органів Національної поліції полягає саме в реалізації правоохоронної функції держави на підставі і на виконання закону та інших нормативно-правових актів. Особливістю діяльності органів Національної поліції є те, що вони можуть встановлювати загальнообов’язкові приписи підзаконного характеру, що є основою розпорядчої діяльності.

Наступна ознака, що характеризує діяльність Національної поліції, – можливість здійснювати лише ті дії, які або прямо вказані в законі, або пов’язані з необхідністю його виконання, що безпосередньо випливає із норм Конституції України та Закону України «Про Національну поліцію».

Система і структура виконавчої влади в Україні на сучасному етапі будуються відповідно до завдань державотворення в нашій країні, її основоположні параметри започатковані у Конституції України [82] та Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» [182]. Зокрема, на сьогодні Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [182] визначається організація, повноваження та порядок діяльності таких органів. Так, систему

центральних органів виконавчої влади становлять міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. При цьому міністерства забезпечують формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах, а інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [182]. Виникає запитання: яку функцію з реалізації державної політики виконує Національна поліція України? Інше питання, яке випливає у результаті аналізу змісту ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [182], а саме: центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Тобто, який статус із вищенаведених має Національна поліція України: служба, агентство чи інспекція? Відповіді на поставлені запитання перебувають у площині визначення кола функцій Національної поліції щодо реалізації державної політики, за яку відповідає Міністерство внутрішніх справ України.

Для отримання відповіді звернемося до постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878 «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ» [156], в якій зазначено, що Міністерство внутрішніх справ є «головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах: 1) забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг; 2) захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; 3) цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності; 4) міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів» [156].

Аналіз вищенаведеної норми підзаконного нормативно-правового акта свідчить, що Національна поліція забезпечує реалізацію державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг. Але при цьому не має відповіді, яку саме функцію з реалізації державної політики в зазначеній сфері виконує Національна поліція. Згідно з Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» ці органи можуть виконувати тільки такі завдання: «1) надання адміністративних послуг; 2) здійснення державного нагляду (контролю); 3) управління об'єктами державної власності; 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України» [182]. У разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба [182].

Звернення до положень Закону України «Про Національну поліцію» свідчить, що до функцій (завдань) поліції можна віднести такі: надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю) за сферою безпеки дорожнього руху, за дотриманням публічної безпеки та порядку.

Виходячи із логіки Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», орган, який реалізовує державну політику у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг, повинен бути утворений у статусі «служби» або «інспекції» і відповідно мати назву: «Національна служба поліції», або «Національна інспекція поліції» тощо. А як тоді бути із таким основним завданням Національної поліції, як протидія злочинності?

Продовжуючи власні міркування з цього приводу, вважаємо, що законотворець, прописуючи функції органів виконавчої влади, необґрунтовано звузив останні та поза увагою залишив таку основну функцію держави, як

правоохоронна, і, відповідно, систему державних органів, які створюються з метою її реалізації. На підтвердження нашої позиції звернемося до теоретичних напрацювань, в яких досліджувалась правоохоронна функція держави. Так, на думку О. І. Безпалової, під правоохоронною функцією держави слід розуміти «самостійний комплексний напрям діяльності держави, зумовлений її соціальним призначенням, який реалізується системою суб'єктів (державних та недержавних), що уповноважені виключно в рамках закону з використанням відповідних форм та методів здійснювати юридичні заходи впливу (зокрема примусові заходи) з метою досягнення бажаного соціального ефекту – охорони права в цілому, забезпечення охорони законності і правопорядку, прав і свобод громадян зокрема» [28, с. 10–11].

Цікавою є позиція О. Л. Соколенко, яка під правоохоронною функцією держави розуміє «комплексний цілісний пріоритетний напрям державної політики, спрямований на забезпечення відповідно до засад верховенства права та пріоритету прав людини охорони права і правовідносин, а також захисту основ конституційного ладу у тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, законності та правопорядку» [197, с. 851].

Звернемо увагу, що деякі вчені наголошують на існуванні «поліцейської функції держави», яка, на їх думку, охоплює реалізацію комплексу заходів регулятивного впливу держави на суспільні процеси [184]. Запропоноване визначення не дає конкретного розуміння щодо змісту поліцейської функції держави, оскільки регулятивний вплив здійснюється за допомогою норм права на різні сфери суспільних відносин. Тому, на нашу думку, такий підхід додає ще більше плутанини, ніж дає відповіді на зміст вказаної функції. Водночас запровадження такої категорії, як «поліцейська функція держави» швидше свідчить про повернення до карального органу, в основі якого лежить застосування примусових заходів впливу. Ми вважаємо, що правоохоронна функція держави в повному обсязі окреслює всі напрями діяльності Національної поліції. Таким чином, наведені та інші позиції науковців, які нами

були досліджені, свідчать про існування окремої, самостійної функції держави, а саме – правоохоронної функції.

С. М. Алфьоров до функцій органів публічної адміністрації відносить такі: «1) виконавча та правозастосовча функція, тобто функція виконання законів і юридичної кваліфікації певних дій; 2) правозахисна функція, тобто функція, в основу якої покладено захист законних інтересів, прав та свобод громадян; 3) соціально-економічна функція пов'язана зі створенням умов для розвитку соціального та культурного управління, забезпеченням нормальних умов життя як суспільства у цілому, так і окремих громадян зокрема; 4) функція забезпечення законності і дотримання конституційного ладу та порядку у державі; 5) регулятивна функція, в межах якої здійснюється керівництво, контроль, координація, планування, облік, прогнозування у державі; 6) нормотворча функція, в межах якої суб'єкти публічної адміністрації видають підзаконні нормативні акти; 7) охоронна (юрисдикційна) функція, яка передбачає застосування суб'єктами публічної адміністрації заходів державного примусу до юридичних та фізичних осіб у випадках та межах, встановлених чинним законодавством» [19, с. 248–249]. Аналіз зазначеної позиції свідчить, що дослідник хоча й не прямо, але через окремі напрями виокремлює правоохоронну функцію.

Отже, зробимо висновок, що правоохоронна функція, з одного боку, є функцією виконавчої влади, а з іншого – функцією Національної поліції, яка була створена саме з метою реалізації такої функції. Таким чином, ми маємо невідповідність правового статусу Національної поліції положенням Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». З метою врегулювання зазначеної колізії вважаємо за доцільне внести зміни до ч. 2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» і викласти останню в такій редакції: «У разі, якщо центральний орган виконавчої влади утворюється з метою виконання правоохоронної функції держави, поділ органів виконавчої влади на служби, інспекції та агентства не проводиться».

Наведемо позицію Д. С. Денисюка, який обґрунтовує, що «органи Національної поліції є складником органів публічної адміністрації у сфері внутрішньої безпеки держави, які здійснюють специфічну публічну діяльність та надають поліцейські послуги у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги» [45, с. 119]. Зазначене визначення є цікавим, оскільки визначає Національну поліцію одним із суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки держави. Але щодо надання поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги, то у нас є декілька міркувань з цього приводу. Поліцейські послуги – це категорія для нашої практики правозастосування є новою та викликає безліч запитань. Розуміння категорії «послуга» завжди пов'язане зі здійсненням чого-небудь на користь іншого за певним зверненням за відповідну грошову винагороду. Але варто зазначити, що органи Національної поліції повинні припиняти правопорушення (злочини) у разі їх виявлення і без відповідного звернення.

Таким чином, основна мета трансформації та реформування діяльності Національної поліції полягає в зміні ідеології, підходів, форм та методів в її роботі. Зміна ідеології трансформується в реалізацію публічно-сервісної діяльності. Сутність публічно-сервісної діяльності полягає в служінні суб'єктів публічної адміністрації та інших суб'єктів правовідносин інтересам людини [128, с. 97]. Це є загальною метою досліджуваного процесу або суспільно-правового явища, і навіть зважаючи на етимологію поняття «публічно-сервісна діяльність», можна встановити характер «служіння» народу, громадянам, а також підприємствам, установам та організаціям [229, с. 19–20].

Таким чином, Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади і їй властиві всі ознаки, які згідно з теорією адміністративного права притаманні цим органам. При цьому Національна поліція є організаційно відокремленим елементом системи органів публічної адміністрації, яка створена з метою реалізації правоохоронної функції держави, має певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюється в порядку, встановленому законом.

На підставі викладеного можна дійти висновку, що органи Національної поліції є складником органів публічної адміністрації у специфічній сфері (забезпечення внутрішньої безпеки держави у мирний час та в умовах правового режиму воєнного стану), на яку покладається обов'язок щодо здійснення виконавчо-розпорядчої та публічно-сервісної діяльності [214]. До ознак органів Національної поліції, що визначають їх належність до органів публічної адміністрації, доцільно віднести такі: а) мета створення – реалізація публічного інтересу держави і територіальних громад, а також гарантування прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб; б) наділення певним обсягом адміністративно-процесуальної компетенції, необхідної для реалізації мети створення; в) це певним чином узгоджена і організована система органів, які здійснюють виконавчо-розпорядчі та публічно-сервісні повноваження; г) обов'язковість владних рішень органів публічної адміністрації для всіх суб'єктів на відповідній території.

1.2. Поняття, види та напрями публічно-сервісної діяльності Національної поліції

Прийняття Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», якою були закріплені чотири основні вектори розвитку нашої країни, є важливою передумовою впровадження в державі європейських стандартів життя, виходу України на провідні позиції у світі, забезпечення на якісно новому рівні прав,

свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Одним із таких векторів є вектор безпеки, який передбачає здійснення комплексу заходів правового та організаційного характеру. Зазначений вектор розвитку нашої держави передбачає здійснення дев'яти самостійних, але при цьому пов'язаних однією метою реформ. Цікавою, виходячи із теми нашого дослідження, є запропонована та поступово здійснювана реформа правоохоронної системи, яка передбачає коригування завдань та функцій правоохоронних органів, зміну ставлення осіб органів правопорядку до виконання службових обов'язків у напрямі усвідомлення їх як надання оплачуваних державою послуг із забезпечення насамперед безпеки кожної особи, її особистих та майнових прав, суспільних та державних інтересів. У цілому, підтримуючи зазначені зміни в ідеології роботи всіх правоохоронних органів та Національної поліції України зокрема, вважаємо за доцільне звернутись до наукової літератури щодо визначення зазначених категорій з метою формулювання власного категоріального апарату, який є необхідним для практики правозастосування [55, с. 45–51]. Особливо гостро це питання стоїть, коли мова йде про Національну поліцію України, оскільки її діяльність пов'язана із захистом прав і свобод громадян. Усі перераховані чинники зумовлюють необхідність проведення дослідження сучасного стану теоретичного та нормативного закріплення поняття та видів публічно-сервісної діяльності Національної поліції України.

На важливість цієї проблематики звертали увагу провідні фахівці у галузі адміністративного та інших галузей права, а саме: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, О. В. Джафарова, Д. С. Денисюк, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Д. М. Ластовича, О. М. Музичук, А. О. Селіванов, В. В. Сокуренко, М. М. Тищенко, С. О. Шатрава та ін. Водночас, незважаючи на широке висвітлення проблем діяльності Національної поліції науковцями та практиками, багато питань, що стосуються визначення категоріального апарату, яким оперує чинне законодавство, досліджено фрагментарно і потребують комплексної роботи, напрацювання концептуального підходу щодо вдосконалення нормативного

закріплення такої категорії, як «публічно-сервісна діяльність Національної поліції».

З метою формулювання авторського підходу до зазначеної категорії звернемося до існуючих на сьогодні теоретичних напрацювань з цієї проблематики. Відразу наголосимо, що усталеної наукової думки з приводу розуміння категорії «публічно-сервісна діяльність» у цілому та як складника діяльності будь-якого органу публічної адміністрації не існує. Немає і нормативного закріплення зазначеної категорії в правових актах, однак трансформаційні процеси, які відбуваються на теренах нашої держави, потребують негайного опрацювання та запровадження вказаної категорії в практику правозастосування. З цією метою звернемося до етимологічного тлумачення зазначеної категорії.

Так, публічний – тобто призначений для широкого відвідування, користування; громадський, що походить від латинського «publicus», тобто громадський, державний; всенародний, національний [18]. Сервіс – обслуговування населення, забезпечення його побутових потреб, що походить від англійського «service» – служба, заняття, робота, державна служба, обслуговування, надання послуг [18]. Останнім часом прикметник «сервісна» використовується при визначенні змісту «сервісна держава». М. В. Дзевелюк зазначає, що «у зарубіжній літературі ідея сервісної переорієнтації держави давно обговорюється у зв’язку з кількома проблемами. По-перше, держава мусить бути конкурентоспроможною в розрізі надання цих послуг, а отже, сама система державного управління має орієнтуватися на новітні технології менеджменту. По-друге, держава повинна максимально відмовлятися від монополізації тих функцій, які можуть ефективніше здійснювати приватні структури. По-третє, надання послуг має бути пріоритетною формою реалізації більшості державних функцій» [56, с. 61]. Сервісна ідея розвитку публічного управління ґрунтується на класичній економічній схемі «виробник послуг – споживач», де стійкість і легітимність публічних інститутів пов’язані з

ефективністю виявлення, моделювання й реалізації індивідуальних і групових інтересів і потреб [73].

На думку П. С. Клімушина та Д. В. Спасібова, «сервісний підхід до зміни як парадигми управлінського мислення, так і технологій управління, перебуває на стадії концептуально-правового осмислення, теоретичного і категоріально-понятійного становлення. Перше, що виникає під час аналізу тих чи інших доктрин, стратегій, програм сервісної модернізації, – це концептуально-правова нечіткість, розмитість використовуваних термінів, понять тощо» [73, с. 7].

О. В. Карпенко взагалі пропонує запровадження в науковий обіг дефініції «сервісно-орієнтована державна політика», яка передбачає «цілеспрямований курс дій органів влади та сукупність засобів (механізмів, інструментів, важелів, способів), які вони практично реалізують для створення, забезпечення функціонування та розвитку сервісної держави» [72, с. 12]. Але зазначене визначення не дає конкретної відповіді щодо змісту сервісної держави.

З метою формулювання власного підходу до поставленої проблеми проаналізуємо існуючі на сьогодні думки, які містяться у наукових працях. Так, якщо досліджувати це поняття у юридичній площині, то варто зазначити, що академік В. Б. Авер'янов зазначив, що «публічно-сервісна діяльність – це діяльність відповідних державних і недержавних органів щодо забезпечення в ході їхніх взаємостосунків з населенням, конкретними фізичними і юридичними особами умов, за яких останні здатні ефективно реалізовувати і захищати свої права, свободи і законні інтереси» [6]. При цьому В. Б. Авер'янов зазначає, що «публічно-сервісний напрям функціонування органів виконавчої влади утворювався за рахунок діяльності, пов'язаної з: розглядом і вирішенням різних індивідуальних звернень приватних (фізичних і юридичних) осіб з приводу реалізації їхніх суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів; наданням конкретним приватним особам адміністративних (управлінських) послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій; прийняттям індивідуальних зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб із питань виконання ними різного роду обов'язків, передбачених законом, а також

розв'язанням так званих «публічних» справ (наприклад, із питань відселення людей під час будівництва шляхів, мостів, енергетичних мереж, відведення земель для загальнодержавних потреб і т. ін.); здійсненням позасудового розгляду адміністративно-правових спорів у порядку адміністративного розгляду скарг приватних осіб; вжиттям щодо громадян заходів адміністративного примусу, насамперед заходів адміністративної відповідальності» [8, с. 243–244].

О. В. Карпенко сервісну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування розглядає як «пріоритетний напрям розвитку державного управління в Україні, сутність якого полягає в наданні управлінських послуг громадянам, які є їхніми одержувачами – клієнтами держави (вигодонабувачами), а державні службовці й посадові особи органів місцевого самоврядування – надавачами (виконавцями), що реалізують ці послуги від імені держави» [72, с. 11]. У контексті цього визначення зауважимо, що органи місцевого самоврядування не є суб'єктами здійснення державного управління, вони мають іншу природу – самоврядну.

У свою чергу В. Р. Біла зазначає, що «публічно-сервісна діяльність полягає у наданні адміністративних (управлінських) послуг. Саме таким чином адміністративно-правова наука визначає діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням, тобто реалізацією суб'єктивних прав суб'єктів, не наділених владними повноваженнями» [31]. Такої ж позиції дотримується І. Федотова, яка дає визначення публічно-сервісної діяльності Міністерства доходів і зборів України у галузі митної справи як «діяльності органів доходів та зборів України з надання адміністративних послуг у митній сфері, яка здійснюється за заявою фізичних та юридичних осіб та спрямована на набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків у галузі митної справи» [217, с. 51].

Варто звернути увагу на позицію С. Миронюк, яка зазначає, що під сервісними послугами, які надаються підрозділами Національної поліції, треба визнати комплекс адміністративних послуг, що здійснюються, як правило, на

платних засадах за сприяння кадрового, ресурсного, інформаційного забезпечення поліції з метою реалізації законних прав і свобод громадян та юридичних осіб [109, с. 99].

На наше особисте переконання, ототожнення публічно-сервісної діяльності лише з наданням адміністративних послуг є на сьогодні завузьким. У цьому контексті цікавою є позиція В. Петьовки, який, спираючись на напрацювання академіка В. Б. Авер'янова, вказував на «необхідності наголосу на дефініції „публічно-сервісне право“ поряд із усталеною дефініцією „управлінське право“ у визначенні сутності й суспільного призначення адміністративного права. Дефініція „публічно-сервісне право“ акцентує вирішальне спрямування цієї галузі на служіння потребам найповнішого забезпечення реалізації та захисту належних приватним особам прав, свобод, законних інтересів у їхніх стосунках із органами публічного (державного і самоврядного управління)» [127, с. 99]. Аналіз зазначеної позиції свідчить, що вчені схильні до більш широкого тлумачення зазначеної категорії. На підтвердження цієї позиції наведемо думку Б. М. Гука, який вважає, що впровадження у правовий обіг такого поняття, як «публічно-сервісна діяльність», вже давно викликає дискусії у наукових колах, оскільки ґрунтується на конституційному положенні соціальної спрямованості держави та є змістом діяльності держави, її обов'язком забезпечення прав і свобод людини [42, с. 119]. Ми також не погоджуємось з тим, що сервісна концепція держави реалізується в технології електронного уряду та електронної демократії як нерозривно пов'язаних між собою інститутів [73, с. 8], оскільки акцент переноситься на технічні засоби досягнення прав приватних осіб, а не на роль держави в їх реалізації.

У свою чергу В. Д. Щербань зазначає, що, утворивши інститут публічно-сервісної діяльності, держава в особі органів виконавчої влади забезпечила встановлення прямого контакту із населенням [229, с. 14]. Ця позиція є цікавою, але ми вважаємо, що вона звужена за рахунок суб'єктів, а саме органів виконавчої влади. Оскільки саме категорія «публічно-сервісна діяльність» дає

змогу об'єднати всіх суб'єктів, які задіяні в реалізації функцій держави, відійти від монополії влади та зробити акцент на першочерговій ролі особи та її прав у діяльності держави. При цьому дослідник формулює власну позицію щодо розуміння поняття «публічно-сервісна діяльність органів виконавчої влади», під яким пропонує розуміти «діяльність державних органів виконавчої влади, яка полягає в наданні публічних послуг різного обсягу, характеру та значення фізичним або юридичним особам з метою забезпечення реалізації встановлених для них прав, свобод і законних інтересів, а також з метою доповнення або розширення їх правосуб'єктності у зв'язку із наданням певної публічної послуги» [229, с. 10]. Дещо дискусійним вбачаємо підхід В. Д. Щербаня, який наголошує, що зміст публічно-сервісної діяльності містить публічні послуги різного обсягу, характеру та значення фізичним або юридичним особам. Питання полягає в тому, що дослідник при цьому не вказує на той факт, що такі послуги реалізуються в межах компетенції того чи іншого органу виконавчої влади та відповідно не можуть виходити за її межі.

Потребує уваги також думка, що «публічно-сервісна діяльність, незважаючи на тлумачення її змісту багатьма вченими як дозвільної діяльності, все ж таки характеризується імперативним характером, адже більшість публічних послуг спрямована на реалізацію не прав, визначених адміністративним та іншими галузями законодавства, а саме на реалізацію обов'язку, яким може бути отримання паспорта, обов'язкове здійснення певного виду діяльності після отримання ліцензії, дозволу чи іншого юридичного документа тощо» [229, с. 22]. Висловлюючи власну позицію з цього приводу, наголосимо, що В. Д. Щербань помиляється в тому, що така діяльність спрямована на реалізацію обов'язку, оскільки згідно з Конституцією України на сьогодні у громадянина є тільки два обов'язки: захищати державу (для чоловіків) та сплачувати податки і подавати відповідну податкову декларацію. Все інше є правом особи, реалізація якого передбачає виконання певного «зобов'язання», що є самостійним правовим засобом врегулювання правовідносин, має вторинний та похідний характер тощо. На нашу думку, саме публічно-сервісна

діяльність не характеризується імперативністю, в цьому і полягає її особливість та потреба в переосмисленні її ролі.

Цікавою є також позиція О. В. Джафарової, яка пропонує при визначенні зазначеної категорії зосередитися на аналізі категорій більш загального порядку, таких як держава, права і свободи громадян та механізм їх забезпечення, оскільки їх взаємозв'язок є центральним для юридичної науки й для розуміння вищенаведеної категорії [55]. Цікавим, на наше переконання, є визначення держави як найвищої форми організації суспільства, яка забезпечує захист та погодження індивідуальних, групових та загальносуспільних інтересів за допомогою права на певній території [21]. Автори книги «Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика» під державою розуміють інструмент, за допомогою якого забезпечуються найкращі умови для розвитку особи, суспільства і самої держави, а узагальнена схема вирішення проблем національної безпеки на досягнутому рівні розвитку її теорії ґрунтується на трьох базових елементах: інтереси – загрози – захист [135, с. 27]. Безпека є умовою існування держави, суспільства або особи, яка дозволяє їм зберегти накопичені цінності [135, с. 33]. Відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [82]. При цьому держава бере на себе зобов'язання щодо їх забезпечення за допомогою певного правового інструментарію та системи державних інституцій. На підставі вищенаведеного О. В. Джафарова доходить висновку, що «в основі організації і функціонування сучасної Української держави є суспільний договір, який передбачає, що держава утворюється волевиявленням вільних і незалежних осіб та зобов'язується сприяти в реалізації прав людини, а у випадках їх порушення захищати останні. При цьому інша сторона суспільного договору також має певні зобов'язання, серед яких: сплата податків, дотримання встановлених правил поведінки, обов'язок захищати цілісність держави тощо. Слід зауважити, що при цьому віддається пріоритет та можливості особам реалізувати належні їм права, зокрема і у відносинах з публічною адміністрацію. Саме в такому підході

розкривається сучасне уявлення про державу як про інституцію, що надає певні послуги особам, які, так би мовити, їх «замовляють». Коло цих «послуг» прямо випливає із публічних функцій держави, які є змістовим наповненням, підґрунтям для виокремлення та закріплення конкретних прав та обов'язків суб'єктів відповідних відносин» [55].

На підтвердження такої позиції наведемо думку В. Я. Місюри, який наголошує, що «концепція соціально орієнтованої сервісної політики держави має спиратись на такі чотири виміри – принципи сучасної демократичної держави: 1) держава – гарант (тобто система інститутів, які забезпечує надання якісних публічних послуг); 2) держава – партнер (інституційно забезпечує сприятливі умови для громадської активності та спонукає громадян до самостійного вирішення проблем у межах чинного законодавства, політичної системи та економічних умов); 3) держава – інстанція нагляду (на основі встановлених правил суспільної і насамперед економічної діяльності); 4) держава – виконавець послуг для суспільства (насамперед завдання безпеки і можливості держави зробити щось для суспільства з меншими витратами)» [112]. При цьому М. В. Дзевелюк зазначає, що «можна виокремити такі ключові характеристики сервісної держави: 1) сервісна держава тяжіє до мінімальної держави, однак не тотожна їй. У сервісній державі більшість функцій реалізується «за запитом», тобто сервісна держава є пасивною. Однак ті функції, які вимагають постійної публічної участі держави – правоохоронна, міграція, захист кордонів тощо – можуть комбінувати традиційні активні форми реалізації функцій з наданням відповідних послуг суспільству; 2) сервісна держава функціонує на конкурентній основі. Демонополізація функцій веде до появи альтернативних суб'єктів надання послуг, які раніше мали винятковий статус функцій держави. Наразі розвинені громадянські суспільства поступово інституційно витісняють державу; 3) сервісна держава повинна насамперед надавати ті послуги, які суспільство в цілому або окремі соціальні групи не можуть отримати самостійно від інших інститутів. Ідеться про те, що держава надає послуги незахищеним верствам населення для того, аби компенсувати

нерівність можливостей у доступі до послуг; 4) сервісна держава є «скромною» державою у тому розумінні, що її функціонування має бути підпорядковане раціональній ринковій логіці. Сервісна держава має враховувати всі суттєві економічні обставини під час надання послуг, щоб це вписувалося у загальну структуру державних видатків: жодна послуга не може надаватися коштом інших послуг; 5) з точки зору суб'єктного наповнення, сервісна держава – це держава вузькоспеціалізованих фахівців, причому не обов'язково управлінців. У межах сервісної функціональної моделі управління відходить на другий план, тоді як на перший план виходить ефективність та швидкість ухвалення рішення й досягнення результату; 6) функціонування сервісної держави відбувається в ситуативному режимі, що дозволяє швидше адаптувати алгоритм ухвалення рішень до конкретного випадку. Звідси й відхід від глобальних всеохоплюючих стратегій і планів дій, що сьогодні стає усе більш помітним у державному управлінні» [56, с. 65–66]. Висловлюючи власні міркування з цього приводу, зазначимо, що викладені принципи моделі сервісної концепції держави є підґрунтям для глибокої наукової дискусії, оскільки їх запровадження потребує сформованого європейського громадянського суспільства.

Виходячи із наведеного вище, можна зробити висновок, що публічно-сервісна діяльність виходить за межі категорії «надання адміністративних послуг», визначення якої подане в Законі України «Про адміністративні послуги» [136], та розкриває соціальне призначення держави, її вторинну роль порівняно з правами та свободами людини. Як один із аргументів на користь цього твердження можна навести ч. 2 ст. 2 Закону України «Про адміністративні послуги». Мова в зазначеній статті йде про те, що відносини у сферах досудового розслідування, оперативно-розшукової діяльності, доступу до публічної інформації, провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу не є такими, що стосуються адміністративних послуг. Але ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» вищенаведені правовідносини відносить до сфери поліцейських послуг.

Отже, категорії «адміністративні послуги» та «поліцейські послуги» не є тотожними, що прямо випливає з аналізу статей чинного законодавства. Однак здебільшого ані науковці, ані політики не хочуть цього усвідомлювати. Так, на думку розробників методичного посібника «Деякі аспекти функціонування Національної поліції в Україні», за допомогою введення нового терміна «надання послуг» «було зроблено значний крок для пришвидшення процесу ліквідації залежності кожного підрозділу поліції від статистики як головного показника результатів роботи, запропоновано новий підхід до оцінки роботи поліції, в основі якого має бути довіра громадян до поліції. Це сприятиме поліпшенню реагування на всі звернення громадян, покращенню виконання публічно-сервісної функції поліції шляхом надання якісних послуг населенню. Це виключить необхідність застосування працівниками поліції незаконних методів розкриття злочинів (побої, тортури та інші)» [51]. Висловлюючи власну позицію з цього приводу, наголосимо, що введення в правове поле такої категорії, як «послуги», навряд чи вирішить усі перелічені проблемні питання, які накопичувались десятками років та були пов’язані із політикою держави тощо. При цьому ці ж автори зазначають, що виникають питання стосовно доречності застосування терміна «послуги» в діяльності поліції, адже в науці існують думки, що послуги – це нематеріальні активи, які мають свою ціну [51].

Відразу зауважимо, що на сьогодні відсутні ґрунтовні наукові дослідження зазначеної категорії. В цьому аспекті потребує уваги дисертаційна робота Л. Д. Ластовича «Адміністративно-правові засади надання поліцейських послуг в Україні», в якій здійснено спробу на теоретичному рівні сформулювати визначення «поліцейська послуга». Так, науковець під поліцейськими послугами розуміє «здійснення на користь фізичних осіб та юридичних осіб, а також суспільства і держави в цілому відповідних заходів з метою забезпечення необхідних суспільно-правових та організаційно-управлінських умов для нормальної реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, задоволення їх нагальних потреб і запитів у тих сферах суспільного життя, що належать до компетенції Національної поліції» [92, с. 9].

Також Л. Д. Ластович формулює ознаки, які характеризують поліцейські послуги. Так, дослідник першою ознакою називає той факт, що вони безпосередньо пов'язані із суспільною функцією держави у сфері внутрішніх справ. У цілому не заперечуючи проти такої ознаки, вважаємо, що незрозумілим є підхід стосовно виокремлення такої функції держави, як «суспільна функція», оскільки одразу виникає питання щодо її змісту. Нами в попередньому підрозділі було доведено, що Національна поліція створена для реалізації правоохоронної функції держави. По-друге, викликає також деякі зауваження друга ознака: зміст та порядок надання поліцейських послуг визначаються чинним законодавством, зокрема його адміністративною галуззю. Виходячи зі змісту другої ознаки, не зрозуміло, як бути із поліцейськими послугами, які надаються у сфері протидії злочинності та регулюються нормами інших галузей права? Також дещо не зрозумілою є позиція науковця, що поліцейські послуги надаються як на користь фізичних та юридичних осіб, так і в інтересах суспільства і держави в цілому. В чому саме полягає ця «користь»? Ми вважаємо, що поліцейські послуги надаються з метою охорони прав і свобод людини, а також інтересів держави і про жодну користь у цьому випадку мова не повинна йти. Також застосування примусових заходів у діяльності поліцейських не можна назвати «корисними» для приватних осіб. По-четверте, поліцейські послуги не можуть бути спрямовані на забезпечення відповідного кола та якості умов суспільного життя, необхідного для нормальної реалізації його учасниками своїх прав, свобод і законних інтересів, оскільки це зовсім інша функція держави, яка реалізується іншими суб'єктами публічної адміністрації. Стосовно того, що поліцейські послуги надаються поліцією виключно в межах закріпленої за нею компетенцією, ми цілком погоджуємося. Звідси маємо як термінологічну, так і правову колізію, що негативно впливає на практику правозастосування органами і підрозділами Національної поліції.

Підсумовуючи наведене вище, зазначимо, що ми погоджуємося із позицією О. В. Джафарової стосовно доцільності розглядати публічно-сервісну діяльність Національної поліції в широкому та вузькому розумінні [55].

Таким чином, спираючись на напрацювання вчених, які займалися цією проблематикою, під публічно-сервісною діяльністю Національної поліції будемо розуміти сукупність зовнішніх адміністративно-процедурних відносин, зміст та спрямованість яких полягає в наданні адміністративних та поліцейських послуг у межах адміністративної правосуб'єктності поліцейських з метою реалізації прав і законних інтересів особи та підвищення рівня довіри до поліції.

Якщо розглядати публічно-сервісну діяльність Національної поліції у вузькому розумінні, то це діяльність, спрямована на надання публічних послуг у сфері публічної безпеки і порядку, що здійснюється за заявою фізичних та юридичних осіб і спрямована на набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків у відповідній сфері публічних відносин [10]. Наголосимо, що публічно-сервісну діяльність Національної поліції у вузькому розумінні можна систематизувати таким чином: 1) публічно-сервісна діяльність, пов'язана з видачею документів дозвільного характеру щодо вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів; 2) публічно-сервісна діяльність у сфері дорожнього руху; 3) публічно-сервісна діяльність у сфері охоронної діяльності (охорона майна громадян, організацій, а також об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні тощо) [211]. Зауважимо, що саме такий підхід дає змогу найбільш повно розкрити ті трансформаційні процеси, які відбуваються в ході проведення реформи Національної поліції, метою якої є створення правоохоронного органу європейського рівня.

Варто зазначити, що в умовах правового режиму воєнного стану на органи поліції покладаються додаткові обов'язки щодо здійснення поліцейського піклування шляхом надання гуманітарної допомоги, волонтерської допомоги, евакуації населення із зони активних бойових дій та деокупованих районів тощо. Зважаючи на те, що вказані дії не спричинюють юридичних наслідків для одержувачів послуг, їх не можна вважати видами публічно-сервісної діяльності поліції в тому розумінні, якого ми дотримуємося у межах цього дисертаційного дослідження.

Окреслюючи напрями публічно-сервісної діяльності Національної поліції

у вузькому розумінні, звернемося до Закону України «Про Національну поліцію», який дає змогу виокремити такі повноваження щодо реалізації публічно-сервісної діяльності у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку:

– здійснює супроводження транспортних засобів у випадках, визначених законом;

– видає відповідно до закону дозволи на рух окремих категорій транспортних засобів;

– у випадках, визначених законом, видає та погоджує дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху;

– здійснює охорону об’єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також бере участь у здійсненні державної охорони;

– здійснює на договірних засадах охорону фізичних осіб та об’єктів права приватної і комунальної власності;

– здійснює контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ [226, с. 336; 166].

Зокрема постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» визначено, що органи Національної поліції наділені відповідними публічно-сервісними повноваженнями щодо надання адміністративних послуг юридичним та фізичним особам у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, а саме:

– здійснюють супроводження транспортних засобів у випадках, передбачених законом;

– видають відповідно до закону дозволи на рух окремих категорій транспортних засобів;

– у випадках, визначених законом, видають та погоджують дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху;

– здійснюють охорону об’єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також беруть участь у здійсненні державної охорони;

– здійснюють на договірних засадах охорону фізичних осіб та об’єктів права приватної і комунальної власності, а також технічні заходи охоронного призначення у випадках і порядку, передбачених законом або іншими нормативно-правовими актами;

– здійснюють контроль за дотриманням фізичними і юридичними особами спеціальних правил і порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система;

– розробляють пропозиції щодо закріплення у відповідних нормативно-правових актах та технічній документації (конструкторській, технологічній, програмній документації, технічних умовах, документах із стандартизації та сертифікації, інструкціях) обов’язкові умови в галузі технічного регулювання щодо продукції, яка необхідна для потреб Національної поліції, а також організовують проведення технічної експертизи та підготовку висновків щодо якості процесів проєктування, виробництва, будівництва, монтажу, налагодження, експлуатації, зберігання, перевезення, реалізації та утилізації зазначеної продукції;

– здійснюють самостійно або через утворені установи забезпечення монтаж, ремонт, обслуговування технічних засобів охоронного призначення, озброєння, транспорту, засобів зв’язку, приміщень, які надані Національній поліції для виконання покладених на неї завдань, контроль за правильним використанням матеріально-технічних ресурсів територіальними органами, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери її управління [226, с. 336–337;156].

Тим часом звернення до постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства

внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг» [52] та постанови Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання» [154] дає змогу виокремити повноваження Національної поліції щодо надання таких адміністративних послуг, а саме:

– видача дозволів на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система (для юридичних та фізичних осіб);

– 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 відповідно до Положення про дозвільну систему, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576;

– видача дублікатів документів дозвільного характеру стосовно зазначених вище пунктів, у разі їх втрати або пошкодження; видача, переоформлення, видача дубліката, видача копії ліцензії: 1) на виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; 2) на виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж; 3) надання послуг з охорони власності та громадян; 4) на провадження

діяльності, пов'язаної з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами; 5) на провадження діяльності, пов'язаної з наданням послуг стрільбищами невійськового призначення та функціонування мисливських стендів; оформлення та видача: 1) дозволу на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів; 2) документів щодо погодження маршрутів дорожнього перевезення небезпечних вантажів [226, с. 338–339].

Таким чином, публічно-сервісну діяльність органів Національної поліції доцільно розглядати в широкому та вузькому розумінні.

У широкому розумінні – це цілеспрямована, нормативно визначена діяльність органів і підрозділів Національної поліції, яка спрямована на виконання як правоохоронної, так і сервісної функції держави. Її зміст полягає у зміні ідеології, форм та методів роботи поліції з обов'язковим визначенням (обмеженням) примусової компетенції виключно на законодавчому рівні.

Вузьке розуміння публічно-сервісної діяльності Національної поліції полягає в тому, що це діяльність, спрямована на надання адміністративних послуг у сфері публічної безпеки і порядку, що здійснюється за заявою фізичних та юридичних осіб, та на набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків у відповідній сфері публічних відносин.

Видами публічно-сервісної діяльності Національної поліції у вузькому розумінні є: 1) публічно-сервісна діяльність, пов'язана з видачею документів дозвільного характеру щодо вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів; 2) публічно-сервісна діяльність у сфері дорожнього руху; 3) публічно-сервісна діяльність у сфері охоронної діяльності (охорона майна громадян, організацій, а також об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні тощо).

Ознаками публічно-сервісної діяльності у вузькому розумінні є: 1) специфічна сфера виникнення, яка має підвищену суспільну небезпеку; 2) має специфічного суб'єкта надання – органи і підрозділи Національної поліції, сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України; 3) постійний контроль з боку органів і підрозділів Національної поліції за «результатами» надання адміністративних послуг з можливістю позбавлення отримувача таких послуг у

випадку порушення ним відповідних правил; 4) змішане правове регулювання; 5) особливий порядок надання, який регламентується відомчими нормативно-правовими актами Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції; 5) здійснюється з метою реалізації прав і свобод громадян за зверненням; 6) результатом є наділення суб'єкта звернення додатковою правосуб'єктністю; 7) наявні механізми оскарження порушення прав громадян при здійсненні посадовими особами Національної поліції публічно-сервісної діяльності щодо надання адміністративних послуг [196].

Підсумовуючи вищевикладене, на нашу думку, доцільно внести зміни в ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» в частині виключення словосполучення «надання поліцейських послуг у сфері….», що дасть змогу уникнути правових колізій, але не змінить курсу щодо трансформації поліції в правоохоронний орган європейського зразка, в основі якого закладено ідеологію «сервісної держави».

1.3. Правові засади публічно-сервісної діяльності Національної поліції України та місце серед них адміністративно-правового регулювання

У ст. 1 Конституції України проголошено, що Україна є правовою державою; це свідчить, що основним способом врегулювання відносин є право та правові норми. Саме за допомогою правових норм забезпечується упорядкування суспільних відносин, стабільність та цілісність функціонування всього державного апарату та механізму дотримання прав і свобод громадян. Саме за допомогою права та правових норм визначаються «оптимальні правила поведінки», в основі яких є створення відповідного державного механізму щодо забезпечення прав і свобод осіб.

Останні події в країні довели, що Українська держава потребує негайних змін у функціонуванні системи державних органів, визначення пріоритетів у правовому регулюванні суспільних відносин для зменшення адміністративних

бар'єрів у публічно-сервісній діяльності, уніфікації законодавства та подальшого закріплення дерегуляційних засобів. Для того щоб зміни були дійсно ефективними, необхідно на науковому рівні чітко визначити правові засади окремих напрямів діяльності державних органів з урахуванням принципу, що держава існує для забезпечення потреб людини, а не навпаки [53, с. 113].

Варто звернути увагу, що більшість науковців у змісті категорії «правові засади» виокремлює саме нормативний складник, розкриваючи її як сукупність чинних нормативно-правових актів, що визначають мету, завдання, функції, принципи діяльності, окреслюють правовий статус [220, с. 1049; 98, с. 113]; комплекс нормативно-правових актів національного та міжнародного характеру [120, с. 93]; спеціально згруповану сукупність матеріальних і процесуальних норм, що регулюють певну форму діяльності і відокремлюють її від інших правових форм [70, с. 41] та ін. У свою чергу В. І. Фелик розглядає правові засади в широкому та вузькому розумінні. «У широкому – це не тільки система нормативно-правових актів, що регламентують певний вид суспільних правовідносин, а й комплекс принципів, форм та методів діяльності, система суб'єктів, їх повноважень. Розглядаючи правові засади у вузькому розумінні, пріоритетне значення у їх змісті надається нормативному елементу, оскільки останній становить систему міжнародних та національних законодавчих актів, а також відомчих та міжвідомчих підзаконних актів, організаційно-розпорядчих та інших управлінських актів Міністерства внутрішніх справ України, які регламентують діяльність Національної поліції в сфері попередження та запобігання вчиненню правопорушень з метою підвищення рівня публічної безпеки та забезпечення публічного порядку» [218, с. 87–88]. Крім того, В. І. Фелик звертає увагу, що «в основі правових засад профілактичної діяльності Національної поліції лежить правове регулювання, в якому особливе місце займає адміністративно-правове регулювання, що здійснюється за допомогою системи актів адміністративного законодавства, окремі його норми містяться в законодавчих актах інших галузей права, і в цьому полягає специфіка та особлива регулююча роль адміністративно-правового регулювання» [218, с. 88].

Я. І. Скоромний у своєму дослідженні пропонує розглядати правові засади як «систему нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини, які виникають під час надання адміністративних послуг у сільському господарстві України, тобто як невід'ємну структурну частину публічно-сервісного законодавства. У цьому випадку застосовано системний підхід, у зв'язку з чим вважалося за доцільне розглядати правові засади як системне утворення, що складається із підсистем (складників) та елементів» [195, с. 225]. Перша складова зазначеного публічно-сервісного законодавства – це нормативно-правові акти, що регулюють відносини, які виникають під час публічно-сервісної діяльності (надання публічних послуг). Наступний складник – це нормативно-правові акти, що регулюють відносини, які виникають під час надання адміністративних послуг безпосередньо окресленій галузі. Ця складова повинна висвітлити рівень правового забезпечення публічно-сервісних відносин у сільському господарстві. Третя складова системи правового забезпечення має враховувати сучасні глобалізаційні, інтеграційні процеси та, відповідно, містить у собі міжнародні нормативно-правові акти, норми яких регулюють як загальні засади надання адміністративних послуг, так і їх надання у галузі сільського господарства. Другий та третій складники Я. І. Скоромний пропонує вважати спеціальними складниками відповідного публічно-сервісного законодавства [195, с. 225].

Ураховуючи вищезазначене, перейдемо до послідовного розгляду правових засад публічно-сервісної діяльності Національної поліції України.

Як зазначає В. Д. Щербань, «інститут публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні є достатньо молодим і його активний розвиток розпочався нещодавно. Україна наразі перебуває на шляху активних реформ, що зумовлені такими чинниками, як євроінтеграційна політика, а також намагання суспільства забезпечити широку демократизацію й прозорість органів влади. У зв'язку з цим необхідно розглянути генезис адміністративного законодавства у сфері правового регулювання публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади з метою виявлення особливостей на кожному етапі розвитку зазначеного адміністративно-правового інституту. Це дасть змогу

сформувати теоретико-правове уявлення еволюції публічно-сервісної діяльності, а також забезпечить створення можливості передбачити подальший розвиток діяльності органів виконавчої влади у сфері надання публічних послуг» [229, с. 36]. У цілому погоджуючись із зазначеним підходом, зауважимо, що публічно-сервісна діяльність нами розглядається не тільки з позицій надання послуг, а також у контексті формування нової моделі «сервісної держави», основою якої є потреби людини, та вторинної ролі держави, яка створюється з метою формування оптимального правового механізму їх забезпечення.

Ураховуючи мету нашого дослідження, виникає необхідність розгляду специфіки правового регулювання здійснення публічно-сервісної діяльності Національної поліції з метою встановлення окремих правових аспектів виконання покладених на поліцію функцій щодо охорони прав і свобод людини, інтересів держави і суспільства.

Перш за все звернемося до теоретичних напрацювань з цього питання. Зауважимо, що сфери і межі правового регулювання вказують на ту галузь соціального простору, на яку поширюється нормативно організуюча дія права. Правильне визначення сфери і меж правового регулювання сприяє ефективному використанню юридичного інструментарію поза сферами, де діють інші соціальні регулятори [132, с. 10]. Нами в попередньому підрозділі було здійснено спробу визначити сферу, яка охоплює зміст публічно-сервісної діяльності в цілому суб’єктів публічної адміністрації та органів Національної поліції зокрема. Аналіз існуючих теоретичних напрацювань щодо адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації в цілому розглядається, на нашу думку, у вузькому розумінні останньої. Наведемо деякі з них.

Так, під адміністративно-правовим регулюванням публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади В. Д. Щербань розуміє «формальне визначення правил поведінки у сфері надання публічних послуг органами виконавчої влади чи особами, яким делеговані відповідні повноваження, за допомогою адміністративно-правових норм, які упорядковують ці відносини,

забезпечують додержання прав та законних інтересів осіб, що отримують публічні послуги, визначають права та обов'язки сторін, які підлягають індивідуалізації безпосередньо під час публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади» [229, с. 128]. О. О. Гапонюк, досліджуючи зміст публічно-сервісної діяльності органів державної влади України в митній сфері, формулює її авторське визначення через «адміністративно-правове регулювання надання адміністративних послуг органами державної влади України в митній сфері». До речі, вказаний науковець під таким регулюванням розуміє цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [40, с. 75]. Акцентування на владній природі зазначеної діяльності вважаємо недоцільним, оскільки це суперечить людиноцентристській концепції розвитку держави.

Як зазначає Д. М. Ластович, «специфіка адміністративно-правового регулювання діяльності поліції полягає у тому, що, з одного боку, вона відбувається в особливих внутрішньоорганізаційних умовах (комплектування особового складу, проходження служби, атестування, застосування працівниками спеціальних засобів, службові відрядження), а з іншого – спрямовується на забезпечення як постійних або тимчасових (ситуаційних), так і загальнодержавних та регіональних явищ чи процесів» [92, с. 57].

Ураховуючи викладене та правову позицію вчених, варто вказати, що під час здійснення публічно-сервісної діяльності органи Національної поліції керуються низкою нормативно-правових актів різної юридичної сили: Конституцією України, європейськими договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, законами України,

актами Президента України, актами Кабінету Міністрів України, актами Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції тощо.

Центральне місце серед усіх нормативно-правових актів, які регулюють публічно-сервісну діяльність Національної поліції, посідає Конституція України, що є основним документом держави [82]. Так, ст. 1 Конституції України проголошує нашу державу соціальною державою, тобто державою для людини, а не навпаки – такий зміст багатьох конституційних норм, які визначають загальнодержавну політику у соціальній сфері, забезпечують соціальну спрямованість (статті 3, 11, 17 та ін.). Соціальна держава істотно відрізняється від традиційно демократичної правової держави. Ця відмінність пов'язана насамперед з тим, що, залишаючись демократичною правовою державою, соціальна держава характеризується низкою принципово нових якостей, які передбачають наявність у ній традиційних демократичних стандартів, закріплених у нормах права та відповідних правових інститутах, і водночас зміну якості цієї держави, тобто розвиток прав, що спрямовані на створення таких умов життя, яких не було навіть у ліберальній правовій державі [183, с. 18; 126, с. 54]. У демократичному суспільстві права людини розглядаються як найвища соціальна цінність, а їхнє забезпечення – як головна функція держави. Такою державою може бути лише демократична соціально-правова держава, в якій вирішальну роль відіграє право, його вимоги, цілі і принципи. Це держава, де юридичними засобами реально забезпечене максимальне здійснення охорони і захисту основних прав людини [25, с. 4]. У свою чергу ст. 3 Конституції України визначає зміст і спрямованість функціонування держави – це права і свободи людини та їх гарантії. Важлива роль у захисті прав і свобод громадян належить саме правоохоронним органам, зокрема органам Національної поліції [126, с. 54]. Звернення до ст. 7 Закону України «Про Національну поліцію» дає змогу констатувати, що під час виконання своїх завдань поліція забезпечує дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і сприяє їх реалізації [166]. Обмеження прав і свобод

людини допускається виключно на підставах та в порядку, визначених Конституцією і законами України за нагальної потреби і в обсязі, необхідному для виконання завдань поліції. Ще варто вказати, що у діяльності поліції забороняються будь-які привілеї чи обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовною або іншими ознаками [166].

Правову основу публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції становлять європейські правові акти, ратифіковані у встановленому порядку. Конституція України (ст. 9) проголошує, що Україна визнає пріоритет загальнолюдських цінностей, поважає загальновизнані принципи міжнародного права. Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України і є обов'язковими для виконання державними органами, юридичними і фізичними особами [82]. Це правило знайшло відображення у Законі України «Про міжнародні договори України» [164].

Варто зазначити, що на міжнародному рівні прийнято низку важливих міжнародних договорів та угод, що стосуються публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації щодо надання публічних та адміністративних послуг. Значна увага до цього напряму з боку міжнародних організацій зумовлена насамперед метою забезпечення дотримання прав людини та підтримання демократизації суспільних відносин, що певним чином відображено в Загальній декларації прав людини, прийнятій Резолюцією 217 А (III) Генеральної асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р., Міжнародному пакті про громадянські і політичні права та Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. [110, с. 46], Декларації про захист усіх осіб від катування та іншого жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження і покарання, Декларації ООН про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Міжнародній конвенції про припинення та покарання за злочин

апартеїду, Конвенції про запобігання і покарання злочинів геноциду, Мінімальних стандартних правилах поводження з ув'язненими і Віденській конвенції про консульські відносини [75]. Серед інших міжнародних документів, що стосуються публічно-сервісної діяльності поліції, варто назвати Резолюцію 34/169 Генеральної Асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку» [75], Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку [121], Резолюцію Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979) «Про Декларацію про поліцію» від 1979 р. [140], Рекомендації Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» від 2001 р. [144] тощо.

Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, який був затверджений Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р. № 34/169, у ст. 1 містить положення, відповідно до яких службовці органів правопорядку повинні завжди виконувати обов'язки, покладені на них законом, служачи суспільству та захищаючи всіх людей від протиправних діянь, відповідно до високого рівня відповідальності, якої вимагає їхня професія [75]. Отже, органи поліції створюються державою для забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Така діяльність базується на загальновизнаних стандартах прав людини й має сервісний, обслуговуючий характер. При цьому важливо враховувати, що діяльність поліції щодо забезпечення охорони й захисту прав і свобод має зовнішній і внутрішній аспекти. Зовнішній аспект діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення реалізації прав особи характеризується тим, що поліція: «а) виконує свої завдання неупереджено, у точній відповідності до закону; б) поважає гідність особи та виявляє до неї гуманне ставлення; в) захищає права людини та громадянина, незалежно від походження, майнового й іншого стану, расової та національної належності, громадянства, віку, мови й освіти, ставлення до релігії, статі, політичних та інших переконань; г) не розголошує відомості, що стосуються особистого життя людини, принижують її честь і гідність, якщо виконання обов'язків не вимагає

іншого; ґ) тимчасово в межах чинного законодавства обмежує права й свободи особи, якщо без цього неможливо виконати покладені на неї обов'язки; д) забезпечує право на захист та інші юридичні права затриманих і взятих під варту; е) створює умови для реалізації прав, охороняє й захищає особистість від правопорушення, уживає всіх передбачених законом заходів щодо поновлення порушеного права. Внутрішній аспект діяльності поліції характеризується тим, що вона: а) у межах своїх завдань і функцій, своєї компетенції виконує свої обов'язки; б) застосовує заходи фізичного впливу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю на законних підставах; в) використовує правові й організаційні форми та методи для забезпечення прав людини і громадянина; г) її працівники не повинні самі порушувати закони, права та свободи особи» [76, с. 293; 38, с. 115].

Звернення до Рекомендації Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» від 2001 р. дає змогу вказати, що основними цілями поліції в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права, є: 1) підтримка публічного спокою, забезпечення права і порядку в суспільстві; 2) захист і дотримання основоположних прав і свобод особи, закріплених, зокрема, в Європейській конвенції про права людини; 3) запобігання та подолання злочинності; 4) виявлення злочинів; 5) надання допомоги і послуг суспільству [144, с. 20]. Звернення до рішення Конституційного Суду України № 15-рп/2004, відповідно до якого під верховенством права необхідно розуміти «... панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а містить й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології

справедливості, ідеї права, яка значною мірою відображена в Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, зокрема обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню. У сфері реалізації права справедливість виявляється, зокрема, у рівності всіх перед законом, відповідності злочину і покарання, цілях законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення» [187].

На підставі дослідження принципу верховенства права в діяльності органів Національної поліції України варто зробити такі проміжні висновки: 1) Національна поліція є публічним органом, створеним згідно із законом; 2) діяльність Національної поліції завжди повинна проводитися відповідно до національного права і міжнародних стандартів; 3) законодавство про Національну поліцію повинно бути доступним для громадськості, достатньо зрозумілими і точним, та, за необхідності, супроводжуватися чітким підзаконним регулюванням, яке також повинно бути доступним для громадськості і зрозумілим; 4) на персонал поліції повинно поширюватися таке саме законодавство, що й на звичайних громадян, і винятки можуть бути виправдані тільки з причин належної роботи поліції в демократичному суспільстві [199, с. 20; 44, с. 135]. Дійсно, включення законодавцем до Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію» принципу верховенства права, вважаємо, є важливою гарантією та одночасно напрямом реального запровадження цього принципу у правозастосовній діяльності органів Національної поліції України [44, с. 135].

Варто вказати позицію Д. М. Ластовича, який доходить висновку, що «на основі міжнародних договорів під час надання послуг поліція здійснює взаємодію з органами правопорядку іноземних держав та міжнародними

організаціями. Поліцейські можуть направлятися до міжнародних організацій, іноземних держав як представники поліції з метою забезпечення координації співробітництва з питань, що належать до повноважень поліції» [92, с. 55].

Отже, європейські акти є гарантією того, щоб процес здійснення публічно-сервісної діяльності Національною поліцією України відповідав прийнятим і загальновизнаним у світовій демократичній спільноті стандартам діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення національної безпеки, захисту інтересів суспільства, прав і свобод громадян [190, с. 105; 92, с. 54].

Досліджуючи групи нормативно-правових актів, які визначають загальні засади публічно-сервісної діяльності Національної поліції, варто зупинитися на законодавчих актах, що визначають правовий статус і призначення Національної поліції та правові засади публічно-сервісної діяльності її органів та підрозділів.

Особливе місце в цій групі відводиться законам України «Про Національну поліцію» [166], «Про адміністративні послуги» [136], «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [141], «Про ліцензування видів господарської діяльності» [163], «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» [174] тощо.

Слід звернути увагу, що прийняття Закону України «Про Національну поліцію» сприяло тому, що на поліцейського покладається набагато менший обсяг зобов’язань, оскільки насамперед його діяльність спрямована на допомогу громадянам, а саме: неухильно дотримуватися положень Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів, що регламентують діяльність поліції, та Присяги поліцейського; професійно виконувати свої службові обов’язки відповідно до вимог нормативно-правових актів, посадових (функціональних) обов’язків, наказів керівництва; поважати і не порушувати права і свободи людини; 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; зберігати інформацію з обмеженим доступом, яка стала йому відома у зв’язку з виконанням службових обов’язків;

інформувати безпосереднього керівника про обставини, що унеможливлюють його подальшу службу в поліції або перебування на займаній посаді [166]. Крім того, 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 [166].

Як слушно зазначають М. Н. Курко, П. Д. Біленчук, А. А. Ярмолюк, «для побудови нової моделі поліції прийнято такі вихідні принципи: 1) поліція – це сервісна служба, яка надає послуги населенню на певній території; 2) діяльність поліції не повинна обмежуватись боротьбою з правопорушниками, замикатися на власних внутрішніх завданнях; вона повинна існувати не проти громадян, а для громадян, розвиваючи систему надання послуг населенню, виходячи з її соціального призначення. Поліції повинна відводитися важлива роль у знятті соціального напруження, забезпеченні внутрішньої безпеки, гарантом якої вона має бути. Також поліція повинна бути доступною для громадян та враховувати у своїй роботі їх приватні права; 3) для ефективності роботи поліції необхідне якісне управління та якість всієї її діяльності; при цьому не можна задовольнятись тільки кількісними показниками. Якість функціонування поліції необхідно постійно покращувати з урахуванням зростаючих потреб населення, враховувати критичні зауваження та побажання людей, яких вона обслуговує» [90, с. 23].

Необхідно зазначити, що йдеться не лише про надання послуг шляхом розширення завдань поліції, а про зовсім якісно новий рівень її діяльності. Ця доктрина становлення Національної поліції орієнтована на неухильне дотримання чотирьох основних засад діяльності: по-перше, громадяни є клієнтами поліції, саме вони визначають рівень потреб та очікувань щодо якості її функціонування; по-друге, поліція й населення є партнерами, як партнери вони несуть однакову відповідальність за рівень безпеки та стан боротьби зі злочинністю; по-третє, основою діяльності поліції має бути профілактика

злочинності, відновлення справедливості щодо потерпілого, недопущення втягнення громадян у злочинну діяльність; по-четверте, ефективність функціонування поліції передусім оцінює населення (клієнт), а вже потім – вище керівництво [90, с. 23].

Очевидно, що Національна поліція, реалізуючи поставлені перед нею основні завдання, орієнтовані на надання послуг громадянам, повинна дотримуватися та виконувати вимоги Європейського кодексу поліцейської етики про те, що поліція має представляти громадськість, якій служить, нести перед нею відповідальність і бути їй підзвітною [90, с. 23].

Досліджуючи питання публічно-сервісної діяльності Національної поліції України, слід звернути увагу на Закон України «Про адміністративні послуги» [136]. Основними позитивними положеннями Закону України «Про адміністративні послуги» варто назвати насамперед реалізацію на практиці концепції «публічно-сервісної держави», а саме забезпечення реалізації прав громадян та суб’єктів господарювання завдяки наданню адміністративних послуг [110, с. 73].

Говорячи про Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», будемо виходити із розуміння здійснення публічно-сервісної діяльності органами Національної поліції через реалізацію основних засад державної політики у цій сфері, а саме: 1) захист прав, законних інтересів, суспільства, територіальних громад та громадян, життя громадян, охорона навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави; 2) розвиток конкуренції; 3) прозорість процедури видачі дозвільних документів; 4) дотримання рівності прав суб’єктів господарювання під час видачі дозвільних документів; 5) відповідальність посадових осіб дозвільних органів, державних адміністраторів та суб’єктів господарювання за порушення вимог законодавства, пов’язаних з видачею документів дозвільного характеру; 6) зменшення рівня державного регулювання господарської діяльності; 7) єдині вимоги до порядку отримання дозвільних документів [141]. Водночас варто підтримати необхідність прийняття Закону України «Про сервісні послуги та сервісні центри

Міністерства внутрішніх справ України», що зумовлено нагальною потребою покращення якості, підвищення оперативності та об'єктивності надання сервісних послуг з оформлення дозволів, посвідчень, свідоцтв, довідок копій, дублікатів документів органами МВС, полегшення отримання цих послуг громадянами, запобігання проявам корупції в цій сфері [180].

Варто звернути увагу, що організація забезпечення надання сервісних послуг здійснюється шляхом: 1) забезпечення безоплатного автоматизованого віддаленого доступу адміністраторів у режимі реального часу до інформаційних систем суб'єктів з надання сервісних послуг, підприємств, установ, організацій, які належать до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України, в яких міститься інформація, необхідна для надання сервісних послуг, якщо інше не передбачено законодавством України; 2) надання на підставі запитів адміністраторів інформації, необхідної для виконання покладених на них завдань; 3) забезпечення надання сервісних послуг суб'єктам звернення в строки, установлені цим Законом, на підставі відповідних документів, одержаних від адміністраторів [180].

Самостійну групу нормативно-правових актів, які визначають загальні засади публічно-сервісної діяльності Національної поліції, становлять акти Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, які визначають пріоритети державної політики щодо публічно-сервісної діяльності в цілому та процедури здійснення останньої.

Так, серед актів Президента України, які відіграють важливу роль у реалізації публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції, варто вказати такі: Указ Президента України від 25 березня 2021 р. № 121/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 25 березня 2021 року "Про Стратегію воєнної безпеки України"» [178], Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України"» [179], Указ Президента України від 15 березня 2016 р. № 96/2016 «Про

рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 р. “Про Стратегію кібербезпеки України”» [177] тощо.

У свою чергу основною метою розвитку Національної поліції України є поетапне створення правоохоронного органу європейського зразка для подальшого ефективного виконання завдань. Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України”» регламентовано, що Національна поліція як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовуватиметься через Міністра внутрішніх справ України, виконуватиме функції у сферах протидії злочинності, зокрема організованій, та забезпечення громадського порядку; для підтримання громадського порядку на місцях органи місцевого самоврядування створюватимуть у межах власних бюджетів муніципальну поліцію [179].

Варто відмітити постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, які визначають пріоритети державної політики щодо публічно-сервісної діяльності в органів Національної поліції, а саме: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» [156], постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг» [52], постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання» [154], постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему» [155]; постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р. № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» [153] тощо.

Особливе місце відводиться нормативно-правовим актам Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції з питань, що стосуються здійснення публічно-сервісної діяльності у вузькому розумінні, а саме: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 21 серпня 1998 р. № 622 «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів»; наказ Міністерства внутрішніх справ України від 29 грудня 2015 р. № 1644 «Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів»; наказ Міністерства внутрішніх справ України від 7 липня 2017 р. № 577 «Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань забезпечення фізичної охорони об’єктів»; наказ Міністерства внутрішніх справ України від 29 березня 2016 р. № 223 «Про затвердження Інструкції про умови та порядок придбання, зберігання, обліку, використання та застосування пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів поліцейськими, особами, звільненими зі служби в поліції, а також колишніми працівниками міліції»; наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 р. № 650 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад» тощо.

Варто відмітити, що з метою вдосконалення публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції здійснюються заходи щодо структурної та функціональної розбудови Національної поліції України, серед яких варто відмітити:

– створення підрозділу дорожньої патрульної поліції (з цією метою ще 2017 року планувалося здійснити набір 2592 поліцейських та формування 324 автопатрулів, а також утворення 68 стаціонарних постів);

– впровадження системи автоматичної фіксації правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху (мета цього заходу – створення та забезпечення функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі. На сьогодні у багатьох містах реалізується пілотний проєкт системи фіксації в автоматичному режимі правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху [122]. Отже, з метою фіксації фактів правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі вбачається необхідним прийняття відповідної постанови Кабінету Міністрів України «Порядок функціонування системи фіксації правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі» [226, с. 298–299];

– розвиток мережі ситуаційних центрів (розбудова якісної системи реагування на кризові та надзвичайні ситуації як єдиної організаційної форми взаємодії підрозділів апарату Національної поліції для забезпечення координації та управління силами і засобами поліції у разі ускладнення оперативної обстановки або виникнення надзвичайної ситуації) [122];

– реформування системи ізоляторів тимчасового тримання (з метою забезпечення дотримання європейських та світових вимог утримання осіб в місцях позбавлення волі, оптимізації наявної кількості таких установ, створення базових ІТТ, приведення умов тримання затриманих та осіб, які перебувають під вартою, до відповідних стандартів). У 135 ІТТ запроваджено роботу інформаційної підсистеми «ІТТ Custody Records». Ця підсистема є електронною базою даних утримуваних в ІТТ осіб та мінімізує випадки незаконного поводження з ними, а також забезпечує контроль за дотриманням їх прав і законних інтересів. Варто вказати на заходи, які необхідно здійснити у цьому напрямі: 1) оптимізувати існуючу структуру ІТТ (з 380 до 150), що, у свою чергу, дасть змогу зменшити кількість обслуговуючого персоналу (з 3,4 до 2,3 тис.) та зекономити кошти на утримання цих установ (з 9,5 до 3,6 млн грн); 2) побудувати 14 нових ІТТ, провести ремонт приміщень у 56 існуючих та реконструювати 80 споруд; 3) розробити та упровадити єдиний електронний протокол затримання;

4) облаштувати відповідно до європейських стандартів у підрозділах поліції кімнати прийому громадян і кімнати для проведення слідчих дій; 5) запровадити порядок інформування осіб про права свідка, потерпілого та затриманого шляхом вручення поліцейських пам'яток) [122];

– Criminal Investigation – реформування блоку кримінальної поліції, створення служби детективів;

– Community Policing – реформування служби дільничних офіцерів поліції (мета цього заходу спрямована на запровадження підходу «поліцейська діяльність, орієнтована на громаду» в роботу структурних підрозділів Національної поліції – задля більш ефективного та оперативного виявлення, запобігання і вирішення проблем, пов'язаних із злочинністю, страхом перед злочинністю, завданням фізичної шкоди, порушенням громадського порядку та занепадом територіальної громади, з метою покращення умов життя для всіх членів суспільства) [122];

– реформування підрозділів захисту економіки та протидії кіберзлочинам;

– створення єдиного контактного центру «102»;

– створення мобільних груп з реагування та запобігання насильству в сім'ї (мета цього заходу спрямована на ефективне реагування на повідомлення про факти вчинення насильства в сім'ї, надання поліцейських послуг потерпілим особам та вжиття заходів реагування до правопорушника. Варто зазначити, що з початку квітня 2017 року в пілотних регіонах (Дарницьке управління поліції ГУНП у м. Києві, Малинівський відділ поліції ГУНП в Одеській області, Сєвєродонецький відділ поліції ГУНП в Луганській області та УПП в містах Києві, Одесі, Сєвєродонецьку ДПП) розпочали роботу «мобільні групи» з реагування на повідомлення про вчинення насильства в сім'ї);

– реалізація Пілотного проєкту із запровадження нової системи організації управління в Голосіївському управлінні поліції ГУНП у м. Києві (метою цього проєкту є визначення пріоритетів, основних напрямів, очікуваних результатів і засобів реформування УП та налагодження його роботи за зразком європейських підрозділів поліції. Завдяки реалізації проєкту передбачається утворення нового

територіального підрозділу поліції м. Києва, здатного на більш високому рівні та з більшою ефективністю надавати поліцейські послуги населенню, що проживає на території Голосіївського району, зокрема із забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави) [122] тощо.

Таким чином, правові засади публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції мають бути зорієнтованими на сприяння громадянам у реалізації їх прав і свобод при одночасному забезпеченні балансу інтересів громадян, суспільства та держави. Основне завдання для органів Національної поліції – це удосконалення процедури здійснення публічно-сервісної діяльності. Щоб досягти ефективності в реалізації цієї діяльності, необхідно усвідомити органам Національної поліції взаємну відповідальність, а головне – бажання змінювати і змінюватись [54, с. 132].

Отже, зміст правового регулювання публічно-сервісної діяльності Національної поліції представлений систематизованою сукупністю правових актів, особливе місце серед яких займає адміністративне законодавство, оскільки саме воно визначає специфіку публічно-сервісної діяльності Національної поліції в широкому та вузькому розумінні та спрямоване на створення необхідних правових та технічних можливостей для виконання покладених на неї функцій.

Водночас виокремлено групи нормативно-правових актів, які визначають загальні засади публічно-сервісної діяльності Національної поліції: 1) європейські нормативно-правові акти з питань діяльності Національної поліції, які ратифіковані вищим законодавчим органом; 2) законодавчі акти, що визначають правовий статус і призначення Національної поліції та правові засади публічно-сервісної діяльності; 3) акти Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, які визначають пріоритети державної політики щодо публічно-сервісної діяльності в цілому та процедури здійснення останньої зокрема; 4) нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України з питань, що стосуються здійснення публічно-

сервісної діяльності у вузькому розумінні; 5) нормативні акти, які приймаються Національною поліцією; 6) нормативні акти, які приймаються публічними установами та організаціями (сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України, медичні заклади, експертні установи тощо).

Висновки до розділу 1

Зроблено висновок, що органи Національної поліції є складником суб'єктів публічно-сервісної діяльності у специфічній сфері (забезпечення внутрішньої безпеки держави у мирний час та в умовах правового режиму воєнного стану) шляхом здійснення виконавчо-розпорядчої та публічно-сервісної діяльності.

Доведено, що до ознак органів Національної поліції, які визначають їх належність до органів суб'єктів публічно-сервісної діяльності, доцільно віднести такі: а) мета створення – для реалізації правоохоронної функції держави; б) наділення певним обсягом адміністративно-процесуальної компетенції, необхідної для реалізації мети створення; в) це певним чином узгоджена й організована система органів, які здійснюють виконавчо-розпорядчі та публічно-сервісні повноваження у мирний час та в умовах правового режиму воєнного стану; г) обов'язковість владних рішень органів публічної адміністрації для всіх суб'єктів на відповідній території; д) в основі функціонування закладена реалізація публічного інтересу держави і територіальних громад, а також гарантування прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб; е) трансформація правових інструментів діяльності Національної поліції із урахуванням побудови нової моделі «сервісної держави».

Запропоновано розглядати публічно-сервісну діяльність Національної поліції в широкому та вузькому розумінні. Обґрунтовано, що саме такий підхід дає змогу найбільш повно розкрити ті трансформаційні процеси, які відбуваються в ході проведення реформи Національної поліції, метою якої є

створення правоохоронного органу європейського рівня.

У широкому сенсі публічно-сервісна діяльність Національної поліції – це цілеспрямована нормативно визначена діяльність органів і підрозділів Національної поліції, яка спрямована на виконання як правоохоронної, так і сервісної функції держави, зміст якої полягає в зміні ідеології, правових інструментів у роботі поліції з обов'язковим визначенням (обмеженням) примусової компетенції виключно на законодавчому рівні.

Якщо розглядати публічно-сервісну діяльність Національної поліції у вузькому розумінні, то це діяльність, спрямована на надання адміністративних послуг у сфері публічної безпеки і порядку, що здійснюється за заявою фізичних та юридичних осіб і спрямована на набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків у відповідній сфері публічних відносин. Обґрунтовано доцільність використання самого такого підходу до трактування публічно-сервісної діяльності Національної поліції.

Видами публічно-сервісної діяльності Національної поліції у вузькому розумінні визначено такі: 1) публічно-сервісна діяльність, пов'язана з видачею документів дозвільного характеру щодо вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів; 2) публічно-сервісна діяльність у сфері дорожнього руху; 3) публічно-сервісна діяльність у сфері охоронної діяльності (охорона майна громадян, організацій, а також об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні тощо). Аргументовано, що в умовах правового режиму воєнного стану на органи поліції покладаються додаткові обов'язки щодо здійснення поліцейського піклування шляхом надання гуманітарної допомоги, волонтерської допомоги, евакуації населення із зони активних бойових дій та деокупованих районів тощо. Визначено ознаки публічно сервісної діяльності Національної поліції у вузькому розумінні.

Доведено, що правові засади публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції мають бути зорієнтованими на сприяння громадянам у реалізації їх прав і свобод при одночасному забезпеченні балансу інтересів громадян, суспільства та держави.

Виокремлено групи нормативно-правових актів, які визначають загальні засади публічно-сервісної діяльності Національної поліції: 1) європейські нормативно-правові акти з питань діяльності Національної поліції, які ратифіковані вищим законодавчим органом; 2) законодавчі акти, що визначають правовий статус, призначення Національної поліції та засади публічно-сервісної діяльності; 3) акти Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, які визначають пріоритети державної політики щодо публічно-сервісної діяльності в цілому та процедури її здійснення; 4) нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України з питань, що стосуються здійснення публічно-сервісної діяльності у вузькому розумінні; 5) нормативні акти, які приймаються Національною поліцією; 6) нормативні акти, які приймаються публічними установами та організаціями (сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України, медичні заклади, експертні установи тощо).

Наголошено, що зміст правового регулювання публічно-сервісної діяльності Національної поліції представлений систематизованою сукупністю правових актів, особливе місце серед яких займає адміністративне законодавство, оскільки саме воно визначає специфіку публічно-сервісної діяльності Національної поліції в широкому й вузькому розумінні та спрямоване на створення необхідних правових і технічних можливостей для виконання покладених на них функцій. Констатовано, що саме положеннями адміністративного законодавства упорядковуються процедурні питання, пов’язані зі здійсненням органами поліції публічно-сервісної діяльності.

РОЗДІЛ 2
ЗМІСТ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

2.1. Завдання та функції Національної поліції України як суб'єкта публічно-сервісної діяльності

Найбільш зацікавленим у становленні Національної поліції України як ефективного правоохоронного органу, що спрямовує свої зусилля на захист права і свободи громадян, гарантування забезпечення публічного порядку та безпеки, боротьбу зі злочинністю, є суспільство. У зв'язку з цим сьогодні ми спостерігаємо створення Національної поліції України, яка спроможна забезпечити захист прав, свобод і законних інтересів громадян, публічну безпеку від протиправних посягань, діючи відповідно до принципів верховенства права, прозорості та підзвітності суспільству й застосовуючи силу (примус) винятково в рамках, визначених законом. У європейській (та загалом західній) поліцеїстиці таку модель зазвичай називають орієнтованою на права людини або демілітаризованою сервісною службою, яка «набуває легітимності, виконуючи радше правову, ніж політичну функцію [83, с. 4].

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження завдань і функцій Національної поліції України як суб'єкта публічно-сервісної діяльності становлять наукові праці вітчизняних і зарубіжних фахівців з адміністративного права, теорії держави і права, конституційного права, інших галузевих правових наук, зокрема: В. Б. Авер'янова, О. П. Альохіна, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, О. В. Джафарової, Д. С. Денисюка, С. В. Ківалова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, О. М. Музичука, Ю. А. Тихомирова, М. М. Тищенка, С. О. Шатрави та ін. Правові питання стосовно законодавчого закріплення основних завдань та функцій Національної поліції України є складником їх публічно-сервісної діяльності і становлять мету цього підрозділу.

Зазначимо, що поступово здійснювана реформа правоохоронної системи, яка передбачає коригування завдань та функцій правоохоронних органів, зміну ставлення осіб органів правопорядку до виконання службових обов'язків у напрямі усвідомлення їх як надання оплачуваних державою послуг із забезпечення насамперед безпеки кожної особи, її особистих та майнових прав, суспільних та державних інтересів [55, с. 55], не обійшла і діяльність Національної поліції. Це простежується не тільки в зміні ідеології роботи поліції, а й у підході нормотворця під час формулювання ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію». На підтвердження цієї тези доцільно навести позицію І. О. Сквірського, який наголошує, що завдання більшою мірою характеризують соціальне покликання, призначення того або іншого суб'єкта, вони ближче стоять до мети його утворення, одночасно є визначальними для функцій, тобто функцій, які, безумовно, також свідчать про призначення суб'єкта, деталізують і конкретизують завдання, передбачають напрями діяльності суб'єкта, в яких ці завдання виконуються [194, с. 169–170]. При цьому ми не цілком погоджуємося з наведеним твердженням стосовно того, що завдання є визначальними для формулювання функцій. На наше глибоке переконання, саме функції є тим узагальненим елементом правового статусу державної інституції, у складі якого є певне коло завдань. Тобто одній функції може відповідати, як мінімум, декілька завдань. При цьому саме завдання визначають більшу конкретизацію та деталізацію адміністративної правосуб'єктності державної інституції. Отже, проаналізуємо завдання Національної поліції України.

Звернення до Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію» дає змогу зазначити основні завдання поліції, якими є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [166].

У цьому випадку варто навести позицію О. В. Кузьменко, яка наголошує на тому, що «Законом України від 02.07.2015 № 580-VIII “Про Національну поліцію” закріплена принципова зміна розуміння місця та ролі поліції у відносинах “поліція – особа (суспільство)”, яке полягає в тому, що основне завдання поліції побудовано на загальному концепті надання послуг державою населенню та сформульоване в ст. 3 Закону як “надання поліцейських послуг щодо підтримання публічного порядку та безпеки”. Таке розуміння відповідає розумінню поліції як цивільної організації та сприятиме досягненню мети реформи – перетворення системи державного примусу (міліція) на сервісну службу (поліція)» [87, с. 196].

Д. С. Денисюк наголошує на тому, що «запровадження терміна “поліцейські послуги” для характеристики завдань Національної поліції свідчить про намагання змінити філософію цього виду правоохоронного органу – трансформувати його функції з контрольно-репресивних у сервісні» [47, с. 101].

Дещо прогресивною є позиція О. В. Джафарової, яка наголошує на сучасному уявленні про державу як про інституцію, що надає певні послуги особам, які так би мовити їх «замовляють». Виходячи із такого розуміння, О. В. Джафарова говорить про публічно-сервісну діяльність Національної поліції України в широкому та вузькому розумінні. Так, «публічно-сервісна діяльність Національної поліції – це нормативно визначена діяльність спеціально створеної державної інституції, яка спрямована на виконання завдань та функцій держави щодо забезпечення прав і свобод людини, а також захист інтересів суспільства і держави, підтримання публічного порядку та безпеки, протидії злочинності. Якщо розглядати публічно-сервісну діяльність Національної поліції у вузькому розумінні, то це діяльність, спрямована на надання публічних послуг у сфері публічної безпеки і порядку, що здійснюється за заявою фізичних та юридичних осіб і спрямована на набуття, зміну чи припинення прав або обов’язків у відповідній сфері публічних відносин» [55, с. 56].

Варто також вказати позицію Д. М. Ластовича, що «запровадження терміна “поліцейські послуги” та введення його в правовий обіг спрямоване на

те, щоб: 1) зробити поліцію захисником прав і свобод людини, а також прав і законних інтересів суспільства, як це, власне кажучи, і повинно бути у сучасній демократичній державі; 2) повернути довіру населення насамперед шляхом наближення правоохоронців до громадян через їх максимальне залучення до роботи на вулицях, а не в кабінетах; 3) підвищити якість та ефективність взаємодії правоохоронців з усіма інститутами громадськості, а також з іншими органами влади та місцевого самоврядування; 4) забезпечити високий рівень мобільності та оснащеності поліцейських; 5) оптимізувати організаційно-функціональну та штатну структури поліцейських сил, а також витрати на їх утримання» [93, с. 142].

Слід зробити проміжний висновок, що в цьому випадку ми можемо спостерігати створення Національної поліції саме як публічно-сервісної служби, що відображає прагнення влади змусити правоохоронну систему служити інтересам громадян і суспільству в цілому, захищати та сприяти їх нормальній реалізації [207, с. 14].

Як зазначає В. Д. Щербань, основними завданнями адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності є: «1) забезпечення високої якості надання публічних послуг; 2) досягнення результативності у публічно-сервісних відносинах; 3) структуризація та систематизація публічно-сервісних відносин; 4) інформаційне забезпечення публічно-сервісної діяльності; 5) забезпечення дотримання прав та свобод суб’єктів, які звертаються за отриманням публічної послуги, та третіх осіб» [229, с. 79]. Водночас аналіз постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» дає змогу виокремити, що основними завданнями Національної поліції є: «1) реалізація державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку; 2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики в зазначених сферах; 3) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих,

економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги» [156]. Погоджуючись із позицією вчених, можемо спостерігати той факт, що відбувається підміна закріпленого на рівні Закону терміна «поліцейські послуги» терміном «державна політика» у відповідних сферах. Сама ж реалізація державної політики органами державної влади означає, що їхня діяльність відбувається згідно з моделлю організації самої державної влади [47, с. 102–103].

Далі зупинимось на розгляді такої категорії, як «функції Національної поліції як суб'єкта публічно-сервісної діяльності». Ідея впровадження до переліку основних функцій органів публічної адміністрації функцій сервісного характеру полягає не лише у збільшенні напрямів діяльності органів публічної адміністрації в цій сфері, а й забезпеченні відповідних якісних характеристик сервісних послуг [229, с. 68]. Це ми можемо спостерігати в офіційних стратегічних планах Міністерства внутрішніх справ України. Так, у Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року закріплено, що «безпечне середовище життєдіяльності людей, забезпечене орієнтованою на потреби населення діяльністю органів системи Міністерства внутрішніх справ, їх швидким і компетентним реагуванням на надзвичайні ситуації і події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, їх превенцією та активною участю громадян. Висока якість та доступність послуг органів системи МВС, забезпечена шляхом дотримання стандартів, які відповідають очікуванням громадян» [200]. Саме висока якість публічних послуг є основою концепції «публічно-сервісного» спрямування органів публічної адміністрації. Така якість лежить у площині не лише результату, а й процедури надання таких послуг. Критерієм оцінки високої якості є швидкість, доступність, сучасність, використання технологій під час надання публічних послуг [229, с. 68–69].

З метою досягнення високої якості та доступності послуг у діяльності органів Міністерства внутрішніх справ України необхідно здійснити такі кроки: «упровадження сервіс-орієнтованого підходу в діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ; дерегуляція і спрощення процедур;

упровадження системи управління якістю у сфері надання послуг органами системи Міністерства внутрішніх справ, розроблення і впровадження стандартів і прозорих процедур обслуговування населення, а також механізмів оцінювання якості надання послуг громадянам; концентрація надання послуг органами системи Міністерства внутрішніх справ у спеціально відведених зонах обслуговування; розширення доступності послуг шляхом взаємного делегування повноважень з їх наданням іншим уповноваженим суб'єктам; розвиток партнерства органів системи Міністерства внутрішніх справ з організаціями приватного і публічного секторів у розвитку надання послуг; збільшення кількості послуг, доступних в онлайн-режимі, популяризація цих послуг і стимулювання населення до їх отримання; побудова ефективної системи комунікації, пов'язаної з наданням державних послуг; розроблення і реалізація ефективних антикорупційних заходів, пов'язаних з наданням послуг органами системи Міністерства внутрішніх справ» [200]. Очевидно, функції публічно-сервісної діяльності в цьому випадку більш доцільно визначати крізь призму основного призначення публічно-сервісної діяльності, її зовнішнього вияву та напрямів діяльності органів Національної поліції [229, с. 80].

Ознайомлення з науковою літературою свідчить, що сьогодні існує доволі велика кількість думок та підходів до тлумачення категорії «функції органу публічної адміністрації». Аналіз цілої низки положень тлумачних словників свідчить, що всі вони мають схожі визначення зазначеного явища. Розглядаючи функції органу публічної адміністрації, слід навести позицію В. Б. Авер'янова, який звертає увагу, що під функціями органів виконавчої влади слід розуміти відносно самостійні та якісно однорідні складники діяльності цих органів, які характеризуються цільовою спрямованістю [15]. Ми цілком підтримуємо позицію вченого, але вважаємо, що такий підхід є занадто широким.

Наведемо позицію О. П. Рябченко, яка наголошує на тому, що «функції – це основний напрям діяльності органів публічної адміністрації та правові засоби (обов'язки та повноваження), що застосовуються для досягнення мети функціонування органів публічної адміністрації – побудови незалежної,

неподільної держави. При цьому кожна функція як певний вид діяльності органів публічної адміністрації характеризується самостійністю, однорідністю, повторністю» [191, с. 40]. Запропоноване визначення, на нашу думку, є цікавим, але таким, що мітить положення, які є дискусійними стосовно віднесення до функцій правових засобів. Більшість вчених ототожнюють функції органів публічної адміністрації і компетенцію, наголошуючи, що останні перебувають у тісному взаємозв'язку [225, с. 11; 223, с. 96]. Ми не підтримуємо зазначену позицію науковців і вважаємо, що під функціями органу публічної адміністрації доцільно розуміти сукупність напрямів діяльності певного органу, які є визначальними під час формулювання завдань та правового інструментарію, необхідного для досягнення мети створення останнього.

На підтвердження цього О. В. Батраченко на підставі аналізу адміністративного законодавства в сфері регулювання правовідносин щодо здійснення державного управління публічною безпекою та порядком виокремлює такі функції: «1) функції орієнтування системи забезпечення публічної безпеки та порядку: формування державної політики в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; створення нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування системи публічної безпеки та порядку; удосконалення її організаційної структури; узагальнення практики застосування адміністративного законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; затвердження стратегічних програм діяльності та визначення пріоритетних напрямів роботи поліції та інших суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку, затвердження планів роботи; 2) функції забезпечення системи: комплексне кадрове, фінансове, матеріальне, технічне, інформаційне та інше забезпечення життєдіяльності складових (структурних елементів) системи; прийняття рішень про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців апарату центрального органу управління поліції та інших суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку; підготовка сил та засобів суб'єктів системи до їх застосування згідно з призначенням; формування бази (банку) даних, що входять

до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, тощо; 3) функції оперативного управління системою забезпечення публічної безпеки та порядку: здійснення постійного моніторингу впливу на публічну безпеку та порядок процесів, що відбуваються в політичній, соціальній, економічній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах, релігійному середовищі, міжетнічних стосунках; прогнозування змін, що відбуваються в них, та потенційних загроз національній безпеці; затвердження наказів поліції; розподіл обов'язків між заступниками керівника, а також між різними відділами та підрозділами очолюваного органу, тощо; 4) функції зовнішньоорганізаційного забезпечення системи: здійснення інформаційної взаємодії з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями; формування міжвідомчих груп, призначення їх керівників; організація та проведення спільних нарад тощо; 5) функції публічної звітності та зовнішнього контролю: організація ведення статистичної та іншої інформаційної звітності з приводу стану забезпечення публічної безпеки та порядку; ведення особистого прийому громадян з відповідних питань; забезпечення оприлюднення інформації публічного характеру; забезпечення доступу суб'єктів зовнішнього контролю до документальних та інших інформаційних ресурсів органу забезпечення публічної безпеки та порядку, тощо» [27, с. 33–34]. У цьому контексті простежується діяльність відповідних державних органів у забезпеченні умов для ефективної реалізації та захисту громадянами своїх прав, свобод і законних інтересів.

З інституційної точки зору основною функцією публічно-сервісної діяльності органу публічної адміністрації буде визначатися сам процес реалізації повноважень щодо надання публічних послуг фізичним та юридичним особам. Проте цей процес є багатогранним, а отже, в ньому кожен орган публічної адміністрації чи інший суб'єкт буде виконувати конкретні функції, які спрямовані на досягнення певної мети діяльності [229, с. 80]. З цього приводу В. Д. Щербань функціями публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації називає: «1) прийняття документів від суб'єктів звернення та їх

передача до уповноважених суб'єктів; 2) розгляд питання та прийняття рішення по суті за результатом звернення щодо надання публічної послуги; 3) розгляд скарг на дії, бездіяльність та рішення суб'єктів публічно-сервісної діяльності; 4) інформування громадян та інших осіб про надання адміністративних послуг; 5) забезпечення взаємодії суб'єктів публічно-сервісної діяльності» [229, с. 80].

Д. М. Лемеш, аналізуючи основні функції та повноваження працівника поліції, що визначені національним законодавством України, дійшов висновку, що поліцейські послуги не належать до адміністративних, оскільки не відповідають такій ознаці адміністративної послуги – підставою для надання таких послуг є заява або звернення в іншій формі зацікавленої особи [97, с. 43]. У подальшому науковець звертає увагу на ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію», де юридична конструкція «поліцейська послуга» застосовується в значенні «служіння» та «слугування». Продовжуючи свої міркування, Д. М. Лемеш зазначає, що «використання даної юридичної конструкції здійснено законодавцем, ймовірно, з метою підкреслити, що основним завданням Національної поліції є служіння народу України, задоволення інтересів громадян» [97, с. 43]. На нашу думку, саме в цьому контексті і реалізується публічно-сервісна діяльність органів Національної поліції, оскільки кожен громадянин України повинен знати, що йому прийдуть на допомогу і що він отримає якісний державний сервіс.

Водночас у наукових публікаціях наявні праці, які є дещо протилежними позиції становлення Національної поліції України в умовах сьогодення. Так, А. Є. Крищенко звертає увагу, що у Законі України «Про Національну поліцію» не встановлено переліку функцій, що притаманні діяльності поліції. Продовжуючи свою думку, А. Є. Крищенко звертає увагу, що «у попередньому Законі України "Про міліцію" у ч. 1 ст. 7 було закріплено такі функції, як: адміністративна, профілактична, оперативно-розшукова, кримінальна процесуальна, виконавча, охоронна (на договірних засадах). Відповідно до п. 28 ст. 10 Закону України «Про міліцію» необхідною до виконання була функція щодо державного захисту суддів, працівників суду, гарантування безпеки

учасників судового процесу. Пунктом 21 ст. 11 було передбачено виконання контрольних і профілактичних функцій» [85, с. 125]. У висновку А. Є. Крищенко наголошує, що функції, визначені для міліції, не втратили актуальності, їх так само мають виконувати представники Національної поліції [85, с. 125]. Схожої позиції дотримується і С. М. Лелет, звертаючи увагу, що функції міліцейського відомства повною мірою зберегли свою актуальність і для організації роботи Національної поліції України [96, с. 35]. Дещо це суперечить позиції колишнього Міністра внутрішніх справ України А. Б. Авакова, який звертав увагу, що зараз процес становлення поліції увійшов в активну фазу практичного етапу – зміни відбуваються щодня, їх динаміка є дуже високою. На думку А. Б. Авакова, важливо забезпечити створення та функціонування якісно нового правоохоронного сервісу, покликаного служити суспільству і захищати його права [221]. У свою чергу О. С. Проневич зазначає, що «специфіка виконавчої влади об’єктивно зумовлює необхідність дворівневого аналізу функцій поліції. З одного боку, функції поліції слід розглядати крізь призму загальної функціональної спрямованості держави, відповідальної за внутрішній спокій та мир, а також забезпечення безперешкодної реалізації конституційних прав і свобод. З іншого боку, йдеться про наявність конкретних функцій поліції, що мають допоміжний характер і фактично є організаційно-технічними засобами реалізації основоположних функцій держави. Функції поліції не є статичними, оскільки вони змінюються залежно від напрямів трансформації суспільства та коригування функцій держави. Функції поліції реалізуються уповноваженими суб’єктами (посадовими особами), які несуть юридичну відповідальність за обґрунтованість і законність конкретних дій. З огляду на необхідність пріоритетного забезпечення прав і свобод людини та громадянина одним із основних завдань держави має стати вичерпна процедурна урегульованість поліцейсько-правових відносин, а також забезпечення „зовнішнього“ контролю за діями поліції, що є галузевою підсистемою прямого та зворотного зв’язку в інформаційних відносинах „держава – суспільство“» [184, с. 144].

Комплексний аналіз теорії та практики поліцейської діяльності дозволив О. С. Проневичу виокремити такі функції поліції: 1) адміністративна (адміністративно-виконавча; виконавчо-примусова); 2) оперативно-розшукова; 3) кримінально-процесуальна (слідча); 4) превентивно-соціальна (профілактична (попереджувально-профілактична), соціально-сервісна); 5) охоронна [184, с. 142–145]. Водночас Д. С. Денисюк на підставі аналізу Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію» та постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» виокремлює такі функції поліції: «1) соціальна та сервісна функція; 2) превентивна та профілактична функція, спрямована на запобігання вчиненню правопорушень; 3) кримінально-процесуальна функція; 4) оперативно-розшукова функція; 5) дозвільна функція; 6) охоронна функція; 7) функція матеріально-технічного забезпечення; 8) функція міжнародного співробітництва; 9) функція інформаційного забезпечення; 10) науково-методична функція; 11) кадрова функція; 12) функція соціально-правового захисту» [46, с. 115–117].

В. І. Фелик на підставі аналізу положень адміністративного законодавства, насамперед Закону України «Про Національну поліцію», виокремлює функції профілактичної діяльності поліції, які певною мірою становлять публічно-сервісне спрямування: «1) правоохоронна функція, яка полягає у забезпеченні високого рівня публічної безпеки та порядку за рахунок зменшення кількості правопорушень та злочинів, що вчинюються; 2) соціальна функція, що виражається у своєчасному виявленні проблем та потреб осіб, які опинились у тяжкій життєвій ситуації та які схильні до девіантної поведінки, здійснення їх соціалізації та надання своєчасної допомоги; 3) виховна функція, яка полягає в утвердженні на рівні свідомості особи соціально корисної або допустимої поведінки; 4) функція сталого суспільного розвитку – зниження рівня вчинюваних правопорушень та злочинів сприяє подальшому суспільному розвитку в усіх галузях (економічне, культурне, моральне зростання тощо)» [218, с. 67–68].

Д. М. Ластович звертає увагу, що органи поліції здійснюють такі функції в межах реалізації поліцейських послуг: адміністративну, комунікативну, оперативно-розшукову, виховну, кримінально-процесуальну, профілактичну, соціально-сервісну та охоронну [92, с. 29].

Таким чином, пріоритетне значення для органів Національної поліції повинно мати дійсне служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав та свобод людини та громадянина, як це визначено ст. 1 Закону «Про Національну поліцію» [97, с. 65].

Ураховуючи вищенаведену класифікацію функцій Національної поліції, аналіз Закону України «Про Національну поліцію», постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» можна виокремити такі функції органів поліції як суб'єктів публічно-сервісної діяльності:

1) соціальна та сервісна функція [46, с. 115; 92, с. 32] (поліція у межах повноважень, передбачених законом, організовує та здійснює заходи щодо рятування людей, забезпечення їх безпеки, охорони майна в разі стихійного лиха, аварій, пожеж, катастроф та ліквідації їх наслідків (підп. 8 п. 4); 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 їх життя чи здоров'я (підп. 19 п. 4); вживає заходів для визначення осіб, які нездатні через стан здоров'я, вік або інші обставини повідомити інформацію про себе; встановлює особу за невпізнаним трупом (підп. 20 п. 4); забезпечує безпеку взятих під захист осіб на підставах та в порядку, визначених законом (підп. 21 п. 4); у межах компетенції, визначеної законом, здійснює контроль за додержанням вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо опіки, піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, вживає заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням у дитячому середовищі, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення

волі (підп. 22 п. 4); вживає заходів із запобігання та припинення насильства в сім'ї (підп. 23 п. 4); бере участь у межах повноважень, передбачених законом, у здійсненні заходів, спрямованих на соціальну адаптацію осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі (підп. 24 п. 4); у межах повноважень, передбачених законом, надає соціальну і правову допомогу громадянам, сприяє державним органам, підприємствам, установам та організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків (підп. 43 п. 4)[156]);

2) превентивна та профілактична функція, спрямована на запобігання вчиненню правопорушень [46, с. 115] (поліція виявляє причини та умови, що сприяють учиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення (підп. 3 п. 4); вживає заходів з виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення (підп. 4 п. 4); вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок вчинення кримінального, адміністративного правопорушення (підп. 6 п. 4); у випадках, передбачених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання (підп. 12 п. 4); доставляє у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення (підп. 13 п. 4); вживає заходів із забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях (підп. 14 п. 4); здійснює заходи щодо захисту інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, виявлення та припинення адміністративних правопорушень на підприємствах, в установах та організаціях, а також інших об'єктах, визначених Кабінетом Міністрів України, які обслуговуються спеціальною поліцією (підп. 14 п. 5); регулює дорожній рух та здійснює контроль за додержанням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі (підп. 16 п. 4) [156]);

3) кримінально-процесуальна функція [46, с. 116; 92, с. 31] (поліція здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або інші події (підп. 7 п. 4); здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності (підп. 9 п. 4); здійснює заходи з контролю за місцезнаходженням осіб, які в установленому законом порядку зобов'язані носити електронні засоби контролю (підп. 10 п. 4) [156]);

4) оперативно-розшукова функція [184; 92, с. 30] (поліція розшукує осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, зникли безвісти, та інших осіб у випадках, визначених законом (підп. 11 п. 4); у межах повноважень, передбачених законом, організовує та провадить оперативно-розшукову діяльність (підп. 11 п. 4) [156]);

5) дозвільна функція [46, с. 116] (поліція видає відповідно до закону дозволи на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видає та погоджує дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху (підп. 18 п. 4); здійснює контроль за дотриманням фізичними і юридичними особами спеціальних правил і порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система (підп. 27 п. 4); здійснює у визначеному законом порядку приймання, зберігання та знищення вилученої, добровільно зданої або знайденої вогнепальної, газової, холодної та іншої зброї, боєприпасів, набоїв, вибухових речовин та пристроїв, наркотичних засобів або психотропних речовин (підп. 28 п. 4); здійснює контроль у межах компетенції, визначеної законом, за додержанням вимог режиму радіаційної безпеки в спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення (підп. 29 п. 4); здійснює самостійно або через утворені установи забезпечення: монтаж, ремонт, обслуговування технічних засобів охоронного призначення, озброєння, транспорту, засобів зв'язку, приміщень, які надані Національній поліції для виконання покладених на неї

завдань, контроль за правильним використанням матеріально-технічних ресурсів територіальними органами, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери її управління; будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт об'єктів, що належать до сфери управління Національної поліції; забезпечення належних умов праці (підп. 60 п. 4); розробляє пропозиції щодо закріплення у відповідних нормативно-правових актах та технічній документації (конструкторській, технологічній, програмній документації, технічних умовах, документах із стандартизації та сертифікації, інструкціях) обов'язкових умов в галузі технічного регулювання щодо продукції, яка необхідна для потреб Національної поліції, а також організовує проведення технічної експертизи та підготовку висновків щодо якості процесів проєктування, виробництва, будівництва, монтажу, налагодження, експлуатації, зберігання, перевезення, реалізації та утилізації зазначеної продукції (підп. 52 п. 4) [156]);

6) охоронна функція [184; 92, с. 32] (поліція здійснює охорону об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також бере участь у здійсненні державної охорони (підп. 25 п. 4); здійснює на договірних засадах охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності, а також технічні заходи охоронного призначення у випадках і порядку, передбачених законом або іншими нормативно-правовими актами (підп. 26 п. 4) [156]);

7) функція матеріально-технічного забезпечення [46, с. 116] (поліція виконує в межах повноважень, передбачених законом, функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери її управління (підп. 58 п. 4); організовує і здійснює в установленому порядку матеріально-технічне та ресурсне забезпечення діяльності органів Національної поліції, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління, зокрема приміщеннями, полігонами, засобами зв'язку, транспортними засобами, озброєнням, спеціальними засобами, пально-мастильними матеріалами, одностроєм, іншими видами матеріально-технічних ресурсів, необхідними для виконання покладених на них завдань (підп. 59 п. 4) тощо [156]);

8) функція міжнародного співробітництва [46, с. 116] (поліція здійснює в межах повноважень, передбачених законом, міжнародне співробітництво, бере участь у розробленні проєктів та укладенні міжнародних договорів України з питань боротьби із злочинністю та інших питань, що належать до її компетенції, а також забезпечує їх виконання (підп. 31 п. 4); здійснює представництво та забезпечує виконання зобов'язань України в Міжнародній організації кримінальної поліції – Інтерполі та Європейському поліцейському офісі (Європолі) (підп. 32 п. 4); організовує взаємодію правоохоронних та інших державних органів України з Інтерполом, Європолом, а також компетентними органами інших держав з питань, що належать до сфери діяльності Інтерполу та Європолу (підп. 33 п. 4); використовує та надає іншим правоохоронним органам України доступ до інформаційно-телекомунікаційних систем і банків даних Інтерполу та Європолу, а також вносить до цих банків даних інформацію правоохоронних органів України (підп. 34 п. 4); виконує в межах компетенції запити органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону, міжнародних договорів України, установчих актів та правил міжнародних організацій поліції, членом яких є Україна (підп. 35 п. 4); звертається в межах своєї компетенції із запитами до органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону, міжнародних договорів України, установчих актів та правил міжнародних організацій поліції, членом яких є Україна (підп. 36 п. 4) тощо [156]);

9) функція інформаційного забезпечення [46, с. 116] (поліція у межах інформаційно-аналітичної діяльності формує бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ, користується базами (банками) даних Міністерства внутрішніх справ та інших державних органів, здійснює інформаційно-пошукову та інформаційно-аналітичну роботу, а також оброблення персональних даних у межах повноважень, передбачених законом (підп. 40 п. 4); здійснює моніторинг оперативної обстановки в державі, вивчає, аналізує і узагальнює результати та ефективність поліцейської

діяльності, інформує у порядку та спосіб, які передбачені законом, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також громадськість про здійснення державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку (підп. 41 п. 4); забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, криптографічний захист інформації, яка є власністю держави, або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої визначена законом (підп. 55 п. 4) [156]);

10) науково-методична функція [46, с. 117] (поліція бере участь у визначенні основних напрямів розвитку науки і освіти з питань діяльності Національної поліції, в організації та проведенні відповідних науково-дослідних, дослідно-конструкторських, кримінологічних і соціологічних досліджень, а також у впровадженні їх результатів в освітній процес та практичну діяльність (підп. 50 п. 4); організовує діяльність своїх територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах, а також науково-дослідних установ та установ забезпечення (підп. 57 п. 4) [156]);

11) кадрова функція. Важливим елементом кадрового забезпечення органів та підрозділів Національної поліції України є їх комплектування кваліфікованими кадрами високого рівня професіоналізму та культури, здатними компетентно та відповідально виконувати свої функції [215] (поліція забезпечує організацію роботи з добору, вивчення та комплектування органів Національної поліції кваліфікованими кадрами (підп. 45 п. 4); організує службову підготовку та стажування поліцейських і працівників Національної поліції (підп. 46 п. 4); організовує систему психологічного забезпечення поліцейських та працівників Національної поліції і забезпечує її функціонування (підп. 51 п. 4) тощо [156]);

12) функція соціально-правового захисту (поліція забезпечує відповідно до законодавства правовий і соціальний захист поліцейських, інших працівників Національної поліції та членів їх сімей (підп. 47 п. 4); забезпечує відповідно до законодавства надання статусу учасника бойових дій поліцейським, державним

службовцям та працівникам Національної поліції (підп. 48 п. 4); взаємодіє з органами державної влади з питань соціального захисту та пенсійного забезпечення поліцейських, працівників Національної поліції та членів їх сімей (підп. 49 п. 4) [156]).

Погоджуючись із зазначеною класифікацією функцій Національної поліції України, варто здійснити закріплення публічно-сервісного спрямування діяльності органів Національної поліції. Отже, публічно-сервісна діяльність органів публічної адміністрації полягає у сприянні громадянам стосовно реалізації їхніх прав і законних інтересів, що трансформується в публічно-сервісні відносини.

Як слушно зазначає О. В. Джафарова, «саме публічно-сервісні відносини становлять основний зміст діяльності органів публічної адміністрації у сприянні фізичним та юридичним особам публічного та приватного права реалізовувати свої права. Для пересічного громадянина має значення переважно задоволення його приватного інтересу, завдання ж держави в особі органів публічної адміністрації – всіляко допомагати останнім в їх реалізації за умови дотримання балансу інтересів (публічних і приватних)» [53, с. 176].

На підставі викладеного слід розглядати створення Національної поліції саме як публічно-сервісної служби, що відображає прагнення влади змусити правоохоронну систему служити інтересам громадян і суспільству в цілому, захищати та сприяти їх нормальній реалізації.

Функції публічно-сервісної діяльності є основними напрямами діяльності органів публічної адміністрації, які мають конкретний зовнішній вияв та спрямовані на досягнення мети й завдань такої діяльності. У функціях органів публічної адміністрації розкривається сутність та зміст публічно-сервісних відносин та особливості діяльності таких органів у цих правовідносинах [229, с. 87-88].

Під функціями Національної поліції України як суб’єкта публічно-сервісної діяльності слід розуміти сукупність нормативно регламентованих та організаційно забезпечених основних напрямів їх діяльності, в яких відображено

їхню сутність та призначення у державі і суспільстві в цілому [207, с. 16]. Водночас реалізація зазначених функцій публічно-сервісного спрямування Національною поліцією полягає у сприянні громадянам у здійсненні їхніх прав і законних інтересів, що трансформується в публічно-сервісні відносини та забезпечує реалізацію ідеї людиноцентризму у сфері публічного управління.

2.2. Правові інструменти публічно-сервісної діяльності Національної поліції України

Вимоги, які висуває до нас європейська спільнота, спрямовані на реформування правоохоронних органів держави, трансформацію України на сервісну державу, призначенням якої є не примус і контроль, а забезпечення соціального компромісу, пом’якшення та подолання соціальних антагонізмів, де правоохоронні органи стоять на сторожі захисту прав, свобод і законних інтересів громадян. Закономірним наслідком еволюційного розвитку функцій держави є переорієнтація органів Національної поліції, їх перетворення на державну структуру надання публічно-сервісних послуг населенню [33, с. 59].

Прийняття Закону України «Про Національну поліцію» стало важливим етапом інтеграції України в європейський ідеологічний простір і наблизило нашу правоохоронну систему до визнаних стандартів захисту прав і свобод людини. Невипадково, що саме реформа поліції сприймається як одне з найбільш вагомих надбань останніх років, а сама ідея визнання поліції сервісним органом є суттєвим зрушенням у відносинах між державою й людиною. Законодавче закріплення надання послуг населенню як основного завдання поліції в Україні та впровадження його в реальну практику діяльності поліції є особливо актуальним в аспекті європейської інтеграції України, виконання взятих на себе зобов’язань щодо реформування органів внутрішніх справ і приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів правоохоронної діяльності [33, с. 59].

Перш ніж визначити форми публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції зупинимося на аналізі терміна «форми» з метою його детального вивчення та запропонування власного визначення. Так, А. М. Школик наголошує, що «окреслюючи форми діяльності публічної адміністрації, слід говорити про найпоширеніші на практиці способи функціонування органів публічної адміністрації» [227, с. 104]. Ми підтримуємо позицію, що публічна адміністрація, реалізуючи покладені на неї завдання, може діяти тільки в такий спосіб, який чітко визначений законом, тому говорити про найпоширеніші на практиці способи функціонування останніх вбачається недоцільним. В. Я. Малиновський під формою управлінської діяльності розуміє «способи виразу її змісту; способи здійснення, виявлення методів управління; зовнішнє практичне втілення функцій управління в конкретних діях; організаційно-правовий вияв конкретних однорідних дій апарату державного управління; виділення у самостійні групи споріднених за характером однакових чи схожих у своєму зовнішньому вияві дій; системи внутрішньо поєднаних способів здійснення функцій державного управління; зовнішнє практичне виявлення управлінської діяльності в конкретних діях; дії суб’єктів управління, що мають відповідне зовнішнє виявлення; зовнішнє виявлення управлінської діяльності; зовнішнє виявлення управлінського впливу тощо» [100, с. 511–512]. Ю. П. Битяк та В. В. Зуй визначили форми управління як «зовнішнє вираження конкретних дій державного органу, його структурних підрозділів та посадових осіб (службовців), що використовуються в процесі державної виконавчої діяльності і спрямовані на реалізацію функцій управління» [30, с. 91]. Т. О. Коломоєць на підставі наукових узагальнень надає таке визначення форм діяльності публічної адміністрації як зовнішньо вираженої дії органів публічної адміністрації або їхніх посадових осіб, здійснюваної у межах компетенції з метою досягнення поставлених перед ними мети та завдань [14, с. 172]. На думку О. П. Рябченко, «пріоритетною формою державного управління є структурна форма, адже управління є цілеспрямованою діяльністю певних структур – впливу суб’єктів управління на об’єкти управління. Сукупність суб’єктів управління

становить керуючу підсистему, а сукупність об'єктів – керованих підсистем. Кожному суб'єкту управління відповідає певне місце в організаційній структурі державного управління. Сама організаційна структура повинна бути побудована відповідно до змісту державного управління і діяти за певними принципами та функціями із використанням відповідних методів» [191, с. 20].

В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. В. Фоміцька під формою діяльності розуміють уніфікований за зовнішніми ознаками, формалізований вид результатів конкретних дій органу управління, його структурних підрозділів та службових осіб, спрямованих на досягнення поставленої мети. Водночас виокремлюють декілька видів форм діяльності: нормативно-правові (становлення норм права); застосування норм права; організаційного регламентування внутрішньої роботи апарату органів влади; позаапаратної організаційної діяльності; матеріально-технічного забезпечення [57].

В. Б. Авер'янов під формами управлінської діяльності розуміє: а) процесуальні (процедурні) форми; б) форми зовнішнього вияву – видання актів управління, здійснення інших юридично значущих дій, а також суто організаційні дії; в) морально-етичні вияви. Причому всі ці форми управління можуть виражатися через форми правового опосередкування, яке набуває тим самим значення своєрідної «форми форм» [50, с. 146].

На існування процедурної (процесуальної) форми вказує О. І. Миколенко. Вчений називає її встановленим адміністративно-процедурними (процесуальними) нормами порядком (станом, ладом), в межах якого здійснюється послідовна діяльність суб'єктів адміністративної процедури (процесу) та дії інших учасників. Дослідник уводить до кола адміністративних процедурних норм норми, якими урегульовано відносини, пов'язані із розглядом юридичної справи в судах, органах виконавчої влади, а також ті, якими урегульовано порядок документаційного забезпечення управління (діловодство), встановлено порядок реалізації певних суб'єктивних прав та юридичних обов'язків (реєстрація автомобіля, реєстрація особи за місцем постійного проживання та ін.), порядок укладання цивільно-правових договорів тощо [108]. О. І. Миколенко вказує на

організаційний характер усіх приписів процедурних норм. Такий характер означає, що саме процедурними нормами визначено найбільш доцільний порядок здійснення правотворчої, правозастосовної, правоохоронної, управлінської, установчої, контрольно-наглядової та будь-якої іншої діяльності чи порядок виникнення і зміни суб'єктивних прав і юридичних обов'язків між суб'єктами диспозитивних відносин [108, с. 217–222]. Серед ознак адміністративної процедури О. І. Миколенко називає: послідовність вчинюваних дій; структурованість по етапах; урегульованість правил поведінки під час здійснення процедури; об'єднаність процедурних дій єдиною метою; динамізм, проте набуття ознаки статичності у разі закріплення поняттями; обслуговуючий характер, який проявляється у тому, що велика кількість суспільних відносин реалізується лише завдяки існуванню певних процедур [108, с. 216].

З метою формування ознак адміністративно-процедурної форми слід навести наукові точку зору. Так, Я. Г. Воронін, спираючись на існуючі наукові підходи щодо визначення адміністративної процедури, правової форми, а також положення проєкту Адміністративно-процедурного кодексу України у різних редакціях, до ознак адміністративно-процедурної форми відносить: «1) послідовність здійснюваних цілеспрямованих дій; 2) динамічність; 3) дії мають організаційний та обслуговуючий характер; 4) структурованість по етапах і стадіях; 5) являє собою порядок розгляду адміністративної справи; 6) здійснюються уповноваженим законом суб'єктом у межах компетенції; 7) здійснюються поза межами процесуального законодавства (тобто за межами норм Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кодексу адміністративного судочинства України)» [39, с. 131].

У свою чергу В. І. Фелик виокремлює такі ознаки форм управлінської діяльності, зокрема такого її виду, як профілактика правопорушень: «1) становить спосіб існування змісту такої діяльності, нерозривно пов'язана з останнім; 2) надає організаційної визначеності, оформленості такій діяльності; 3) є зовнішнім атрибутом такої діяльності на противагу її змісту, який становлять методи та засоби її здійснення; 4) виражає специфічність певного виду

управлінської діяльності, оскільки може відображати спосіб існування всіх (універсальні форми) або лише окремих видів (специфічні форми) діяльності; 5) видова багатоманітність форм управлінської діяльності зумовлює можливість їх класифікації за різними критеріями» [218, с. 207−208].

Аналіз європейської літератури дає змогу зробити висновок, що для позначення нормативних та адміністративних актів публічної адміністрації, адміністративних договорів широко використовується категорія «інструменти діяльності публічної адміністрації» [1]. Зазначеної вище думки дотримується В. О. Хоменко, наголошуючи на недоцільності використання терміна «форми державного управління», оскільки це зумовлено євроінтеграційними процесами, які відбуваються в нашій державі [222, с. 44]. Відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [145] наша держава взяла на себе зобов'язання наблизити зміст своїх нормативно-правових актів до змісту актів Європейського Союзу. Таке зобов'язання поширюється і на понятійний апарат адміністративного права, який є основою будь-якого акта. Зазначимо, що в країнах Європейського Союзу відсутні такі категорії, як «форми державного управління», «індивідуальні акти управління», «нормативні акти управління». Це зумовлює необхідність оновлення вітчизняної термінології та наближення її до європейської [222, с. 44].

І. В. Патерило до інструментів діяльності публічної адміністрації відносить «лише ті інструменти, що призводять до юридичних наслідків – виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин, та можуть бути предметом адміністративного позову. До них зараховуються, з огляду на європейську практику: нормативні акти публічної адміністрації, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії» [124, с. 175]. І. В. Патерило виокремлює ознаки, які притаманні інструментам діяльності публічної адміністрації: «по-перше, застосовуються публічною адміністрацією у своїй діяльності; по-друге, мають публічно-правовий характер; по-третє, регулюються нормами адміністративного права; по-четверте, застосування того або іншого інструменту обумовлюється компетенцією,

сферою діяльності та метою; по-п'яте, призводять до настання правових наслідків: виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин, або фактичних результатів (щодо актів-дій); по-шосте, залежно від виду застосованого інструменту – можуть мати імперативну або диспозитивну природу; по-сьоме, основними видами є нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії» [123].

На підставі зазначених позицій вчених можна дійти висновку, що під формою публічно-сервісної діяльності Національної поліції варто розуміти зовнішньо виражену діяльність органів поліції або їх посадових осіб (поліцейських), здійснювану у межах повноважень, передбачених нормативно-правовими актами, з метою досягнення поставлених перед ними мети та завдань щодо забезпечення прав і свобод людини, а також захисту інтересів суспільства і держави, підтримання публічного порядку та безпеки, протидії злочинності.

У свою чергу варто виокремити основні ознаки, які притаманні формам публічно-сервісної діяльності Національної поліції: 1) наявність правової регламентації, передбаченої нормативно-правовими актами або їх формальна визначеність; 2) наявність юридичних наслідків для одержувачів послуг; 3) спрямованість на реалізацію державно-владних повноважень, притаманних органам Національної поліції.

У межах цього дослідження форми публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції будемо розглядати через призму прийняття саме дозвільних документів, які пов'язані з волевиявленням органу Національної поліції, право якого щодо здійснення публічно-сервісної діяльності визначене нормами чинного законодавства. При цьому відповідні дозвільні дії суб'єкт здійснює з метою реалізації державно-владних повноважень щодо забезпечення національної безпеки [186, с. 81].

Слушною є позиція М. М. Романяка, який виокремлює такі правові форми дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки (види дозвільних документів): «дозволи як офіційні акти, що визначені чинним законодавством дозволами; документи дозвільного характеру, такі як офіційні акти, що визначені

чинним законодавством, висновки, погодження, ліміти тощо; ліцензії; сертифікат екологічного аудитора. Серед зазначених правових форм найширше коло становлять документи дозвільного характеру» [189, с. 68].

Аналіз Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» дає змогу констатувати, що «документ дозвільного характеру – дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ в електронному вигляді (запис про наявність дозволу, висновку, рішення, погодження, свідоцтва, іншого документа в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб − підприємців та громадських формувань), який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності» [141].

Як зазначає Д. С. Денисюк, «дозвільні документи є правовою формою державно-управлінської дозвільної діяльності і становлять юридично оформлену дію органу публічної адміністрації, яка здійснюється у межах його компетенції, виражає державно-владне волевиявлення органу публічної адміністрації і має юридичні наслідки у вигляді можливості здійснювати певні види діяльності, зокрема господарську, які становлять ризик завдання шкоди громадській безпеці після набуття чинності дозвільного документа» [43, с. 76–77].

В. І. Сіверін, досліджуючи дозвільні послуги органів публічної адміністрації, здійснив класифікацію останніх залежно від форми дозвільного документа: а) дозволи, б) свідоцтва, в) погодження, г) висновки, д) ліцензії, е) сертифікати тощо [193, с. 52].

Ураховуючи зазначене вище, здійснимо більш детальне дослідження форм публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції. Так, звернення до постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг» [52] та постанови

Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання» [154] дає змогу стверджувати, що органи Національної поліції уповноважені здійснювати публічно-сервісну діяльність, результатом якої є видача відповідного документа дозвільного характеру, а саме:

– видача дозволів на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система (для юридичних та фізичних осіб):

– 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 на відкриття та функціонування об’єктів дозвільної системи, що працюють з вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об’єктів відповідно до Положення про дозвільну систему, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576 [155];

– видача дублікатів документів дозвільного характеру, у разі їх втрати або пошкодження;

– видача ліцензії: 1) на виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; 2) на виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж; 3) надання послуг з охорони власності та громадян; 4) на провадження діяльності, пов’язаної з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами; 5) на провадження діяльності, пов’язаної з наданням послуг стрільбищами

невійськового призначення та функціонування мисливських стендів;

– переоформлення ліцензії, видача дубліката ліцензії, видача копії ліцензії відповідно до вищезазначеного переліку;

– оформлення та видача: 1) дозволу на встановлення і використання на транспортних засобах спеціальних звукових та/або світлових сигнальних пристроїв синього чи жовтого кольору; 2) дозволу на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів; 3) документів щодо погодження маршрутів дорожнього перевезення небезпечних вантажів;

– забезпечення супроводження для безпечного перевезення негабаритних, великовагових та небезпечних вантажів, автобусів та інших транспортних засобів спеціалізованими автомобілями Національної поліції з використанням спеціальних світлових або звукових сигналів;

– обстеження з виїздом на місце території або окремих ділянок автомобільних доріг, вулиць і залізничних переїздів, на яких планується розміщення об’єктів дорожнього сервісу, малих архітектурних форм; ділянок вулично-дорожньої мережі, на яких планується відкриття нових або перегляд діючих маршрутів руху транспортних засобів, залучених до перевезення пасажирів;

– підготовка і видача технічних умов на розміщення об’єкта дорожнього сервісу та малої архітектурної форми;

– перевірка проєктної документації щодо будівництва, реконструкції і ремонту автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів, об’єктів дорожнього сервісу, інших дорожніх споруд; забудови окремих територій населених пунктів; генеральних планів окремих забудов у населених пунктах; проєктів комплексних схем організації руху та спорудження ліній міського електричного транспорту; схем організації дорожнього руху на відповідність технічним умовам та нормативно-правовим актам з безпеки дорожнього руху з подальшим оформленням документів щодо її розгляду та затвердження з наданням погодження або відмови в наданні погодження [54, с. 391−395].

Зазначимо, що відповідно до наказу Міністерства внутрішніх справ України від 21 серпня 1998 р. № 622 «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів» [150] організацію діяльності з реалізації дозвільних повноважень покладено на: 1) Департамент превентивної діяльності Національної поліції України; 2) уповноважений підрозділ (управління, відділ, сектор) з контролю за обігом зброї у сфері дозвільної системи Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України; 3) відповідні підрозділи територіальних органів Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві, районах, містах, районах у містах.

Водночас звернення до Закону України «Про Національну поліцію» [166] та постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» [156] дає змогу виокремити публічно-сервісне спрямування органів Національної поліції у сфері охоронної діяльності, а саме: здійснення охорони об’єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також участь у здійсненні державної охорони; здійснення на договірних засадах охорони фізичних осіб та об’єктів права приватної і комунальної власності, а також технічні заходи охоронного призначення у випадках і порядку, передбачених законом або іншими нормативно-правовими актами. У цьому випадку органи поліції охорони надають замовникам визначених договором оплатних охоронних послуг шляхом залучення до цих заходів нарядів поліції охорони, озброєння, інженерних та технічних засобів охорони, засобів зв’язку, транспортних і спеціальних засобів [169].

Крім того, органи поліції охорони під час здійснення охоронної діяльності надають такі послуги з: 1) охорони об’єктів (майна) усіх форм власності шляхом

контролю за станом майнової безпеки об'єкта охорони, використання пунктів централізованого спостереження та оперативного реагування нарядів поліції охорони на повідомлення про спрацювання технічних засобів охорони чи інші повідомлення про правопорушення; 2) охорони валютних та інших цінностей, вантажів під час їх перевезення транспортними засобами, інкасації; 3) охорони фізичних осіб шляхом запобігання загрозам особистій безпеці фізичної особи, яка охороняється [169].

На підставі викладеного можна дійти висновку, що органи Національної поліції, здійснюючи публічно-сервісну діяльність, уповноважені видавати документи дозвільного характеру у відповідних сферах, а саме: 1) у сфері обігу та застосування зброї; 2) у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; 3) у сфері охоронної діяльності [213].

Звернення до постанови Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р. № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» [153] дає змогу зробити висновок, що органи Національної поліції є суб'єктом ліцензування певних видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню: 1) виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; 2) охоронна діяльність.

Варто зазначити, що пп. 11, 30 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [163] визначено, які види господарської діяльності підлягають ліцензуванню, серед них: 1) виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю

калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; 2) охоронна діяльність.

У цьому випадку чинні постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг» [52] та постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання» [154] суперечать Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [163] та постанові Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р. № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» [153] стосовно закріплення видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню, що, у свою чергу, потребує приведення у відповідність до норм Закону України від 2 березня 2015 р. № 222-VIII [163] в цій частині.

Отже, ліцензування варто розглядати з позиції правової форми публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції, яка має повідомчий характер та пов’язана з реалізацією прав громадян на здійснення видів господарської діяльності у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.

Відповідно до пп. 11, 30 ч. 1 ст. 7, ч. 2 ст. 9 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» Кабінетом Міністрів України затверджено відповідні ліцензійні умови щодо здійснення господарської діяльності, якими встановлено вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії на провадження господарської діяльності, а також організаційні, кадрові і технологічні вимоги до матеріально-технічної бази ліцензіата, обов’язкові для виконання під час здійснення господарської діяльності, а саме:

– ліцензійні умови провадження господарської діяльності з виробництва та ремонту вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї,

холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівлі вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництва спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продажу [151];

– ліцензійні умови провадження охоронної діяльності [152].

У цілому процедура ліцензування як правова форма публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції складається з таких стадій: 1) прийняття заяви про видачу ліцензії; 2) розгляд заяви про видачу ліцензії та прийняття рішення про видачу або про відмову у видачі ліцензії; 3) видача ліцензії та копій ліцензій [54, с. 480].

У свою чергу методи публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції, так само як і форми, досить різноманітні та покликані забезпечити високу ефективність діяльності працівників поліції, злагодженість роботи, сприяти розвитку творчої ініціативи кожного поліцейського. Методи доповнюють один одного, тому що кожен з них характеризується засобом реалізації загальних цілей публічно-сервісної діяльності [101, с. 67]. Правильне розуміння єдності та взаємного зв’язку методів публічно-сервісної діяльності, їх класифікація важливі для пізнання сутності й умов більш ефективного їх застосування.

Проблему методів будь-якої діяльності можна розглядати з точки зору співвідношення більш загальних понять – мети та засобів її досягнення. У загальноприйнятому розумінні термін «метод» означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Виходячи з цього під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності [79, с. 180]. У державному управлінні під методами розуміють «засоби практичної реалізації завдань та функцій діяльності суб’єктів управління. Інакше кажучи, метод управління – це спосіб здійснення управлінських функцій, впливу суб’єкта управління на об’єкт

(колектив, групу осіб чи окрему особу)» [30, с 72]. Інколи про методи управління говорять як про сукупність прийомів, операцій і процедур підготовки та прийняття, організації та контролю виконання управлінських рішень, які приймаються учасниками управлінського процесу. Процедури визначають стадії, їх цілі, черговість і час виконання, конкретні дії на кожній стадії, підстави і приводи їх здійснення, взаємозв'язок між ними, способи їх документального оформлення і фіксації. Методи управління – це способи або засоби досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають якісний складник управління [232, с. 617]. Деякі вчені розглядають методи публічної адміністрації як сукупність засобів здійснення управлінських та публічно-сервісних функцій держави, впливу суб'єктів публічної адміністрації на об'єкти [78, с. 193].

Г. М. Писаренко, досліджуючи адміністративні послуги, звертає увагу, що сучасна доктрина адміністративного права, яка формується в Україні, передбачає деяке зміщення акцентів, нове розуміння «публічності», зумовлене поверненням до основних гуманітарних цінностей, до визнання та закріплення невід'ємних природних прав людини і громадянина. На це орієнтує і Конституція України, яка проголосила необхідність переходу від панівної у минулому ідеології домінування держави, державних інтересів над індивідуальними до ідеології служіння держави людині, гарантування, забезпечення і захисту державою основних прав та свобод людини і громадянина [129, с. 22−23].

Як зазначає Г. М. Писаренко, у методі правового регулювання можуть міститися й елементи обов'язкового (імперативного) припису, й елементи диспозитивного (координаційного) характеру [129, с. 22−23]. Відчутне посилення цієї нової риси методу правого регулювання дозволяє в цілому говорити про створення якісно відмінного від колишнього адміністративно-правового режиму регулювання відносин між державою, її органами та посадовими особами і громадянами [9, с. 297]. Ця відмінність полягає в тому, що громадянин є в певному сенсі рівноправним учасником стосунків із державою [129, с. 27].

На підставі викладеного вважаємо, що універсальними способами (методами) адміністративно-правового регулювання слід вважати: а) використання приписів (встановлення обов'язків); б) встановлення заборон; в) надання дозволів.

Використання приписів в адміністративному праві означає покладення обов'язку здійснити відповідні дії в умовах, що передбачені адміністративно-правовою нормою. Згідно з висновками сучасної теорії права йдеться фактично про використання такої категорії, як «позитивні зобов'язання». Приписи використовуються в різних формах, а саме: це може бути встановлення відповідних дій, порядок їх здійснення, забезпечення виконання обов'язків тощо. За допомогою приписів встановлюються також завдання, функції та повноваження органів виконавчої влади, інших суб'єктів адміністративного права [134].

Встановлення заборон – це покладення на суб'єкта правових відносин прямих обов'язків утримуватись від вчинення в умовах, передбачених нормою, тих чи інших дій або утримуватись від них на свій розсуд. Раніше, коли панувала командно-адміністративна система, переважно застосовувались заборони та приписи.

Значно рідше використовувався такий спосіб, як надання дозволів. У демократичному суспільстві посилюється увага до правових гарантій реалізації прав і свобод людини. Тому в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин має ширше застосовуватись надання дозволів. Використовуючи правові дозволи, громадяни та інші приватні особи мають змогу найповніше користуватися наданими їм правами, ефективніше захищати їх у разі порушення [11, с. 105].

Як зазначає А. Б. Авер'янов, «використання загальних дозволів може розцінюватись як ключовий напрям трансформації методу адміністративного права, що відбувається в сучасних умовах її розвитку та реформування. При цьому сучасна трансформація методу адміністративного права засвідчує його змішану природу, тобто органічне поєднання в ньому типових ознак як

імперативного, так і диспозитивного методів правового регулювання» [15, с. 93−95].

Ю. З. Біла-Тюріна звертає увагу, що «дослідження публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції у сучасних трансформаційних процесах державотворення має інтердисциплінарний характер і базується на різноманітних філософських, філософсько-правових та історичних методах у поєднанні із загальнонауковими. Визначення методологічних засад дослідження публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції формує новий напрям сучасних досліджень сервісної сутності функціонування публічної влади, зокрема під час здійснення правоохоронної діяльності» [33, с. 63-64].

Варто звернути увагу, що методологія наукового дослідження публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції формується на основі діалектичного підходу до розуміння сутності й природи явищ. Відповідно до вимог діалектики публічні (поліцейські) послуги, генезис їх становлення, різновиди, зміст і сутність, міжнародний досвід у цій сфері варто розглядати у взаємозв’язку між собою та суспільним життям, у їх взаємодії та взаємовпливові [33, с. 63].

Методи пізнання є тією ланкою, що пов’язує принципи й форми пізнання з практикою. Загальнонаукові методи з’єднують фундаментальні теоретико-методологічні положення спеціальних наук із філософськими категоріями та забезпечують їх взаємодію в комплексній характеристиці об’єкта дослідження. Серед загальнонаукових методів як найуживаніший виокремлюють аксіологічний метод, що забезпечує визначення ціннісних характеристик основних закономірностей публічних послуг, засобів і методів їх здійснення [33, с. 63]. Цінності – це перевага певних смислів і сформованих на цій основі способів поведінки. Аксіологічне осмислення застосовують щодо матеріальних і духовних цінностей. Будь-який соціальний інститут, ґрунтуючись на цінностях більш загального рівня, формує власні специфічні цінності: культурні, педагогічні, професійні та ін. Створюється система загальних і спеціальних критеріїв та показників цінності [198, с. 23]. Метод вірогідності й моделювання

дає змогу проєктувати варіанти ефективного прототипу сервісної держави з оцінюванням позитивної реалізації її компетенційних і організаційно-структурних якостей, наводити конкретні пропозиції з модернізації правових засад надання послуг Національною поліцією України (зокрема оптимізації застосування основних принципів прав людини та громадянина під час надання таких послуг, посилення правової відповідальності за порушення прав людини та громадянина, доцільності вдосконалення й конкретизації чинного законодавства, що регулює надання послуг поліцією України) [33, с. 63]. Пізнання і прогнозування перспектив розвитку правоохоронних органів із новим, сервісним призначенням полягає в аналізі результатів їхньої діяльності в умовах правової дійсності. Соціологічний метод дослідження дає змогу аналізувати тенденції функціонування реформованих поліцейських органів в Україні та світі для вирішення складних проблем їх призначення й застосування за допомогою анкетування чи бесіди, вивчення змісту правових документів, спеціальної літератури, результатів практичної діяльності у формі спостереження та узагальнення практичного досвіду. Головним критерієм ефективності соціологічного методу є висока результативність отриманої інформації, оскільки достовірні судження можна отримати лише на основі остаточних результатів, а не запланованих досягнень [33, с. 63].

Догматичний метод у тісному зв’язку з методом аналізу та синтезу дає змогу проаналізувати низку нормативно-правових актів із різних галузей права й адаптувати вже усталені наукові категорії до нових сфер, що є особливо важливим для осмислення сервісної сутності владної діяльності. Порівняльно-правовий метод є важливим інструментом використання позитивного досвіду зарубіжних країн у запровадженні та здійсненні реформ і трансформацій правоохоронних органів та їхнього призначення [33, с. 63].

Як звертає увагу В. В. Сокуренко, порівняльно-правовий метод призначений для виявлення загальних тенденцій і закономірностей правового розвитку, що притаманні різним галузевим утворенням у межах однієї держави та дозволяє зафіксувати їхній вияв у специфічних умовах окремих країн.

Застосування порівняльно-правового методу є досить складним завданням, оскільки його вирішення потребує урахування значної кількості різноманітних чинників (правової культури відповідних країн, структури законодавства, юридичної інфраструктури, національно-правових концепцій тощо) [198, с. 28]. Методи компаративістики дають змогу проаналізувати законодавство і юридичну літературу зарубіжних країн, здійснити порівняльну характеристику окремих явищ правової дійсності, висловити власні пропозиції та запропонувати певні запозичення для використання в національному законодавстві на сучасному історично-культурному етапі розвитку України [33, с. 63].

Отже, на підставі викладеного під методами публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції слід розуміти комплекс різноманітних засобів, прийомів, способів, за допомогою яких органи поліції здійснюють вплив на суспільні відносини з метою реалізації покладених на них завдань щодо забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

2.3. Юридичні гарантії публічно-сервісної діяльності Національної поліції України

Забезпечення гарантій публічно-сервісної діяльності Національної поліції є важливим елементом правового порядку держави в цілому. Розгляд цих проблем наразі набуває важливого значення в умовах розбудови демократичної, правової держави. Адже закріплення таких гарантій у законодавстві України має пріоритетне значення та сприяє реалізації прав і свобод людини і громадянина. Гарантії посіли особливе місце в механізмі реалізації прав і свобод людини та громадянина, оскільки вони покликані забезпечити режим найбільшого сприяння при здійсненні відповідних суб’єктивних прав індивідів, виступають як реальний важіль, що дозволяє в разі потреби забезпечити здійснення

нормативно закріпленої юридичної можливості [86, с. 121]. Ефективність функціонування органів Національної поліції може бути успішною за умови чіткого дотримання гарантій прав усіх учасників правовідносин, як це належним чином визначає Конституція України та інші законодавчі акти.

На початку варто проаналізувати базові поняття та особливості гарантій, на підставі яких можна буде сформулювати власне визначення гарантій публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції, що сприятиме забезпеченню беззаперечного дотримання суб'єктивних прав та свобод фізичних і юридичних осіб, а також балансу публічного інтересу під час надання публічних послуг з одного боку, а з іншого − досягненню максимально можливої якості надання таких послуг їх одержувачами.

Існування правової держави передбачає наявність та ефективне функціонування гарантій забезпечення прав людини і громадянина як загальнолюдської цінності. Загальною ознакою гарантій є їхнє правове закріплення, яке полягає в ефективній охороні і захисті прав людини, що головним чином забезпечується саме їх ефективною дією. Сутність правовідносин, які складаються в процесі здійснення публічно-сервісної діяльності, полягає в наявності в основі діяльності держави обов'язку дотримуватись беззаперечного пріоритету прав людини, а це, у свою чергу, встановлення невідворотної відповідальності державних органів і посадових осіб за невиконання цього обов'язку [133, с. 3]. Адміністративно-правові відносини не є якимось автономним юридичним явищем, вони нерозривно пов'язані із суспільними відносинами, нормами права, юридичними фактами та іншими соціально-правовими категоріями. До того ж усі вони взаємозалежні в кожній сфері суспільного життя [7, с. 147].

Поняття «гарантія» досить поширена категорія в юриспруденції, економіці та інших науках. Практично у всіх галузях права зустрічається термін «гарантія» і для кожної галузі він має свій сенс. Особливість використання цієї дефініції в юриспруденції залежить від її багатозначності. Як сукупність конкретних засобів, гарантії мають юридичний і загальнообов'язковий характер, завдяки

чому можливе всебічне забезпечення ефективного здійснення охорони і захисту прав особистості. Без гарантованості суб'єктивних прав складно говорити про повне забезпечення такими правами. І вже тим більше вторинними стають питання практичного користування своїми правами суб'єктом. Різні підходи до визначення «юридичні гарантії» обумовлені зазвичай сферою застосування цього поняття, але головне – вони відіграють значну роль в будь-якій галузі права незалежно від сфери життєдіяльності суспільства [39, с. 269]. Отже, гарантії – це такі засоби, що втілюють ідею узгодженої дії права і держави, коли одні форми, напрями та функції державно-правової регуляції і діяльності служать одночасно захисним механізмом для інших, і навпаки. Звичайно, правові гарантії виконують свої функції у поєднанні з іншими гарантуючими умовами.

Продовжуючи, варто звернути увагу на позицію І. Й. Магновського, який вважає, що «характеристиками гарантій прав і свобод людини та громадянина постають, по-перше, їх матеріальний зміст – тобто те, у чому гарантії прав і свобод у загальному вигляді виявлені в реальному повсякденному житті, по-друге, їх функціональне призначення – тобто ті завдання, які стоять перед гарантіями прав і свобод людини та громадянина у правовому суспільстві; теоретико-наукове поняття гарантій прав і свобод людини – явище історичне, тому що їх розвиток завжди передбачав історичну спадкоємність щодо них з колишніми поглядами на людину як на учасника соціального життя. Гарантії – це умови й засоби реалізації прав і свобод, а їхнє забезпечення – це створення умов, охорона, захист, відтворення порушеного права» [99]. У цілому автор визначив, що гарантії прав і свобод виражають досягнутий ступінь розвитку сфер життя як окремої особи, так і суспільства в цілому, їм властиві такі ознаки: нормативність, доцільність, формальна визначеність, справедливість, системність, фундаментальність, неперервність дії, значущість, забезпеченість державою, універсальність, пріоритетність, індивідуальність дії [99].

Наголосимо, що саме «гарантії діяльності» є завершальним елементом правового статусу органу публічної адміністрації в цілому та Національної поліції зокрема, який дає змогу збалансувати об'єктивні та суб'єктивні чинники,

які впливають на прийняття рішень поліцейськими під час виконання покладених на них завдань та функцій. До основних ознак юридичних гарантій належать: нормативність (передбачає обов'язкове визначення та закріплення гарантій в нормативно-правових актах), загальність (гарантії є вимогами, якими повинні керуватися у своїй правозастосовчій діяльності всі суб'єкти зазначених правовідносин), системність та комплексність (що полягає в тому, що всі юридичні гарантії перебувають у тісному нерозривному зв'язку, є взаємозалежними і взаємопов'язаними), постійний характер дії, реальність (гарантії повинні забезпечувати суб'єкту правовідносин реальне користування наданими законом благами) та надійність (стабільність соціального змісту встановлених гарантій) [65, с. 111−116; 125, с. 93−94; 105].

Визначаючи гарантії реалізації Національною поліцією своїх повноважень у сфері надання поліцейських послуг, необхідно розмежовувати такі гарантії, що забезпечують ефективне та належне виконання органами поліції відповідних функцій, і ті гарантії, які забезпечують законність діяльності поліцейських, дотримання ними прав та інтересів громадян під час здійснення публічно-сервісної діяльності.

Виконання покладених на Національну поліцію завдань та функцій щодо надання поліцейських послуг вимагає дотримання гарантій професійної діяльності поліцейського, які закріплені у ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» [166]. В цьому випадку до зазначеної категорії варто віднести такі гарантії:

1) гарантії-умови. До них передусім належить фактичний стан законодавчого забезпечення діяльності поліцейських: визначення повноважень та обов'язків поліцейських, закріплення обмежень щодо діяльності поліцейських, умови та підстави застосування поліцейських заходів, порядок проведення добору на посаду поліцейського, визначення кваліфікаційних вимог, що висуваються до кандидата на посаду поліцейського певного рівня, тощо [97, с. 136];

2) організаційно-правові гарантії. До них належать такі: забезпечення належними умовами для виконання покладених на поліцейського службових

обов'язків; створення умов для взаємодії з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів; користування повноваженнями, передбаченими законодавством, незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу тощо;

3) гарантії інформаційно-правового забезпечення. Ці гарантії можна визначити як інформаційні засоби, що сприяють виконанню поліцейським своїх посадових обов'язків та забезпечують реалізацію його повноважень;

4) гарантії забезпечення особистої безпеки поліцейського та безпеки членів його сім'ї. Ці гарантії становлять важливу групу в системі гарантій забезпечення реалізації повноважень поліцейського, оскільки завдяки їм створюються умови для запобігання або суттєвого зниження ризику заподіяння фізичної шкоди здоров'ю та/або життю поліцейського і членів його сім'ї [97, с. 137];

5) гарантії правового захисту поліцейського;

6) службово-трудові гарантії та гарантії соціального захисту поліцейського. Як зазначає М. І. Іншин, «зміст соціального захисту працівників поліції становить сукупність юридичних норм і гарантій, спрямованих на регламентацію професійної діяльності Національної поліції за рахунок коштів Державного бюджету у напрямах соціальної та матеріальної підтримки працівників поліції у зв'язку із втратою ними працездатності, інвалідністю, настанням пенсійного віку, професійними захворюваннями та іншими обставинами, передбаченими спеціальними законами» [69, с. 273].

Аналіз п. 4 ч. 10 ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» дає змогу виокремити такі гарантії, віднесені до зазначеної категорії: зарахування стажу в органах поліції до страхового стажу; грошове забезпечення та інші компенсаційні виплати відповідно до законодавства України. Ці гарантії спрямовані на те, що без будь-якої дискримінації поліцейський має право на рівну оплату за рівну працю. Водночас кожний працюючий має право на справедливу і задовільну винагороду, яка забезпечує гідне людини існування, її самої та її сім'ї і яка в разі необхідності доповнюється іншими засобами

соціального забезпечення; поліцейський має право на підвищену заробітну плату з урахуванням особливих чинників несення служби, таких як підвищений ризик і ненормований робочий графік [41, с. 116−117]; під час виконання поліцейських повноважень користуються безоплатно всіма видами громадського транспорту приміського та міського сполучення (п. 7 ч. 10 ст. 62); позачергове придбання квитків і розміщення у готелі під час виконання службових повноважень (п. 7 ч. 10 ст. 62); безоплатне медичне забезпечення в закладах охорони здоров'я Міністерства внутрішніх справ України (ч. 1 ст. 95); пільгове санаторно-курортне лікування, відпочинок для поліцейських та членів їх сімей (ч. 5 ст. 95); щорічний психофізичний і фізіологічний диспансерний огляд (ч. 9 ст. 95); позачергове отримання права на поліпшення житлових умов в разі каліцтва, інвалідності або смерті поліцейського поліцейським або членам їх сімей (ч. 2 ст. 96); отримання компенсації у розмірі до 3 мінімальних заробітних плат за найм житла в іншому населеному пункті у зв'язку із проходженням служби (ч. 5 ст. 96); одноразова грошова допомога у разі смерті, інвалідності або каліцтва поліцейського (ст. 100); зарахування поза конкурсом до системи навчальних закладів Міністерств внутрішніх справ дітей поліцейських із відповідним стажем роботи (ч. 1 ст. 103) [166; 69, с. 274].

7) гарантії належного виконання поліцейським своїх посадових обов'язків та недопущення зловживання своїм службовим становищем (організація діяльності поліції повинна містити ефективні заходи для забезпечення чесності та належного виконання своїх обов'язків службовцями поліції, зокрема, щоб гарантувати повагу до основоположних прав і свобод особи, закріплених, зокрема, у Європейській конвенції з прав людини; професійна організація поліції повинна гарантувати своїм представникам можливість участі в обговоренні питань, що стосуються професійного статусу поліції) [41, с. 117].

Сутність цієї групи гарантій полягає в тому, що для реалізації поліцейським своїх повноважень важливим є створення умов для забезпечення дотримання прав громадян та захисту їх від зловживання державно-владними повноваженнями, зокрема при виконанні поліцейських функцій [97, с. 142]. У

цьому випадку гарантії реалізації публічно-сервісної діяльності поліцейськими полягають в тому, що лише за наявності зазначених правових, організаційних, фінансових, матеріально-технічних та інших умов та вжиття певних заходів можливе повне, своєчасне та належне виконання останніми своїх повноважень.

Що стосується гарантій законності діяльності Національної поліції у досліджуваній сфері, то, як зазначає В. М. Бесчастний, загальними гарантіями є економічні, політичні, ідеологічні, які становлять сукупність економічних, ідеологічних чинників, що створюють максимум можливих на цьому етапі розвитку суспільства й держави умов та передумов для реалізації прав і свобод громадян [29, с. 92].

Виходячи із розуміння гарантій законності публічно-сервісної діяльності Національної поліції, варто виокремити такі види юридичних гарантій законності публічно-сервісної діяльності:

1) оскарження рішень, дій чи бездіяльності працівників поліції щодо реалізації публічно-сервісної діяльності в судовому порядку. Звернення до ст. 55 Конституції України дає змогу вказати, що кожній особі гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [82]. Водночас право на оскарження дій, рішень та бездіяльності суб’єктів публічно-сервісної діяльності повинно бути забезпечено також в адміністративному порядку шляхом подання відповідних скарг до компетентних на розгляд таких скарг органів [229, с. 121]. Крім того, держава відповідно до закону відшкодовує шкоду, завдану фізичній або юридичній особі рішеннями, дією чи бездіяльністю органу або підрозділу поліції, поліцейським під час здійснення ними своїх повноважень [166].

Як зазначає Я. П. Синицька, саме адміністративне судочинство – це сфера, де громадянин найчастіше і на різних рівнях стикається з необхідністю здійснення, а в певних випадках – і захисту тих чи інших прав і законних інтересів [192, с. 164]. З цього приводу варта уваги позиція О. В. Кузьменко, яка під процесуальними гарантіями розуміє встановлені законом специфічні юридичні засоби процесуального забезпечення реалізації норм, що закріплюють

матеріальні гарантії прав та свобод і потребують певного порядку втілення, наприклад, право на судовий захист, право на оскарження дій або бездіяльності адміністративних органів та їхніх посадових осіб, право на конституційне звернення реалізуються в процесуальній формі, яка визначена відповідними нормативними актами [88, с. 138–139]. Водночас М. М. Тищенко зазначає, що процесуальні гарантії мають бути спрямовані на забезпечення законності і обґрунтованості судових рішень, що приймаються, та виконувати роль спеціальних «бар'єрів», які захищають суб'єктів права від бюрократичного свавілля, і певною мірою компенсувати нерівне становище суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин [204, с. 165–166].

Беззаперечним є той факт, що кожна особа має право в порядку, визначеному законодавством, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їхній захист шляхом: 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень; 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; 6) прийняття судом рішень щодо стягнення з відповідача − суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю [74].

Особливу увагу слід приділяти правовим актам індивідуальної дії. За загальновизначеним правилом до таких актів належать ті, які породжують конкретні права та обов'язки для конкретних суб'єктів права. Особливе місце серед таких актів займають акти застосування норм права, що приймаються відповідними органами з конкретного питання. Правові акти індивідуальної дії також не в усіх випадках можуть бути оскаржені до адміністративних судів.

Властивостями оскаржуваності наділені лише ті нормативні акти, які, по-перше, стосуються конкретної фізичної чи юридичної особи, по-друге, створюють реальні правові наслідки для цієї особи (можуть бути випадки, коли певна особа помилково вважає, що ті чи інші акти породжують певні наслідки для цієї особи), по-третє, правовий акт індивідуальної дії не може бути оскаржений до адміністративного суду, якщо в законодавстві встановлено інший порядок оскарження відповідних актів. Розуміються насамперед такі акти застосування права, як вироки суду, рішення господарських судів, накладання дисциплінарних стягнень тощо [115, с. 84]. Правові акти індивідуальної дії матимуть властивість оскаржуваності в тих випадках, коли в них вміщені відповідні управлінські рішення, що мають зазначені вище ознаки. Вирішуючи питання про оскаржуваність рішень, що виражені саме в такій формі, суди повинні водночас розглядати і законність діяльності суб'єкта владних повноважень [115, с. 85]. При цьому слід також керуватися ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, де встановлені обов'язки адміністративних судів перевіряти рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень відповідно до встановлених критеріїв [74].

Так, органи Національної поліції, реалізуючи публічно-сервісну діяльність у сфері дозвільної діяльності, на підставі Закону України «Про Національну поліцію» [166] та наказу Міністерства внутрішніх справ України від 21 серпня 1998 р. № 622 [150], мають право:

– анулювати виданий підприємству, установі й організації дозвіл на придбання, зберігання і використання зброї, основних частин зброї, бойових припасів, пристроїв та патронів до них, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів і речовин при невиконанні встановлених правил користування і поводження з ними або при недоцільності їх подальшого зберігання, вилучати за необхідності зазначені предмети, опечатувати склади, бази й сховища, закривати стрілецькі тири і стенди, зброєремонтні підприємства, магазини, що торгують зброєю, основними частинами зброї і боєприпасами, пристроями та патронами до них до усунення порушень відповідних правил;

– анулювати дозволи на придбання, зберігання і носіння зброї, основних частин зброї, пристроїв та боєприпасів, видані громадянам, які зловживають спиртними напоями, вживають наркотичні засоби без призначення лікаря, інші одурманюючі засоби, хворіють на психічні захворювання, та в інших випадках, передбачених законодавством;

– анулювати дозволи на придбання, зберігання та носіння зброї, основних частин зброї та пристроїв, видані громадянам, на підставі укладення трудових договорів на виконання робіт, пов'язаних з виготовленням, ремонтом, придбанням, зберіганням, обліком, охороною, перевезенням і використанням предметів, матеріалів і речовин, на які поширюється дозвільна система.

Проте нормами чинного законодавства передбачено, що у разі незгоди власника з владним рішенням органу поліції про анулювання зазначеного дозволу матеріали передаються до суду для вирішення питання щодо примусового вилучення зброї, основних частин зброї, пристроїв, патронів і бойових припасів до них [150].

Водночас органи поліції не мають права давати згоду керівникам підприємств, установ, організацій та суб'єктам господарювання на укладення трудових договорів на виконання таких робіт, а також видавати дозволи на придбання, зберігання та носіння вогнепальної зброї та бойових припасів до неї, пневматичної чи холодної зброї, пристроїв та патронів до них громадянам, а також проводити їх перереєстрацію в разі: наявності в особи медичних протипоказань до виконання вказаних функціональних обов'язків та володіння зброєю; наявності даних про систематичне (два чи більше разів) порушення такою особою громадського порядку, зловживання спиртними напоями, вживання наркотичних речовин без призначення лікаря, інших одурманюючих засобів, скоєння насильства в сім'ї, що підтверджується документально; повідомлення такій особі про підозру або складення щодо такої особи повідомлення про підозру, яке не вручене внаслідок невстановлення її місця знаходження; наявності в особи судимості за злочин, яка не погашена або не знята в установленому порядку; відсутності довідки про вивчення матеріальної

частини зброї, спеціальних засобів, правил поводження з ними та їх застосування; відсутності права, визначеного актами законодавства, на придбання, зберігання і носіння пристроїв [150]. Але, приймаючи таке рішення, органи поліції в кожному окремому випадку повинні приймати акт індивідуальної дії. Дійсно рішення органів поліції може бути зроблено в усній формі, але в такому випадку вони не можуть бути оскаржені до адміністративного суду, оскільки законодавство вимагає письмової форми. У разі, коли законодавство не передбачає можливість прийняття суб'єктом владних повноважень управлінських рішень в усній формі, а суб'єкт владних повноважень порушує ці правила, то фізичні та юридичні особи у відповідних випадках можуть оскаржувати не рішення, а дії відповідних органів та посадових осіб [115, с. 85].

Варто зазначити, що недаремно основним завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [74]. Водночас нормами чинного законодавства передбачено, що адміністративна справа з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності вирішується місцевими загальними судами як адміністративними судами протягом десяти днів з дня відкриття провадження у справі [74].

Позовну заяву щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності може бути подано протягом десяти днів з дня ухвалення відповідного рішення (постанови), а щодо рішень (постанов) по справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, – протягом десяти днів з дня вручення такого рішення (постанови) [74]. Зокрема, ці справи повинні мати такі обов'язкові ознаки:

– спір повинен виникнути в процесі прийняття, вчинення або з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

– предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, якщо ці рішення, дії чи бездіяльність не оскаржуються в іншому (встановленому законом) судовому порядку або цим рішенням, діям не повинен давати оцінку (як доказам) орган під час прийняття рішення про притягнення особи до адміністративної відповідальності;

– зазначений предмет спору повинен виникнути під час провадження у справі про притягнення до адміністративної відповідальності – з моменту виявлення правопорушення (отримання суб'єктом владних повноважень заяви про адміністративне правопорушення) та закінчується прийняттям відповідного рішення про притягнення до адміністративної відповідальності або відмову в притягненні та відповідним повідомленням про це заявника та інших учасників цього провадження;

– спір повинен виникнути зі справи лише про адміністративне правопорушення (проступок), а не з інших правопорушень (кримінальних, адміністративно-господарських тощо). Адміністративна відповідальність за правопорушення настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної, дисциплінарної, фінансової або іншої відповідальності;

– у зазначеній категорії справ суб'єктом притягнення до адміністративної відповідальності може бути лише фізична особа, яка вчинила (обвинувачується у вчиненні) адміністративний проступок;

– суб'єктом оскарження у зазначених спорах можуть бути суб'єкти владних повноважень, яким надано право вирішувати справи про адміністративні правопорушення, про порушення митних правил, а також інші суб'єкти владних повноважень, які наділені повноваженнями щодо участі у здійсненні провадження у справах про адміністративні правопорушення [115, с. 465].

За наслідками розгляду справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності місцевий загальний суд як адміністративний має право: 1) залишити рішення суб'єкта владних повноважень без змін, а позовну заяву без задоволення; 2) скасувати рішення суб'єкта владних повноважень і надіслати справу на новий розгляд до компетентного органу (посадової особи); 3) скасувати рішення суб'єкта владних повноважень і закрити справу про адміністративне правопорушення; 4) змінити захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено [74];

2) контроль за діяльністю органів Національної поліції щодо здійснення публічно-сервісної діяльності. Значення контролю як гарантії законності здійснення публічно-сервісної діяльності органами Національної поліції полягає у можливості отримати інформацію про реальний стан реалізації цієї гарантії в публічно-сервісній діяльності, виявити відхилення від прийнятих стандартів, з'ясувати причини та умови, що сприяли порушенню даної гарантії, а також встановити осіб, винних у таких порушеннях.

Ми підтримуємо позицію вчених щодо застосування терміна «відхилення», а не «порушення», оскільки в процесі здійснення контролю може бути виявлена позитивна практика реалізації гарантії законності, яка за відповідного опрацювання буде впроваджена в публічно-сервісну діяльність суб'єктів публічної адміністрації [39, с. 286]. Водночас, ураховуючи наукові здобутки Т. О. Коломоєць, П. Д. Матвієнко [77, с. 55] та Є. О. Легези [95, с. 243−244], варто вказати на особливості контролю за додержанням законодавства з надання публічних послуг органами публічної адміністрації, зокрема органами Національної поліції: 1) за суб'єктом контролю – державний, громадський, змішаний; 2) за об'єктом – контроль за діяльністю органів Національної поліції; 3) за предметом контролю – за ініціативою фізичних та юридичних осіб тощо; 4) за методом, способом чи формою проведення контролю – запит, ревізія, перевірка, громадське слухання тощо; 5) за ступенем втручання

в об'єкт контролю – безпосереднє або опосередковане втручання в оперативну діяльність; 6) залежно від стадії контролю – попередній, поточний, підсумковий; 7) залежно від обсягу контролю – повний, вибірковий; 8) з урахуванням необхідності використання під час контролю спеціальних приладів і спеціальних засобів – контроль за допомогою або без їх використання; 9) за спрямованістю – зовнішній чи внутрішній; 10) за характером контрольної діяльності – загальний і спеціальний; 11) залежно від мети – щодо з'ясування умов і причин, що сприяли порушенню вимог законодавства, щодо притягнення до відповідності винних, щодо аналізу якості та ефективності діяльності тощо; 12) за впливом наслідків проведення контролю – позитивний чи негативний; 13) за кількістю суб'єктів контролю – індивідуальний чи колективний; 14) за сферою підконтрольної діяльності – внутрішній, міжвідомчий, позавідомчий; 15) за безпосереднім спрямуванням – за законністю чи за доцільністю діяльності тощо.

Особливе місце щодо контролю за публічно-сервісною діяльністю органів Національної поліції відводиться внутрішньовідомчому контролю. У цьому випадку відомчими нормативними актами регламентується, що перевірки службової діяльності структурних підрозділів апарату центрального органу управління поліцією, міжрегіональних територіальних органів Національної поліції та їх територіальних (відокремлених) підрозділів, територіальних органів поліції та їх територіальних (відокремлених) підрозділів, а також підприємств, закладів та установ, що належать до сфери управління Національної поліції України, поділяються на: інспектування (перевірка службової діяльності органів (підрозділів) поліції за всіма напрямами роботи), цільові (перевірка службової діяльності органів (підрозділів) поліції, яка охоплює один або декілька напрямів роботи) та контрольні перевірки (перевірка службової діяльності органів (підрозділів) поліції за всіма напрямами роботи та результатів заходів, ужитих для усунення недоліків, виявлених під час проведення попереднього інспектування) [148]. У цьому випадку інспектування та контрольні перевірки проводяться відповідно до планів основних заходів Національної поліції України, головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці

Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві за наказами, підписаними відповідно Головою Національної поліції України, його першим заступником або заступниками, керівниками ГУНП або особами, які виконують їхні обов'язки. Цільові перевірки проводяться за наказами, підписаними Головою Національної поліції України, його першим заступником або заступниками, керівниками міжрегіональних територіальних органів Національної поліції та їх територіальних (відокремлених) підрозділів, територіальних органів поліції та їх територіальних (відокремлених) підрозділів, їх першими заступниками або заступниками відповідно до їх компетенції [148].

Водночас позапланові інспектування органів (підрозділів) поліції проводяться за рішенням Голови Національної поліції України, керівників ГУНП або осіб, які виконують їхні обов'язки, за наявності однієї з таких обставин: 1) установлення фактів, які є підставою для проведення службового розслідування щодо керівників органів (підрозділів) поліції; 2) обґрунтоване звернення фізичних або юридичних осіб про порушення посадовими особами органів (підрозділів) поліції вимог законодавства; 3) за дорученням Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністра внутрішніх справ України [148].

За результатами проведення інспектування комісія складає акт з дотриманням таких вимог: 1) акт складається у двох примірниках з дотриманням установленого порядку діловодства та режиму секретності. Перший примірник акта надсилається до органу (підрозділу) поліції, який перевірявся, а другий – зберігається в Департаменті (управлінні) організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції України; 2) в акті стисло оцінюється стан справ (за останній рік) за основними напрямами службової діяльності органу (підрозділу) поліції, зазначаються виявлені недоліки та порушення та дається загальна оцінка діяльності перевіреного органу (підрозділу) поліції. Результати інспектування, контрольної перевірки розглядаються на засіданні колегії або розширеній нараді апарату центрального органу управління поліцією чи територіального органу поліції. Для участі в засіданні колегії або розширеній нараді запрошується керівний склад органу

(підрозділу) поліції, який перевірявся. За результатами засідання оформляється протокол та рішення [148];

3) звернення фізичних осіб відповідно до Закону України «Про звернення громадян». Відповідно до ст. 40 Конституції України усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [82]. У свою чергу Закон України «Про звернення громадян» [162] регламентує форму звернення, порядок їх реєстрації та строки розгляду, права й обов'язки суб'єктів звернень і суб'єктів розгляду звернень.

Щодо кожного звернення, яке надійшло до органів Національної поліції, не пізніше ніж у п'ятиденний термін повинно бути прийняте одне з таких рішень: 1) прийняти до розгляду; 2) передати на вирішення до підпорядкованого органу (підрозділу) поліції; 3) надіслати за належністю до іншого державного органу або посадовій особі, якщо питання, порушені у зверненні, не належать до компетенції поліції, про що одночасно необхідно повідомити автора звернення; 4) залишити без розгляду за наявності підстав, визначених ст. 8 Закону України «Про звернення громадян» [162; 159].

Слід звернути увагу, що скарга на дії чи рішення органу (підрозділу) поліції або їх посадових осіб подається в порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до законодавства України, у разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду. За кожною скаргою громадян на наявність порушень чи недоліків у роботі органів (підрозділів) поліції або на дії (бездіяльність) поліцейських проводиться ретельна перевірка органом чи підрозділом поліції, до якого звернувся зі скаргою громадянин, або тим органом (підрозділом) поліції, якому доручено проведення відповідної перевірки керівництвом Національної поліції України [159].

За результатами перевірки виконавець складає і подає на розгляд керівнику органу (підрозділу) поліції або його заступникам рапорт (доповідну записку), в якому (якій) зазначає чи підтвердилися наведені відомості (факти) та яких заходів вжито для усунення виявлених порушень або недоліків. Громадянину за наслідками розгляду скарги надається письмова відповідь [159].

Рішення за розглядом скарги громадянина приймає керівник органу (підрозділу) поліції (або його заступник), у провадженні якого знаходиться скарга. У разі визнання скарги громадянина обґрунтованою або такою, що підлягає задоволенню, забезпечується повнота і своєчасність її розгляду, приймаються рішення відповідно до законодавства України і негайно вживаються заходи щодо поновлення порушених прав громадянина. Рішення вищого органу поліції за результатами розгляду скарги у разі незгоди з ним громадянина може бути оскаржено до суду в установлений законодавством України строк. У разі необхідності підпорядкованому органу (підрозділу) поліції може бути доручено проведення додаткової перевірки конкретних обставин чи відомостей (фактів), викладених у зверненні громадянина, відповідно до законодавства України [159];

4) притягнення поліцейського до відповідальності за відмову в наданні певного виду поліцейської послуги. Відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги» посадові особи, уповноважені відповідно до Закону надавати адміністративні послуги, адміністратори несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законом, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг [136]. Стаття 19 Закону України «Про Національну поліцію» закріплює, що у разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону. Підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до поліцейських заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що затверджується законом [166].

Варто вказати, що міжгалузевий інститут юридичної відповідальності як засіб забезпечення законності відіграє також превентивну функцію, оскільки за природою повинен розглядатися не з точки зору каральної, а з точки зору превентивної функції. Встановлення та ефективне регулювання юридичної відповідальності повинно забезпечувати утримання посадових осіб органів Національної поліції від здійснення протиправних дій, прийняття незаконних рішень чи допущення протиправної бездіяльності. При цьому така відповідальність стосується не лише суб'єктів надання адміністративних послуг, адже правопорядок у цій сфері можуть порушувати суб'єкти звернення [229, с. 123].

Отже, під юридичними гарантіями публічно-сервісної діяльності Національної поліції будемо розуміти закріплену у нормах права систему адміністративно-правових засобів, що сприяють реалізації правових норм, які регламентують діяльність Національної поліції, а також спеціально вироблені державою способи, що забезпечують у цій сфері чітке дотримання, застосування законів і підзаконних нормативних актів, правильне використання прав, виконання обов'язків усіма учасниками адміністративних правовідносин, що складаються в процесі здійснення публічно-сервісної діяльності [206]. В цілому гарантії публічно-сервісної діяльності Національної поліції варто розглядати з позиції розмежування їх на ті, що забезпечують ефективне та належне виконання органами поліції відповідних функцій, і ті гарантії, які забезпечують законність діяльності поліцейських, дотримання ними прав та інтересів громадян під час здійснення публічно-сервісної діяльності.

2.4. Взаємодія Національної поліції України з міжнародними правоохоронними органами з питань публічно-сервісної діяльності

Сьогодні дедалі більшого поширення набуває новий підхід до діяльності органів Національної поліції як до організації, яка надає послуги населенню у

сфері правоохоронної діяльності, зокрема послуги, що мають на меті убезпечення людини та громадянина від протиправних посягань [234, с. 109]. Така позиція знайшла відображення в низці національних та міжнародних нормативно-правових актів. Як зазначається в Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятому Генеральною Асамблеєю ООН 17 грудня 1979 р., «служба суспільству полягає, зокрема, в наданні послуг і допомоги тим членам громади, які з особистих, економічних, соціальних чи інших причин надзвичайного характеру потребують негайної допомоги. Часткове перетворення органів правопорядку на сервісну службу дасть змогу значно підвищити ефективність роботи правоохоронців шляхом наближення її професійної діяльності до населення, зменшуючи при цьому репресивні заходи впливу» [201, с. 7].

Поряд із зазначеним, актуальним питанням постає дослідження взаємодії Національної поліції з міжнародними правоохоронними органами з питань публічно-сервісної діяльності, оскільки включення до завдань поліції функції надання послуг змінює роль поліції, яка перестає бути «силою», яка застосовується до суспільства, і стає в цьому випадку органом надання «послуг» суспільству. Протягом останніх років у Європі простежується чітка тенденція повніше інтегрувати поліцію в громадянське суспільство і наближати її до населення. Ця мета в низці держав-учасниць досягається за допомогою розвитку «діяльності поліції в інтересах громади» (community policing). Одним із головних засобів для досягнення цієї мети є наділення поліції статусом органу публічної служби, а не просто органу, відповідального за застосування закону. Для того щоб це перетворення не залишилося виключно «формальним» завданням, розділ «послуги» вводиться в список завдань сучасної демократичної поліції. Як правило, надання поліцією допомоги стосується конкретних ситуацій, в яких вона повинна бути зобов’язана втручатися, наприклад, коли потрібно надати допомогу людині в небезпеці або допомагати людям зв’язатися з іншими органами влади або соціальними службами, але водночас аспект «послуги» у

діяльності поліції залишається розмитим і він складно піддається визначенню [199, с. 32].

Розглядаючи можливість імплементації закордонного досвіду реалізації сервісної функції поліцейськими органами, потрібно зазначити, що показником запровадження концепції управління якістю до сфери поліцейської діяльності стало проведення першого Європейського конгресу з питань управління якістю роботи поліції, який відбувся у м. Монстер (Німеччина) у 1998 р. На Конгресі були визначені головні підходи до створення нової моделі діяльності поліції, підкреслено, що, по-перше, поліція розглядається як сервісна служба, що надає послуги населенню на окремій території, і, по-друге, поліція повинна існувати для громадян, розвиваючи для них систему послуг [234, с. 109].

Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979) «Про Декларацію про поліцію» у своїй роботі дійшла висновку, що повна реалізація прав людини і основоположних свобод, гарантованих Європейською конвенцією про права людини та іншими національними та міжнародними документами, має за необхідну основу існування мирного суспільства, яке користується перевагами порядку та публічної безпеки.

Досвід реформування поліції у країнах Центральної та Східної Європи (Німеччини, Угорщини, Польщі, Словенії, Чехії тощо) свідчить про вплив міжнародних стандартів, принципів та норм на реформаційні процеси в поліції, на саму сферу управління органами поліції в цілому, оскільки його результатом стали процеси демілітаризації, демократизації, деполітизації поліцейських органів. Прагнення до ефективності та забезпечення якості послуг, що надаються населенню, покращення їхньої організації та розподілу між владними суб’єктами визначається сьогодні стратегічним напрямом розвитку поліції у багатьох країнах світу. Зокрема, на Конгресі 1998 р. було підкреслено, що поліція повинна існувати для громадян і тому повинна розглядатись як сервісна служба, що надає послуги громадянам на окремій території [94; 234, с. 109].

Ураховуючи викладене, варто підкреслити, що функціонування поліцейських органів у розвинених країнах світу пов’язується з наданням

якісних поліцейських послуг населенню. Так, у Чехії органи поліції під час реалізації публічно-сервісної діяльності забезпечують: охорону безпеки громадян і власності; охорону громадського порядку та, у випадку його порушення, вжиття заходів щодо його відновлення; виявлення злочинів та встановлення злочинців; забезпечення безпеки дипломатичних установ, будівель Парламенту, Президента Республіки, Конституційного Суду, Міністерства закордонних справ, Міністерства внутрішніх справ та інших особливо важливих об'єктів, визначених Урядом за пропозицією Міністерства внутрішніх справ; управління і контроль дорожнього руху; виявлення адміністративних правопорушень; прийняття рішень за адміністративними правопорушеннями відповідно до компетенції тощо (ст. 2 Закону Чехії «Про поліцію» 1991 р.) [20]. Водночас прикладом організаційних змін щодо обслуговування поліцією звичайних громадян є створення так званого «столу скарг» у кожному поліцейському відділку [3].

У структурі лондонської поліції є служби так званих надзвичайних послуг (The London Ambulance Service, The London Emergency Services Liaison Panel), що надають безкоштовні медичні послуги населенню у разі настання нещасного випадку або виникнення надзвичайних подій, а також послуги транспортування до лікувальних закладів, забезпечуючи особливі комфортні умови для важкохворих. При цьому адміністрація працювала над розвитком та поліпшенням обслуговування населення відповідно до Програми удосконалення на 2001−2006 рр., мета якої полягала у досягненні рівня сервісного обслуговування світових стандартів якості [102, с 56; 234, с. 110].

Варто звернути увагу, що у структурі поліції Естонії функції з реалізації публічно-сервісної діяльності покладаються на Департамент охорони правопорядку. Цей Департамент складається з: оперативного центру (чергова частина); дозвільного управління; управління профілактики; ізолятора тимчасового тримання; управління нагляду за дорожнім рухом; управління розгляду порушень правил дорожнього руху; управління дорожньо-транспортних пригод. Водночас здійснення зазначеного виду діяльності

відбувається не в реактивному, а у проактивному режимі. Проактивний режим підтримання публічного порядку полягає в тому, що на місцевому рівні підрозділи патрульної служби та дільничних інспекторів у 2004 році були об'єднані в підрозділи охорони правопорядку. Працівники таких підрозділів не менше 60 % робочого часу повинні нести службу «на вулиці» (патрулювання, нагляд за дорожнім рухом, відпрацювання тощо). Також вони залучаються в складі груп підтримки спеціальних підрозділів у разі необхідності припинення масових порушень громадського порядку [20]. Після вступу 2004 р. країни в ЄС і приведення національного законодавства відповідно до загальноєвропейських норм стартувала програма «Електронна поліція» (E-Police), що становить комплекс технічних засобів, які дозволяють значно підвищити ефективність роботи і координацію поліцейських органів. Йдеться про відповідні пристрої, які встановлювалися у кожну патрульну машину, забезпечуючи поліцейським оперативний доступ до всієї необхідної інформації. Водночас у штаб-квартирі поліції в режимі реального часу спостерігають за переміщеннями і місцем знаходження усіх патрулів. На поліцейському сайті громадяни мають змогу розміщувати офіційні запити, слідкувати за розглядом своїх адміністративних чи кримінальних справ, сплачувати мито тощо [104; 32, с. 122].

Реформи, що провадилися у середині 90-х рр. у Канаді, були засновані на фінансових принципах. Їх наслідком стало масове скорочення кількості державних службовців, зокрема в Міністерстві громадських робіт та державних послуг, що спричинило в країні масові дискусійні обговорення на тему: чи постраждала якість послуг у прагненні уряду виконати фінансові завдання. Як наслідок було створено альтернативну систему надання послуг в організаційній структурі поліцейських підрозділів Торонто (Канада), яка була затверджена у грудні 2008 р., окремих сервісних підрозділів не було передбачено, оскільки значення самого терміна «служба» має буквальне значення – «служіння» народові [5]. Тобто кожну поліцейську функцію розглядають як надання правоохоронних послуг. Водночас підрозділи інформаційного, матеріально-

технічного забезпечення та зв'язку, окрім обслуговування самої поліцейської системи, є суб'єктами підприємницької діяльності [94].

У структурі поліції Польщі виокремлюють три основні служби: кримінальна служба; превентивна служба; служба організаційного, логістичного та технічного забезпечення. Безпосереднє керівництво превентивною службою поліції здійснює Бюро превенції Головної комендатури поліції Польщі. У структурі Бюро створено відділ забезпечення превентивної роботи, відділ несмертельних патологій та профілактики, відділ конвоювання та відділ нагляду за спеціальними охоронними організаціями. На місцевому рівні повноваження щодо управління поліцією у сфері забезпечення громадського порядку та безпеки надані воєводам і старостам, які самостійно визначають рівень загрози громадському порядку та безпеці, а також визначають напрями відповідної діяльності поліції [20]. У Польщі поліція здійснює: захист життя та здоров'я громадян, а також власності від протиправних посягань; захист громадської безпеки та порядку, зокрема забезпечення спокою в громадських місцях, а також на громадському транспорті, автомобільних шляхах та водоймах загального користування; ініціювання та організацію попередження злочинів, незначних правопорушень та заходів протиправного характеру, а також взаємодію з органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськими організаціями з указаного питання; виявлення злочинів, незначних правопорушень, затримання правопорушників; управління місцевими та спеціальними озброєними підрозділами в межах наданих повноважень; контроль за дотриманням вимог адміністративних нормативно-правових актів та правил поведінки в громадських місцях тощо (ч. 2 ст. 1 Закону Польщі «Про поліцію» 1990 р.) [20].

Варто вказати, що у 2001 р. Польща як держава − кандидат у члени ЄС уклала договір з Європолом про співробітництво у боротьбі з організованою злочинністю. У зв'язку зі вступом 1 травня 2004 р. до ЄС, Польща була прийнята до Європолу 1 листопада 2004 р. після подання документів про приєднання і попередньої ратифікації Конвенції про Європол та додаткових протоколів до

неї [32, с. 112]. Запозичення західної системи навчання, підвищення кваліфікації й підбору правоохоронців та мотиваційного комплексу кар'єрного зростання заклали основи успішних змін, а саме: демілітаризації поліції; люстрації у відомстві; омолодження кадрів (65% особового складу становлять особи до 40 років); унеможливлення корупційних проявів під час прийому на роботу; якщо поліцейського викриють у вчиненні злочину, його однозначно звільнять та позбавлять пенсії; значно посилено громадський контроль за діяльністю поліції. Загалом змінилось не лише законодавство, а й сама поліція Польщі, де природнім способом відбулася зміна поколінь, відповідно й кадрів, кардинально змінилось матеріальне забезпечення. Як зазначають дослідники, незмінними залишились лише підходи, пов'язані з удосконаленням законодавства, необхідністю функціонування аполітичної, незаангажованої, ефективної динамічної поліцейської служби, корисної для суспільства, діючої від його імені і перебуваючи у нерозривному зв'язку з ним [2; 32, с. 113].

У системі надання послуг органами поліції населенню цікавим видається й досвід Грузії. В цій країні функціонує Сервісне агентство Міністерства внутрішніх справ Грузії – це підрозділ, який надає будь-які послуги, пов'язані з транспортними засобами, в тому числі їх розмитнення, прийом платежів, огляд експертами, виготовлення державного номерного знаку, посвідчення водія, складання теоретичного та практичного екзамену з надання права на керування, видача дозволу на купівлю різного виду зброї, її реєстрація та переоформлення, надання довідок про несудимість тощо [4]. Так, наприклад, дозвіл на придбання зброї можна оформити протягом одного робочого дня завдяки розвиненій комп'ютерній системі; для отримання будь-якого дозвільного документа відсутня необхідність надання додаткових довідок, різного роду підтверджень з інших установ, що максимально спрощує видачу громадянину потрібного документа [111]. У Грузії надання адміністративних послуг поліцією відбувається на основі світових стандартів, де людина − це головна цінність, і якісне задоволення її потреб є головним пріоритетом у функціонуванні органів державної влади. Тому досвід Грузії є прикладом для інших країн

пострадянського простору, зокрема й України, у питанні становлення Національної поліції та організації здійснення публічно-сервісної діяльності [234, с. 110].

Ураховуючи викладене, слід вказати, що проблема організації взаємодії між правоохоронними органами неодноразово розглядалася як на міжвідомчих нарадах, так і в працях науковців, оскільки процес розвитку та реформування правоохоронних органів нерозривно пов'язаний зі здійсненням співпраці між їх структурними складниками під час виконання оперативно-службових завдань. Необхідність взаємодії між правоохоронними органами є нагальною потребою, а необхідність її організації – однією з найважливіших вимог до діяльності керівників цих органів на будь-якому рівні – від структурного підрозділу до відомства [61, с. 32−34].

Перш за все варто вказати, що в етимологічному розумінні термін «взаємодія» становить співдію, співдіяння, а також погоджену дію між ким-, чим-небудь. Взаємодія в її позитивному розумінні пов'язана із взаємодопомогою суб'єктів соціальних відносин, тобто взаємодопомогою, обопільною допомогою, допомогою, що надається один одному взаємно [117, с. 188].

Для категорії «взаємодія» з філософської точки зору характерно: по-перше, наявність фактичних та стійких зв'язків, по-друге, таких зв'язків, що дозволяють об'єктам впливати один на одного; по-третє, наявність самого впливу, у результаті якого відбувається взаємна зміна взаємодіючих сторін [226, с. 179]. Водночас спеціально-юридичний підхід до поняття взаємодії свідчить, що його сутність не зводиться лише до спільної діяльності суб'єктів, а містить більш широке коло зв'язків і контактів (обмін інформацією, узгодження самостійних дій, планування роботи тощо) [226, с. 180].

О. І. Олійник визначає взаємодію як «застосовану на нормативних актах, взаємозалежну, погоджену щодо місця і часу діяльність декількох його суб'єктів, спрямовану на виконання загального завдання зміцнення законності і правопорядку і боротьбу зі злочинністю» [119, с. 32−33].

Д. Г. Заброда на підставі аналізу визначень понять «взаємодія» виокремив особливості взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією: «а) це специфічний вид

спільної суспільно корисної діяльності; б) це особливий вид правовідносин, переважно правоохоронного характеру; в) наявність декількох (не менше двох) суб'єктів; г) погодженість спільних заходів за метою, місцем, часом та методами; д) диференціація функцій суб'єктів; е) спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів на боротьбу з корупцією в усіх її проявах; ж) наявність нормативної бази взаємодії, яка містить в основному норми адміністративного права; з) здійснення переважно в рамках адміністративно-правових інститутів; і) рівноправність суб'єктів, що взаємодіють на одному рівні, виділення ієрархічних рівнів в організації взаємодії; и) наявність спільної програми дій та необхідного інформаційного забезпечення; к) врахування при організації взаємодії методів і засобів, властивих кожному суб'єкту взаємодії» [62, с. 50−51].

С. О. Шатрава у своєму дисертаційному дослідженні виокремлює основні форми взаємодії органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинністю з іншими службами, державними органами та громадськістю, під час здійснення основних функцій, якими є: «1) спільний аналіз стану адміністративно-правової охорони громадського порядку; 2) взаємний обмін інформацією про проведену роботу; 3) планування спільних заходів; 4) інструктаж і навчання суб'єктів взаємодії формам і методам боротьби з правопорушеннями, а саме: стосовно охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, охорони майна та забезпечення особистої безпеки громадян; 5) проведення із взаємодіючими суб'єктами спільних заходів щодо адміністративно-правової охорони майна всіх форм власності та забезпечення особистої безпеки особи, а також громадського порядку в цілому; 6) надання суб'єктам взаємодії методичної допомоги в плануванні й обліку їхньої роботи; 7) обмін позитивним досвідом роботи з попередження та профілактики правопорушень стосовно охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, охорони майна та забезпечення особистої безпеки громадян» [226, с. 201].

Варто відмітити, що в умовах сьогодення прийнято Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським поліцейським офісом про

оперативне та стратегічне співробітництво» [176]. Ця угода визначає відносини міжнародного співробітництва між Україною та Європолом з метою підтримки України та держав − членів Європейського Союзу в запобіганні і боротьбі з організованою злочинністю, тероризмом та іншими формами міжнародної злочинності у сферах злочинності, зокрема шляхом обміну інформацією між Україною та Європолом [216]. Водночас взаємодія правоохоронних органів України з компетентними органами зарубіжних держав щодо вирішення питань боротьби із злочинністю, що має транснаціональний характер або виходить за межі країни, здійснюється лише через Національне центральне бюро Інтерполу. Національна поліція виступає як Національне центральне бюро Інтерполу [165].

У цьому контексті варто звернути увагу на Департамент міжнародного поліцейського співробітництва Національної поліції України, який є структурним підрозділом апарату центрального органу управління поліції, який забезпечує планування, організацію, взаємодію та координацію дій структурних підрозділів апарату Національної поліції України, територіальних та міжрегіональних територіальних органів поліції (далі – органи та підрозділи поліції) та інших органів державної влади України щодо здійснення міжнародного співробітництва з компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями з питань, що належать до компетенції поліції, Інтерполу та Європолу, а також реалізацію повноважень щодо здійснення представництва та забезпечення виконання зобов’язань України в Міжнародній організації кримінальної поліції – Інтерполі (далі – Інтерпол) та Європейському поліцейському офісі (Європолі) (далі – Європол), повноважень Національної поліції України як Національного центрального бюро Інтерполу (далі – НЦБ Інтерполу) та Національного контактного пункту Європолу в Україні (далі – НКП Європолу) [48].

Основними напрямами діяльності Департаменту міжнародного поліцейського співробітництва Національної поліції України щодо міжнародного співробітництва з правоохоронними органами з досліджуваних питань є: «1. Участь у межах компетенції в реалізації державної політики щодо

протидії злочинності, яка має транснаціональний характер. 2. Участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері забезпечення співробітництва Національної поліції України з правоохоронними органами іноземних держав та міжнародними організаціями, розробленні проєктів міжнародних договорів України з питань, що належать до компетенції поліції, та їх укладанні. 3. Забезпечення представництва України в Інтерполі та Європолі. 4. Координація, організація та забезпечення співробітництва органів та підрозділів поліції, інших державних органів України з компетентними органами іноземних держав у сфері протидії злочинності з використанням можливостей Інтерполу, Європолу, інших міжнародних організацій та структур, з якими співпрацює Національна поліція України. 5. Забезпечення участі національного персоналу з працівників Національної поліції України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки, оперативне управління та контроль за його діяльністю, а також організація взаємодії з міжнародними організаціями, які несуть відповідальність у сфері підтримання міжнародного миру і безпеки, згідно з положеннями глави VIII Статуту Організації Об'єднаних Націй» [48]. Отже, Департамент міжнародного поліцейського співробітництва Національної поліції України є головним суб'єктом від Національної поліції України, який спрямовує свої зусилля на налагодження співробітництва з міжнародними правоохоронними органами з питань публічно-сервісної діяльності.

Сучасні реалії розвитку практики правоохоронної діяльності визначають необхідність розробки єдиного стабільного механізму правоохоронної діяльності, що уможливить створення ефективної моделі практики правоохорони, засобів її забезпечення і гарантування. Зазначене пов'язується нами із необхідністю вироблення єдиних процесуальних основ правоохоронної діяльності та вдосконалення інституту юридичної відповідальності як необхідної умови результативності правоохоронної діяльності. Особливістю сучасного стану розвитку системи правоохоронних органів у Європі є посилення міжвідомчого співробітництва правоохоронних і судових органів країн − членів ЄС, утворення спеціальних наддержавних структур, які також відіграють

важливу роль у боротьбі зі злочинністю, спільно з національними правоохоронними органами [32, с. 141].

У цьому аспекті основними формами взаємодії поліцейських органів держав − членів ЄС є: «1) обмін інформацією (відповідно до національного законодавства держав − членів ЄС) між офіцерами зв'язку Європолу кожної з країн; 2) проведення заходів національними поліцейськими силами за допомогою оперативного аналізу інформації; 3) підготовка стратегічних рапортів (що містять оцінки загрози зростання кількості тих чи інших злочинів) й аналіз кримінальної активності на підставі інформації, наданої державами − членами ЄС, зібраної самим Європолом або отриманої з інших джерел; 4) експертиза та технічна підтримка розслідувань і поліцейських операцій, що здійснюються в межах ЄС під контролем і під юридичну відповідальність зацікавлених держав; 5) розвиток аналітичних поліцейських підрозділів і гармонізація методів ведення слідства в державах − членах ЄС» [71, с. 128−129; 32, с. 142–143].

Окремо слід зупинитися на питаннях взаємодії Національної поліції та міжнародних правоохоронних органів щодо особливостей забезпечення публічної безпеки та порядку у зв'язку з підготовкою та проведенням на території України футбольних матчів, що організовуються відповідно до міжнародних вимог [170]. У цьому випадку слід звернутися до Європейської конвенції про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів, і, зокрема, футбольних матчів, якою регламентовано, що перед міжнародними матчами або турнірами за участю клубів чи національних збірних, відповідні суб'єкти пропонують своїм компетентним органам, особливо спортивним організаціям, визначати матчі, під час яких можливі вибухи насильства чи неналежна поведінка з боку глядачів. Після визначення такого матчу компетентні органи приймаючої країни організовують консультації між цими сторонами. Такі консультації проводяться якнайшвидше та не пізніше ніж за два тижні до дати проведення матчу, і на них визначаються процедури, загальні та запобіжні заходи, яких має бути вжито до, під час та після матчу [59].

Водночас уповноважені суб'єкти, зокрема органи Національної поліції, спільно з міжнародними правоохоронним органами зобов'язуються забезпечити розробку та вжиття заходів, які спрямовані на запобігання та контроль над насильством та неналежною поведінкою з боку глядачів, які, зокрема, передбачають: «1) забезпечення залучення достатньої кількості ресурсів для охорони публічного порядку і боротьби з вибухами насильства та неналежною поведінкою як на безпосередньо прилеглих до стадіонів ділянках і стадіонах, так і на шляхах, якими користуються глядачі; 2) сприяння тісній співпраці та обміну відповідною інформацією між поліцейськими підрозділами різних населених пунктів, яких це стосується або може стосуватись; 3) застосування або, у разі необхідності, прийняття законодавчих актів, які передбачають призначення відповідних покарань або, коли це необхідно, вжиття відповідних адміністративних заходів щодо осіб, визнаних винними у вчиненні правопорушень, пов'язаних з насильством або неналежною поведінкою з боку глядачів; 4) ефективне відокремлення груп уболівальників команд-суперників і розміщення груп уболівальників, що прибувають з інших місць, на окремих трибунах у разі відвідання ними матчів; 5) забезпечення такого відокремлення через суворий контроль за продажем квитків та вжиття особливих запобіжних заходів безпосередньо перед матчем; 6) виведення наявних або потенційних порушників порядку, а також осіб, що знаходяться у стані алкогольного та наркотичного сп'яніння, із стадіонів та матчів або заборону входу таким особам на стадіони та матчі, якщо це можливо з правової точки зору; 7) заборону глядачам приносити на стадіони алкогольні напої; обмеження або заборону продажу та будь-якого розповсюдження алкогольних напоїв на стадіонах, а також забезпечення продажу всіх напоїв у безпечній упаковці; 8) проведення перевірок з метою забезпечення того, щоб глядачі не приносили на стадіони предмети, які можуть бути використані в актах насильства, або піротехнічних виробів чи подібних предметів; 9) забезпечення співпраці між відповідальними особами та відповідними органами перед матчами для визначення шляхів

здійснення контролю за натовпом та спільного застосування відповідних правил» [59].

Ураховуючи вищезазначене, варто підтримати позицію А. В. Долинного про необхідність використання в діяльності органів Національної поліції України зарубіжного досвіду забезпечення поліцією публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів, а саме: «1) покладання функції надання дозволу на проведення масового заходу безпосередньо на органи поліції (країни Європейського Союзу), на відміну від уповноваження з цього питання органів місцевої влади, як наразі в Україні; 2) законодавче закріплення строку завчасного сповіщення органів поліції уповноважених органів про проведення масового заходу (країни Європейського Союзу); 3) детальна регламентація на законодавчому рівні підстав та порядку притягнення до відповідальності як учасників, які порушили передбачені правила поведінки, так і організаторів масового заходу, які порушили встановлений порядок проведення масового заходу (адміністративна, кримінальна відповідальність), із конкретним зазначенням санкцій (країни Європейського Союзу); 4) заборона одержання дозволу на проведення масового заходу у майбутньому, якщо захід організатора було зупинено поліцією (Швеція); 5) сприяння тісній співпраці та обміну відповідною інформацією між поліцейськими підрозділами, підтримання зв’язку поліції з громадянами (Великобританія та інші країни Європейського Союзу); 6) законодавче закріплення і використання функцій поліції готовності під час масових заходів, що полягають у наданні допомоги поліції під час забезпечення публічної безпеки і порядку переважно «силовими» методами у разі виникнення необхідності (Німеччина тощо); 7) законодавче закріплення з метою припинення масових заворушень можливості застосовувати озброєння, що належить до категорії нелетального (країни Європейського Союзу); 8) розширення використання технічних та електронних засобів спостереження, спеціальних засобів; 9) розширення спектру повноважень поліцейських щодо припинення правопорушень під час масових заходів у сфері діяльності розважальних закладів тощо; 10) залучення до охорони громадського порядку недержавних

організацій та об’єднань громадян; 11) законодавче закріплення і детальна регламентація порядку проведення масових заходів і забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів у спеціальних законах тощо» [58, с. 130−132].

Слід зазначити, що вивчення кращих практик організації здійснення публічно-сервісної діяльності міжнародних правоохоронних органів дає змогу виробити стратегічно важливі напрями та конкретні засоби для реформування сфери надання поліцейських послуг органами Національної поліції України. При цьому необхідно звернути увагу на те, що основними напрямами вдосконалення організації здійснення публічно-сервісної діяльності у розвинених країнах були і залишаються: децентралізація надання адміністративних послуг через делегування таких повноважень органам територіальної громади або приватним організаціям на засадах контрактно-договірної форми взаємовідносин з останніми (створення «виконавчих агенцій», «роздержавлення, послуг / приватизація, використання методів приватного сектору в публічних інституціях тощо); створення найзручніших і найдоступніших умов для отримання послуг споживачами (зокрема, розвиток ідеї інтегрованих офісів − англ. one-stop-shop − або центрів, які діють за принципом «єдиного вікна»); впровадження інформаційних технологій для надання послуг. Це стосується як електронізації окремих послуг, так і створення вебпорталів, присвячених публічним послугам (наприклад, портали www.service-public.fr (Франція), www.servicecanada.gc.ca (Канада)): визначення переліку адміністративних послуг через моніторинг думки споживачів, тобто громадян; встановлення партнерських відносин між державою та її населенням, де громадянин є клієнтом (споживачем), а держава через уповноважені органи є обслуговуючим елементом у задоволенні його потреб; чіткий контроль за якістю наданих послуг та визначення рівня задоволеності громадян від її одержання; запровадження раціональних процедур прийняття рішень, що мінімізує умови для корупції та зловживань [234, с. 110].

Таким чином, у результаті вивчення досвіду реформування поліції в Німеччині, Угорщині, Польщі, Словенії, Чехії, Естонії, Грузії зроблено висновок

про визначальний вплив міжнародних стандартів, принципів та норм на реформаційні процеси поліції, на саму сферу управління органами поліції загалом, оскільки його результатом стали процеси демілітаризації, демократизації, деполітизації поліцейських органів.

Висновки до розділу 2

На сьогодні відбувається реформування правоохоронної системи, зокрема шляхом створення поліції саме як публічно-сервісної служби, що відображає прагнення влади змусити правоохоронну систему служити інтересам громадян і суспільству в цілому, захищати та сприяти їх безперешкодній реалізації громадянами своїх прав. Характерною ознакою, що притаманна органам поліції як суб'єкту публічно-сервісної діяльності, є надання поліцейських послуг.

Під функціями Національної поліції України як суб'єкта публічно-сервісної діяльності запропоновано розуміти сукупність нормативно регламентованих та організаційно забезпечених основних напрямів їх діяльності, в яких відображено їхню сутність та призначення в державі і суспільстві в цілому. Наголошено, що реалізація поліцією функцій публічно-сервісного спрямування полягає у сприянні громадянам у здійсненні їхніх прав і законних інтересів, що трансформується в публічно-сервісні відносини та забезпечує реалізацію ідеї людиноцентризму у сфері публічного управління.

Форми публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції досліджено через призму прийняття саме дозвільних документів, які пов'язані з волевиявленням органу Національної поліції, право якого щодо здійснення публічно-сервісної діяльності визначене нормами чинного законодавства. Виокремлено основні ознаки, які притаманні формам публічно-сервісної діяльності Національної поліції: 1) наявність правової регламентації, передбаченої нормативно-правовими актами, або їх формальна визначеність; 2) наявність юридичних наслідків для одержувачів послуг; 3) спрямованість на

реалізацію державно-владних повноважень, притаманних органам Національної поліції.

Наголошено, що ліцензування варто розглядати з позиції правової форми публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції, яка має повідомний характер та пов'язана з реалізацією права громадян на здійснення видів господарської діяльності у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку. Доведено, що органи Національної поліції є суб'єктом ліцензування певних видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню.

Охарактеризовано систему методів публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції, яка складається із комплексу різноманітних засобів, прийомів, способів, за допомогою яких органи поліції здійснюють вплив на суспільні відносини з метою реалізації покладених на неї завдань щодо забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

У результаті аналізу особливостей застосування окремих форм та методів публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції запропоновано внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг» у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» у частині уточнення переліку структурних підрозділів, які уповноваженні видавати дозволи.

Доведено, що гарантії здійснення поліцейськими публічно-сервісної діяльності полягають у тому, що лише за наявності відповідних правових, організаційних, фінансових, матеріально-технічних та інших умов та вжиття певних заходів можливе повне, своєчасне та належне виконання поліцейськими своїх повноважень. Наголошено, що зміст юридичних гарантій становлять правові та організаційні засоби і способи, за допомогою яких забезпечуються реалізація та всебічна охорона прав суб'єктів правовідносин. До основних ознак юридичних гарантій належать: а) нормативність (передбачає обов'язкове визначення та закріплення гарантій у нормативно-правових актах); б) загальність

(гарантії є вимогами, якими повинні керуватися у своїй правозастосовчій діяльності всі суб'єкти відповідних правовідносин); в) системність та комплексність (полягає в тому, що всі юридичні гарантії перебувають у тісному нерозривному зв'язку, є взаємозалежними і взаємопов'язаними); г) постійний характер дії, реальність (гарантії повинні забезпечувати суб'єкту правовідносин реальне користування наданими законом благами); д) надійність (стабільність соціального змісту встановлених гарантій).

Виокремлено та досліджено такі види юридичних гарантій законності публічно-сервісної діяльності органів поліції: 1) оскарження рішень, дій чи бездіяльності працівників поліції щодо реалізації публічно-сервісної діяльності в судовому порядку; 2) контроль за діяльністю органів Національної поліції щодо здійснення публічно-сервісної діяльності; 3) звернення фізичних осіб відповідно до Закону України «Про звернення громадян»; 4) притягнення поліцейського до відповідальності за відмову в наданні певного виду поліцейської послуги.

Наголошено, що у зв'язку з тим, що протягом останніх років у Європі простежується чітка тенденція повніше інтегрувати поліцію в громадянське суспільство і наблизити її до населення, актуальним питанням є налагодження взаємодії Національної поліції з міжнародними правоохоронними органами з питань публічно-сервісної діяльності. Доцільність цього також зумовлена тим, що включення до завдань поліції функції надання послуг змінює роль поліції, яка перестає бути «силою», що застосовується до суспільства, і стає в цьому випадку органом надання «послуг» суспільству.

Проаналізовано досвід реформування поліції в Німеччині, Угорщині, Польщі, Словенії, Чехії, Естонії, Грузії, що дозволило дійти висновку про визначальний вплив міжнародних стандартів, принципів та норм на реформаційні процеси в поліції, на саму сферу управління органами поліції в цілому, оскільки його результатом стали процеси демілітаризації, демократизації, деполітизації поліцейських органів. Встановлено, що ефективність функціонування поліцейських органів у розвинених країнах світу

безпосередньо пов’язується з наданням якісних поліцейських послуг населенню.

З’ясовано роль Департаменту міжнародного поліцейського співробітництва Національної поліції України, який є структурним підрозділом апарату центрального органу управління Національної поліції України та забезпечує планування, організацію, взаємодію та координацію дій структурних підрозділів апарату Національної поліції України, територіальних та міжрегіональних територіальних органів поліції та інших органів державної влади України щодо здійснення міжнародного співробітництва з компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями з питань, що належать до компетенції поліції, Інтерполу та Європолу. Розкрито особливості реалізації вказаним Департаментом повноважень щодо здійснення представництва та забезпечення виконання зобов’язань України в Міжнародній організації кримінальної поліції – Інтерполі та Європейському поліцейському офісі. Окреслено перспективні шляхи активізації діяльності Департаменту міжнародного поліцейського співробітництва Національної поліції України в напрямі взаємодії з правоохоронними органами країн-членів Європейського Союзу та міжнародними і регіональними правоохоронними організаціями.

РОЗДІЛ 3
ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПОЛІЦІЇ З ОХОРОНИ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ

3.1. Права і свободи людини та інтереси держави як об'єкт публічно-сервісної діяльності Національної поліції України

Сьогодні у науковому середовищі спостерігається посилення інтересу у напрямі дослідження проблем, пов'язаних з визнанням пріоритету прав і свобод людини та правової охорони особистості. Одними з головних визнаються проблеми свободи вибору та становлення інститутів громадянського суспільства.

Особливої актуальності окреслені питання набувають у розрізі реформування правоохоронної системи, зокрема органів поліції. Як ми вже зазначали, у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» було створено новий центральний орган виконавчої влади – Національну поліцію, діяльність якого має чітко виражений публічно-сервісний характер. У свою чергу забезпечення прав і свобод людини та інтересів держави за умови здійснення навіть таким правоохоронним органом, як Національна поліція, переважно публічно-сервісної діяльності отримує абсолютно нове забарвлення.

Першооснова визначення поняття та переліку публічно-сервісних повноважень Національної поліції у сфері охорони прав і свобод людини та інтересів держави полягає у з'ясуванні етимологічного змісту понять «свободи» та «права».

Термін «свобода» у Великому тлумачному словнику за редакцією В. Т. Бусела визначено як «можливість впливу суб'єктом своєї волі в умовах усвідомлення законів розвитку природи і суспільства [37, с. 1109].

Оскільки свобода є нічим не обмеженою, означає відсутність будь-якого об'єднання. Свобода також не може бути здійснена через те, що припускається

свобода абсолютної рівності. Хоча це припущення й має логічний характер, але воно тим самим забороняє свободу. З іншого боку, власне абсолютна рівність є неможливою, оскільки це може трактуватись як рівність в абсолютній свободі. В іншому випадку можна уявити ситуацію, за якої ніхто не може гарантувати, що вільна особистість зробить правильний вибір, тобто мова може йти лише про ймовірність правомірного вибору особи. Якщо формальна свобода, як свавілля, є негативною, то вступає в дію закон, який обмежує конкретний негативний вияв. Водночас таке обмеження не встановлює заборони самовиявлення, воно є впорядкованим, таким, що створює умови для регулювання залежності досягнення інтересів, а не взаємодії. Накладені обмеження лише слугують тому, щоб збереглися умови існування свободи. Тому свобода в суспільстві передбачає існування гарантій законності. Завдяки цьому право виявляє себе як форма, що виражає максимально можливу міру свободи та захищає інтереси членів суспільства [212, с. 35−36; 200, с. 231].

Очевидно, що у XXI ст. в цивілізованому суспільстві вже не виникає сумнівів стосовно цінності, значущості, престижу такого феномену, як права людини та громадянина. Їх визнання та дотримання стало символом справедливості як у внутрішніх справах держав, так і у міждержавному спілкуванні, в рамках якого сам термін «права людини» є ключовим. Права людини втілили універсальні загальнолюдські категорії добра, справедливості, милосердя, затвердивши пріоритетну роль особистості у суспільних відносинах. На противагу цьому, не визнаючи природних прав, умисно обмежуючи їх, протидіючі їх реалізації, будь-яка держава діє протиправно, якщо нормативно не закріплює визначені права людини. Навіть якщо права людини взагалі не санкціоновані національним законодавством, вони не позбавляються юридичного змісту та високого морального потенціалу. Тому фактично права і свободи людини становлять міжнародний стандарт, ідеал, на який має орієнтуватися законодавство окремих країн.

Сьогодні абсолютна більшість держав світу у конституційному законодавстві визначають перелік фундаментальних прав та свобод людини.

Держави самостійно визначають права та свободи громадян, ураховуючи та втілюючи їх конкретно-історичну та національну специфіку, характерні риси економічного та політико-правового устрою, духовні традиції тощо.

Суттєвим чинником формування української правової держави, становлення істинних демократичних інститутів і форми влади, утвердження економічної свободи пов'язано з офіційним визнанням прав і свобод людини та громадянина, їх честі та гідності, недоторканності та безпеки найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України) [82]). Відповідні положення Конституції України є базовими, адже затверджують основи суспільного і державного ладу України. Слід підкреслити, що Конституція України є нормативно-правовим обґрунтуванням гуманістичного напряму розвитку суспільного і державного життя в Україні. Принципово важливим тут є визнання людини вищою соціальною цінністю. Це означає, що особистість людини є цінністю не тільки для себе, але і для всього суспільства. Проте, оскільки ця цінність «вища», то жодне інше явище не може оцінюватися суспільством вище, ніж людина, не може переважати цінність людини. Всі інші соціальні цінності повинні бути підпорядковані цінності людини. В Основному Законі країни визначається основний соціальний вектор у взаємовідносинах між людиною і державою. Останній відображається формулою «від людини – до держави» (а не «від держави – до людини», як це було в епоху тоталітаризму). Таким чином, таке положення має антитоталітарне спрямування. З викладеного випливає, що держава не владна над людиною: в своїй діяльності вона повинна бути обмежена правами і свободами людини [84, с. 132]. Загальний перелік прав і свобод людини визначено у розділі II Конституції України. Ознайомлення з їхнім змістом дає змогу зробити висновок, що в Україні права і свободи людини та громадянина визнаються та гарантуються відповідно до загальновизнаних принципів та норм міжнародного права, послідовно закріплюючи, що права та свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21 Конституції України). Тим самим на людей, їх об'єднання та особливо органи державної влади покладено певні обов'язки. Вони містять у собі повагу честі та гідності

будь-якої людини; дотримання його основних універсальних прав (на життя, здоров'я, приватну власність) та свобод (слова, переконання, пересування); забезпечення вільної праці, права на безпечне навколишнє природне середовище, соціальне забезпечення, освіту, судовий захист та ін. Як наслідок, у відносинах між державою та людиною простежується позитивна та негативна відповідальність перед людиною (громадянином) у разі порушення її (його) основних прав і свобод.

При цьому позитивна відповідальність держави перед людиною полягає в тому, що держава повинна створювати різноманітні умови, необхідні для здійснення та захисту прав і свобод людини. Така відповідальність покликана сприяти правовиконанню, відображається в конституційних положеннях, де зафіксовано, що «держава гарантує» (наприклад, статті 25, 30, 31, 32, 33, 34, 46, 50), «забезпечує» (статті 24, 42, 115, 53) права і свободи людини, «створює умови» (статті 43, 47, 49) для здійснення прав людини, «піклується» про здійснення прав людини (ст. 49).

Негативна відповідальність держави полягає в її обов'язках компенсувати ті або інші збитки (матеріальні, моральні), завдані порушенням прав і свобод людини з боку органів або службових осіб держави. Можливість такої відповідальності передбачена в ч. 4 ст. 62 та ч. 3 ст. 152 Конституції України.

Аналіз розділу II Конституції України сприяв порушенню питання щодо відмінностей між правами і свободами людини та громадянина. Незважаючи на те, що положення конституційних норм свідчить, що термін «свобода» вказує на більш широкі можливості вибору, не підкреслюючи його конкретних результатів, наприклад, «гарантування свободи віросповідання, совісті, думки, слова». Термін «право» визначає конкретні дії людини, наприклад, «право вибирати та бути обраним». Отже, вважаємо за доцільне виходити з того, що за своєю юридичною природою та системою ці поняття рівноцінні. Такий підхід до питання розмежування понять прав і свобод є найпоширенішим у юридичній літературі. У навчальному посібнику «Правознавство», підготовленому В. І. Кунченко-Харченком, В. Г. Печерським, Ю. Ю. Трубіним, зазначається, що

«права людини – це її можливість діяти певним чином для того, щоб забезпечити своє нормальне існування, розвиток і задоволення власних потреб. У свою чергу під свободою пропонується розуміти вихідне поняття проблеми прав людини-громадянина. Як наслідок, права і свободи розглядаються нерозривно» [89]. У результаті слушною є позиція І. Л. Бородіна, який наголошує, що «чітке розмежування між правами і свободами провести складно, оскільки часто сферу прав з чітко визначеними кордонами називають свободами. Різниця в термінології має по суті традиційний характер, який склався історично» [34].

Як ми вже зазначали, у своєму втіленні права і свободи не можуть мати розумних меж. Нормативно-правове відображення відповідної ідеї знаходить своє втілення насамперед на рівні міжнародно-правових норм. Так, у низці критеріїв законного обмеження прав і свобод Загальна декларація висуває необхідне визнання та повагу прав і свобод інших осіб, задоволення справедливих вимог моралі, підтримання суспільного порядку і загального благоустрою в демократичному суспільстві (ст. 29), Пакт про громадянські та політичні права – охорону здоров’я населення, прав і свобод інших осіб (ст. 19, 21) тощо. Окреслене питання знайшло своє вирішення також в українському законодавстві. У Конституції визначені межі здійснення конституційних прав і свобод людини. Так, ст. 23 Конституції України проголошує, що «кожна людина має право на вільний розвиток своїх здібностей, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, і має обов’язок перед державою, в якому забезпечується вільний і загальний розвиток її особистості». Уявлення про те, що межею здійснення власних прав є права інших осіб, відображає загальнолюдський досвід життя в суспільстві, гуманного цивілізованого спілкування людей [84, с. 139].

У свою чергу конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України; в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть бути встановлені обмеження прав і свобод із зазначенням строку їх дії (ст. 64 Конституції України).

Закладений у правах і свободах людини і громадянина потенціал може не

втілитися в системі правовідносин, якщо відсутня низка необхідних для того об'єктивних і суб'єктивних чинників. Так, Ю. С. Шемшученко справедливо стверджує, що проголошення прав та свобод є важливою, але не єдиною ознакою правопорядку. Необхідно також створити умови для реалізації відповідних прав [17, с. 401]. Відповідно визнання державою прав і свобод вищою цінністю зумовлює необхідність їх всебічного дослідження та розроблення шляхів вирішення проблем реалізації. Мається на увазі механізм реалізації прав і свобод, зокрема, юридичні норми та форми, що регулюють відповідний процес; діяльність держави, яка гарантується; безпосередня правова поведінка індивіда тощо.

У науковій літературі проблемам реалізації правових норм та механізмам їх дії приділено доволі значну увагу. Науково обґрунтовані різні форми реалізації права: використання, виконання, дотримання та застосування.

Використання правових норм − це форма реалізації, яка виражається в добровільних, як правило, активних діях суб'єктів щодо реалізації закріплених у правових нормах різних прав і свобод. Виконання норм права полягає у беззаперечному виконанні передбачених законом дій, тобто виконанні юридичних обов'язків, які можуть не збігатися з волею наділеного ними громадянина, шляхом дотримання реалізуються юридичні заборони. Відмінна особливість цієї форми полягає у пасивній поведінці осіб (у невчиненні дій, заборонених законом). Специфічною формою реалізації правових норм є застосування, здійснюване державними органами та іншими уповноваженими суб'єктами переважно з метою «обслуговування» трьох названих вище форм.

У процесі використання свого права громадянин часто має справу з цілою низкою різних за змістом юридичних норм, а не лише з тією, в якій суб'єктивне право сформульоване в загальному вигляді. Так, конституційно закріплене право приватної власності реалізується в рамках різних правовідносин, у різних варіантах, напрямах, що залежать від особливостей майна власника та інших умов. Крім того, здійснення цього права регулюється нормами Цивільного кодексу України, Земельного кодексу України та інших нормативних актів. З цього приводу можна навести безліч інших прикладів. З викладеного випливає,

що реалізація суб'єктивного права свідчить про здійснення положень цілої системи за своєю юридичною природою норм, в яких можуть конкретизуватися зміст даного права, умови, порядок його використання та інші аспекти. До речі, законодавча норма матеріального характеру, що передбачає суб'єктивне право, реалізується через здійснення забезпечуючих її дії вимог процесуальних норм.

У свою чергу основою змісту зобов'язальних і заборонних правових норм є не права особи, а її активні або пасивні обов'язки. У першому випадку громадяни повинні точно і в повному обсязі виконувати приписи імперативних норм стосовно здійснення необхідних дій: сплачувати встановлені законодавством податки, збори та обов'язкові платежі, охороняти природне навколишнє середовище, підкорятися вимогам поліцейських тощо. У другому випадку слід утримуватися від заборонених діянь шляхом дотримання норм кримінального та адміністративного законодавства, що передбачають конкретний склад кримінальних та адміністративних правопорушень відповідно.

Не тотожними є конкретні гарантії норм права і суб'єктивних прав, зокрема заходи щодо їх відновлення у разі порушень. Держава по суті ніяк не реагує на ситуацію, коли громадянин не використовує уповноважувальні норми, проте вона на законодавчому рівні встановлює примусові заходи для забезпечення реалізації зобов'язальних та заборонних норм, аж до застосування юридичної відповідальності до винних у вчиненні правопорушень.

Сьогодні на перший план виходить питання гарантування прав і свобод людини. У цьому контексті виключно важливе значення має ефективна діяльність правоохоронних органів, серед яких, як ми вже зазначали, особливе місце посідає поліція. Звернення до особливостей реалізації прав і свобод особистості в діяльності поліції дає підстави визначити, що сфера можливостей поліції в окресленому контексті є надзвичайно багатогранною та складною, а саме: від створення безпечних умов їх реалізації в громадських місцях (зокрема, щодо допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги) до захисту злочинно порушених прав (свобод), причому у різних формах, різними

методами, засобами, включаючи застосування передбачених законом поліцейських заходів, зокрема примусових. Викладене вказує на необхідність аналізу завдань поліції (ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію») у контексті їх співвідношення із завданнями міліції (ст. 2 Закону України «Про міліцію»), яка була ліквідована у зв'язку зі створенням нового правоохоронного органу. Порівняльна характеристика положень окреслених нормативних актів свідчить, що вони є майже ідентичними за своїм викладенням. Проте зміст завдань, які покладено на поліцію, є зовсім іншим порівняно із завданнями, що були притаманні міліції. Так, завдання Національної поліції полягає у наданні виключно «поліцейських послуг», при цьому більшість колишніх завдань міліції де-факто окреслювали сфери надання відповідних послуг поліцією. Тобто за формою діяльність поліції майже не відрізняється від діяльності міліції, проте за змістом вона має бути абсолютно іншою – «публічно-сервісною».

Нагадаємо, що у першому розділі цього дослідження публічно-сервісна діяльність Національної поліції нами визначена у широкому та вузькому розумінні. При цьому обидва визначення публічно-сервісної діяльності поліції свідчать про її урегульованість саме нормами адміністративного права.

Сучасні вчені-адміністративісти все частіше наголошують на тому, що необхідно змінювати вектор предмета адміністративно-правового регулювання. Так, А. Т. Комзюк, досліджуючи шляхи розвитку адміністративного права України в умовах адміністративної реформи, зазначає, що нормами адміністративного права дедалі більше регулюються суспільні відносини, які повною мірою назвати управлінськими не можна, однак вони належать до публічної сфери, їх учасниками є представники органів виконавчої влади, а тому такі відносини повинні бути упорядковані нормами саме цієї галузі права [80, с. 95]. У результаті вчений серед основних напрямів розвитку цієї галузі права називає подальше розроблення положень сервісної концепції адміністративного права та їх безпосереднє впровадження в правове регулювання відповідних суспільних відносин [80, с. 96].

Р. С. Мельник з приводу порушеного питання зазначає: «в структурі

публічного інтересу, що виражається цією галуззю права, основним є забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Саме вони визначають сенс та зміст застосування законів, діяльність законодавчої та виконавчої влади, місцевого самоврядування та забезпечуються судом. З точки зору цієї концепції адміністративне право має бути спрямоване на забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також сприяти загальному закріпленню їх адміністративно-правових гарантій» [107, с. 320].

Т. О. Коломоєць зазначає, що «предметом адміністративного права є суспільні відносини, що формуються, зокрема, у процесі діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг» [12, с. 4]. Особливої уваги заслуговує позиція вченої, відповідно до якої «адміністративне право юридично „обслуговує“ найбільш наближену до людини виконавчу гілку влади, з якою кожна особа має постійні контакти, саме тому неприпустимим є недооцінювання сьогодні так званого “обслуговуючого”, “сервісного”, “процедурного” складника предмета адміністративного права. В сучасних умовах вже відсутнє домінування “управлінських” відносин у предметі адміністративного права. Ситуація поступово змінюється й спостерігається навпаки – домінування “публічно-сервісних”, “обслуговуючих” відносин (адміністративні послуги, адміністративні процедури тощо)»[12, с. 4]. Схожий за змістом опис розуміння ролі адміністративного права здійснив В. Б. Авер’янов [16, с. 9]. У свою чергу інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В їх основі завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб’єктів права власності та господарювання тощо (п. 3 Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 8 квітня 1998 р. № 3-рп/99 [188]).

З викладеного випливає, що інтереси держави становлять свого роду віддзеркалення реалізації прав і свобод громадян, зокрема у сфері публічно-сервісної діяльності її органів. Так, очевидно, що громадянин, який звертається до органів Національної поліції у визначеному нормативними приписами порядку з метою отримання дозвільного документа (дозвіл на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні; погодження маршруту руху транспортного засобу під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів; дозволи щодо об’єктів дозвільної системи органів внутрішніх справ) реалізовує надане йому право чи свободу, зокрема свободу пересування (ст. 33 Конституції України), право власності (ст. 41 Конституції України); право здійснення підприємницької діяльності (ст. 42 Конституції України), право на безпечне для життя і здоров’я довкілля (ст. 50 Конституції України). У свою чергу держава, забезпечуючи реалізацію відповідних прав та свобод людини, захищає державні інтереси, зокрема щодо забезпечення національної, екологічної, економічної безпеки тощо.

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що оскільки публічно-сервісна діяльність Національної поліції спрямована на забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини, а також інтересів держави (маючи своїм об’єктом права і свободи людини та інтереси держави), то вона становить предмет адміністративного права, тобто підлягає адміністративно-правовому регулюванню [208].

Віднесення прав і свободи людини та інтересів держави до змісту об’єкта публічно-сервісної діяльності ґрунтується на загальному розумінні поняття «об’єкт» як «те, на що спрямована певна діяльність» (на противагу суб’єкту, який здійснює таку діяльність)» [196, с. 510]. Таким чином, права і свободи людини

та інтереси держави є як об’єктом публічно-сервісної діяльності Національної поліції, так і об’єктом суспільних відносин, що виникають при її здійсненні, які, у свою чергу, поглинаються змістом предмета адміністративного права[212].

Підсумовуючи викладене, а також ґрунтуючись на отриманих нами висновках стосовно поняття та змісту публічно-сервісної діяльності Національної поліції, вважаємо за можливе права і свободи людини та інтереси держави як об’єкт публічно-сервісної діяльності Національної поліції визначити як кореспондуючі правові можливості (міри свободи) людини, що мають забезпечити задоволення її власних потреб щодо видачі дозвільних документів у сферах дозвільної системи, дорожнього руху, охоронної діяльності та інтереси держави у сферах національної, екологічної, економічної безпеки, що є об’єктом суспільних відносин, які належать до окремого складника предмета адміністративного права.

3.2. Публічно-сервісні повноваження Національної поліції України в сфері охорони прав і свободи людини та інтересів держави

Серед проблем, які потребують розв’язання Концепцією першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, закріплено таку: «Мілітаризація Міністерства внутрішніх справ і міліції в цілому, що йде з часів СРСР, є першопричиною несприйняття працівниками органів внутрішніх справ сервісної функції служби. Сприйняття громадян як клієнтів і партнерів вимагає від Міністерства внутрішніх справ оновлення організаційної структури, відмінної від військової» [131]. У результаті серед першочергових цілей реалізації передбачено «законодавче визначення оновленої загальної структури Міністерства внутрішніх справ, структури і чисельності, завдань та повноважень органів внутрішніх справ та інших умов їх діяльності, пріоритетами якої є виконання соціально-сервісних функцій» [131].

Як бачимо, публічно-сервісна діяльність поліції мала стати важливим

складником її функціонування. У свою чергу з приводу наслідків набуття чинності Закону України «Про Національну поліцію» у літературі зазначають, що «органи міліції були ліквідовані, а сфера їх компетенції крізь призму концепції «служіння суспільству» перейшла до новоствореного центрального органу виконавчої влади – Національної поліції, на який покладено завдання щодо надання широкого спектру послуг» [66, с. 137]. Як уявляється, забезпечення реалізації публічно-сервісної діяльності поліції залежить від достатності відповідних повноважень та, як наслідок, ефективності їх застосування.

Почнемо дослідження зі з'ясування етимологічного змісту поняття «повноваження». Так, термін «повноваження» у довідкових виданнях визначено як «право, надане кому-небудь для здійснення чогось; у множині права, надані особі або підприємству органами влади» [36, с. 1000]. У довідникових виданнях юридичного спрямування можна знайти визначення повноважень як сукупності прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [35, с. 639]. Ширше за змістом визначення категорії «повноваження» надано у юридичній енциклопедії, а саме: «сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Обсяг повноважень конкретних державних органів та їхніх посадових осіб залежить від їхнього місця в ієрархічній структурі відповідних органів» [230, с. 590].

С. Г. Серьогіна акцентує увагу на відмінності термінів «компетенція» і «повноваження» та пропонує таке співвідношення: «визначення компетенції лише як предметів відання є недостатнім, оскільки неможливо встановити компетенцію органу, не окресливши конкретні можливості його поведінки в публічних відносинах, його права й обов'язки, які іменуються повноваженнями. Таким чином, компетенція органів публічної влади являє собою сукупність закріплених у нормативно-правових актах предметів відання та повноважень органів публічної влади, шляхом встановлення яких фіксується обсяг та зміст

діяльності владних суб'єктів» [49, с. 46]. Таким чином, проаналізувавши викладене вище, можна сказати, що поняття «повноваження» розглядають як невід'ємний складник поняття «компетенція» [26; 13].

Не ставлячи за мету на доктринальному рівні запропонувати виключний підхід щодо розуміння категорії «повноваження», ми підтримуємо позицію тих вчених (О. П. Альохін, О. М. Бандурка, А. О. Кармоліцький, С. Ф. Разаренов), які обґрунтовують позицію, відповідно до якої категорії «повноваження» та «компетенція» не доцільно ототожнювати. Навіть більше виваженою вважаємо точку зору Н. О. Армаш, яка зазначає, що ці терміни не є синонімами. На думку вченої, протилежна точка зору суттєво звужує роль повноважень. У цьому контексті виваженим виглядає підхід, відповідно до якого між категоріями «права та обов'язки» і «компетенція» існує проміжна категорія – «повноваження» [22 , с. 45]. Більш точним розумінням цього терміна необхідно визнати розуміння повноважень як категорії, яка позначає комплекс прав та обов'язків певної функціональної спрямованості [22 , с. 45]. Така позиція виправдана не тільки з точки зору теоретичної доцільності, дотримання чистоти юридичної техніки, оскільки недоречно вживати декілька термінів для позначення одного й того самого явища, але й з точки зору нормотворчої практики – аналізуючи чинні нормативно-правові акти, що встановлюють правовий статус органів державної влади, можна побачити, що багато з них містять цілі розділи (глави) або ж статті, які мають приблизно такі назви: «Повноваження в сфері валютного регулювання», «Повноваження Міністерства оборони України у сфері управління Збройними Силами України». Тобто мається на увазі, що в цьому випадку повноваження – це категорія, яка об'єднує в собі декілька окремих складників – прав та обов'язків – за ознакою їх галузевої належності [22 , с. 45]. Зважаючи на це, слушною є позиція О. В. Джафарової, яка доходить висновку, що компетенція є ширшим за поняття «повноваження», адже під компетенцією необхідно розуміти завдання, функції, права та обов'язки [53, с. 229]. Проте ще раз підкреслимо, що згідно з такою позицією повноваження не становлять окремого елементу компетенції, а є категорією, яка

поглинає певну сукупність прав та обов'язків крізь призму функцій діяльності того чи іншого суб'єкта. Окремо необхідно підкреслити, що термін «повноваження» має публічно-правову природу. Керуючись повноваженнями, державний орган завжди діє владно, виступає від імені держави [53, с. 229]. Це повною мірою стосується й повноважень Національної поліції у сфері публічно-сервісної діяльності з охорони прав і свобод людини та інтересів держави.

Основним нормативно-правовим актом, що регламентує діяльність поліції та відповідно визначає сферу її компетенції та повноважень, є Закон України «Про Національну поліцію». Як ми вже зазначали, Національна поліція як новий окремий (центральний) орган виконавчої влади за змістом своєї компетенції де-факто має охопити сферу правоохоронної діяльності ліквідованих органів міліції. Напевно, основною новелою нормативно-правової бази у правоохоронній сфері в цілому є формулювання завдань поліції. Справа у тім, що де-юре ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» передбачено лише одне завдання поліції – «надання поліцейських послуг». У свою чергу поліцейські послуги мають своє вираження у певних сферах – зокрема, у сфері охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави (п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про запобігання корупції»). Крім того, законодавець відійшов від визначення прав та обов'язків органу (як це було передбачено для міліції), натомість закріпив основні обов'язки безпосередньо поліцейського та повноваження поліції (статті 18, 23 Закону України «Про Національну поліцію» відповідно). Аналіз зазначених положень Закону України «Про Національну поліцію» дає підстави до складу публічно-сервісних повноважень поліції, якими вона наділена відповідно до покладених на неї завдань, зокрема, у сфері охорони прав і свобод людини та інтересів держави, віднести:

1) здійснення супроводження транспортних засобів у випадках, визначених законом (п. 12 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»);

2) видання дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів; видання та погодження дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху

(п. 13 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»);

3) вживання 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 (п. 14 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»);

4) вживання заходів для визначення осіб, які не здатні через стан здоров'я, вік або інші обставини повідомити інформацію про себе (п. 15 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»);

5) забезпечення безпеки взятих під захист осіб на підставах та в порядку, визначених законом (п. 16 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»);

6) вживання заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням серед дітей, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення волі (п. 17 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»);

7) здійснення охорони об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також взяття участі у здійсненні державної охорони (п. 19 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»);

8) здійснення на договірних засадах охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності (п. 20 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»).

Очевидно, що деталізація повноважень поліції за функціональним принципом має знайти відображення у відомчих нормативно-правових актах, які регламентують діяльність відповідних підрозділів Національної поліції. Звернувшись до положень відповідних актів та практики діяльності деяких підрозділів поліції можемо зазначити таке.

Наказом Національної поліції від 6 листопада 2015 р. № 73 (в редакції наказу від 18 листопада 2015 р. № 96) затверджено Положення про Департамент

патрульної поліції [139] (далі – Положення про ДПП). Відповідно до положень останнього Департамент патрульної поліції визначено як міжрегіональний територіальний орган Національної поліції, який створюється, ліквідовується та реорганізовується Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України в установленому законом порядку.

Аналіз змісту Положення про ДПП свідчить, що в цьому нормативно-правовому акті взагалі не визначено перелік повноважень чи хоча б прав або обов'язків ДПП, натомість цей документ окреслює перелік функцій Депараменту. Цікавим є той факт, що функції ДПП з позиції Положення випливають із завдань ДПП, які при цьому не визначені згаданим нормативно-правовим актом.

Аналіз функцій ДПП дає підстави віднести до тих з них, які зумовлюють виокремлення напрямів публічно-сервісної діяльності Національної поліції у сфері охорони прав і свобод людини та інтересів держави, такі:

1) реалізацію в межах своєї компетенції державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і громадського порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, безпеки дорожнього руху;

2) налагодження та підтримку партнерських відносин з населенням, територіальними громадами та інститутами громадянського суспільства для ефективного виконання завдань патрульної поліції і підвищення довіри населення до неї;

3) вживання організаційних заходів для підвищення рівня безпеки дорожнього руху.

Як бачимо, у Положенні про ДПП не відображено повноваження, зокрема, щодо здійснення супроводження транспортних засобів у випадках, визначених законом, та видання дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів; видання та погодження дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху. Такий підхід стосовно окреслення сфери компетенції ДПП виглядає, м'яко кажучи, дивним, адже створення Національної поліції почалося саме з

патрульної поліції, яка була покликана замінити такі підрозділи міліції, як патрульна служба, служба дільничних інспекторів міліції та Державна автомобільна інспекція.

Варто зазначити, що Кабінетом Міністрів України вартість забезпечення супроводження для безпечного перевезення негабаритних, великовагових та небезпечних вантажів, автобусів та інших транспортних засобів спеціалізованими автомобілями Національної поліції з використанням спеціальних світлових або звукових сигналів визначено у сумі 9 гривень за один кілометр супроводження одного транспортного засобу одним автомобілем (п. 40 розд. II Переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розмір плати за їх надання [154]).

Повноваження щодо видання дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів; видання та погодження дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху знаходять свій прояв у видачі поліцією таких з них: 1) дозвіл на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні; 2) погодження маршруту руху транспортного засобу під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів.

Перший вид повноважень встановлюється з метою збереження автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів (ч. 2 ст. 29 Закону України «Про дорожній рух» [142]). Порядок видачі дозволу на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні, та розмір плати за його отримання встановлено Кабінетом Міністрів України у постанові «Про заходи щодо збереження автомобільних доріг загального користування» від 27 червня 2007 р. № 879 [161].

Згідно з п. 32 Порядку здійснення габаритно-вагового контролю та справляння плати за проїзд автомобільними дорогами загального користування транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові та/або габаритні параметри яких перевищують нормативні, затвердженому вищевказаною Постановою, «дозвіл на рух великовагового та/або

великогабаритного транспортного засобу після отримання погодження маршруту видається уповноваженим підрозділом Національної поліції через центри надання адміністративних послуг». Підпунктом 5 пункту 2 зазначеного Порядку надано визначення дозволу на рух як єдиного уніфікованого документа, що видається уповноваженим органом відповідно до Правил проїзду великогабаритних та великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2001 р. № 30 «Про проїзд великогабаритних та великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами» [175], після внесення в установлених порядку і розмірі плати за проїзд таких транспортних засобів автомобільними дорогами загального користування, в якому визначаються умови експлуатації транспортних засобів протягом певного часу за встановленим маршрутом і який дає право на проїзд за таких умов. Згідно з пп. 4−6 Правил проїзду великогабаритних та великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами передбачено, що відповідні дозволи видаються уповноваженим підрозділом Національної поліції.

Аналіз положень наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про Департамент превентивної діяльності Національної поліції України» від 27 листопада 2015 р. № 123 та Інформаційної картки адміністративної послуги з оформлення документа дозвільного характеру (дозволу на участь у дорожньому русі транспортного засобу, вагові або габаритні параметри якого перевищують нормативні), затвердженої наказом Національної поліції України від 6 липня 2016 р. № 565 [67] дають підстави зробити висновок, що відповідним уповноваженим підрозділом Національної поліції є Департамент патрульної поліції Національної поліції та його територіальні органи.

Другий дозвільний документ (Погодження маршрутів руху транспортних засобів під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів) включено до Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності

(п. 97), наведеного у Законі України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» [174]. У свою чергу «розроблення і видача в установленому порядку документів щодо погодження маршрутів руху транспортних засобів під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів» віднесено до повноважень Національної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху згідно зі ст. 52^3 Закону України «Про дорожній рух». Цікаво, що відповідні публічно-сервісні повноваження Національної поліції у Законі України «Про перевезення небезпечних вантажів» [173] виражені як зміст одного з обов'язків перевізника небезпечних вантажів (абзаци 3, 9 ч. 2 ст. 8), що кореспондується з компетенцією Національної поліції у сфері дорожнього перевезення небезпечних вантажів (ст. 16).

Порядок погодження маршруту руху транспортного засобу під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів регламентовано наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження деяких нормативно-правових актів з питань дорожнього перевезення небезпечних вантажів» від 4 серпня 2018 р. № 656 [147]. Відповідно до положень останнього погодження відповідних маршрутів здійснюють підрозділи Національної поліції України.

Згідно з Інформаційною карткою адміністративної послуги з оформлення документа дозвільного характеру (погодження маршруту транспортних засобів під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів), затвердженою наказом Національної поліції України від 19 серпня 2017 р. № 879 [68], суб'єктом надання адміністративної послуги є Департамент патрульної поліції та відповідно його територіальні органи.

До переліку платних послуг, які надають підрозділи Національної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху (крім описаних вище), і які належать до сфери реалізації публічно-сервісних повноважень поліції, відносять: а) обстеження з виїздом на місце території або окремих ділянок автомобільних доріг, вулиць і залізничних переїздів, на яких планується розміщення об'єктів дорожнього сервісу, малих архітектурних форм; ділянок вулично-дорожньої мережі, на яких планується відкриття нових або перегляд діючих маршрутів руху

транспортних засобів, залучених до перевезення пасажирів; б) підготовку і видачу технічних умов на розміщення об'єкта дорожнього сервісу та малої архітектурної форми; в) перевірку проєктної документації щодо будівництва, реконструкції і ремонту автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів, об'єктів дорожнього сервісу, інших дорожніх споруд; забудови окремих територій населених пунктів; генеральних планів окремих забудов у населених пунктах; проєктів комплексних схем організації руху та спорудження ліній міського електричного транспорту; схем організації дорожнього руху на відповідність технічним умовам та нормативно-правовим актам з безпеки дорожнього руху з подальшим оформленням документів щодо її розгляду та затвердження з наданням погодження або відмови в наданні погодження (пп. 41−43 розділу II Переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розмір плати за їх надання [154]).

Повноваження поліції щодо вжиття заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної і медичної допомоги ст. 12 Закону України «Про екстрену медичну допомогу» [143], виражено як обов'язок поліцейських щодо надання домедичної допомоги людині у невідкладному стані. У свою чергу під домедичною допомогою зазначений Закон розуміє невідкладні дії та організаційні заходи, спрямовані на врятування та збереження життя людини у невідкладному стані та мінімізацію наслідків впливу такого стану на її здоров'я, що здійснюються на місці події особами, які не мають медичної освіти, але за своїми службовими обов'язками повинні володіти основними практичними навичками з рятування та збереження життя людини, яка перебуває у невідкладному стані, та відповідно до закону зобов'язані здійснювати такі дії та заходи (п. 1 ч. 1 ст. 1).

Частиною 2 ст. 12 Закону України «Про екстрену медичну допомогу» передбачено, що Порядок підготовки та підвищення кваліфікації з надання домедичної допомоги осіб, які зобов'язані її надавати, визначається Кабінетом Міністрів України [143]. На виконання відповідних положень Кабінетом

Міністрів України прийнято постанову «Про затвердження Порядку підготовки та підвищення кваліфікації осіб, які зобов'язані надати домедичну допомогу» [158]. Зокрема, відповідно до положень зазначеного нормативного документа підготовка проводиться з метою набуття особами, які згідно із своїми службовими обов'язками зобов'язані надавати домедичну допомогу, знань та практичних навичок з надання такої допомоги особам, які перебувають у невідкладному стані. Остання здійснюється «на базі вищих медичних і фармацевтичних навчальних закладів I–IV рівня акредитації незалежно від форми власності та підпорядкування, навчально-тренувальних відділів центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, навчально-тренувальних відділів Товариства Червоного Хреста, інших навчально-тренувальних підрозділів, які провадять діяльність відповідно до законодавства про освіту за програмами, затвердженими МОЗ і погодженими з МОНмолодьспортом» [158] (п. 3 Порядку підготовки та підвищення кваліфікації осіб, які зобов'язані надати домедичну допомогу) [209, с. 37]. При цьому відповідальним за наукове та методологічне забезпечення підготовки та підвищення кваліфікації викладачів і викладачів-інструкторів зазначених установ є Український науково-практичний центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф. Важливо відзначити, що особі, яка пройшла підготовку та успішно склала відповідний іспит, видається посвідчення за формою згідно з додатком, строк дії якого становить п'ять років.

Натомість Положенням про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України, затвердженим наказом Міністерства внутрішніх справ України від 26 січня 2016 р. № 50 [157] домедична підготовка поліцейських віднесена до системи службової підготовки як складник загальнопрофільної підготовки (п. 3, абз. 3 п. 6).

Розділ VII Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України домедичну медичну підготовку визначає як навчання, спрямоване на здобуття поліцейським теоретичних знань з основ медичної допомоги та оволодіння практичними уміннями і навичками,

необхідними для надання домедичної допомоги особам, які її потребують.

Навчання з домедичної підготовки передбачає формування у поліцейських знань і вдосконалення практичних умінь та навичок щодо: надання само- і взаємодопомоги у разі отримання травматичних пошкоджень і поранень, отруєння, нещасного випадку, раптового захворювання тощо; профілактики захворювань. При цьому заняття з домедичної підготовки проводять працівники медичних установ, профільних кафедр (циклів) закладів (установ).

Як бачимо, підготовка поліцейських до забезпечення реалізації повноважень щодо надання домедичної допомоги не відповідає підзаконним положенням щодо підготовки осіб, які зобов'язані надавати домедичну допомогу, що відповідно потребує свого належного нормативно-правового урегулювання.

Якщо говорити про повноваження Національної поліції, передбачені п. 17 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію», то з точки зору публічно-сервісної діяльності Національної поліції привертає увагу соціальний патронаж щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення волі. Зокрема, під соціальним патронажем законодавство розуміє допомогу звільненим особам шляхом здійснення комплексу правових, економічних, організаційних, психологічних, соціальних та інших заходів, зокрема надання послуг, спрямованих на їх соціальну адаптацію (п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» [181]). При цьому серед повноважень органів Національної поліції щодо здійснення соціального патронажу передбачено лише такі: 1) проведення перевірки прибуття звільненої особи до місця проживання в порядку, встановленому законодавством; 2) здійснення інших повноважень у цій сфері відповідно до Закону (ст. 20 Закону України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк»).

Стосовно вжиття заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, а також правопорушень серед дітей відзначимо, що Законом України «Про органи

і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» [168] передбачено обов'язки уповноважених підрозділів органів Національної поліції як органів у справах дітей (ст. 5). Аналіз законодавчо закріпленого кола обов'язків дає підстави до числа тих з них, що застосовуються у публічно-сервісній сфері, віднести:

– розшук дітей, що зникли, дітей, які залишили сім'ї, навчально-виховні заклади (бродяжать) та спеціальні установи для дітей;

– повернення до місця постійного проживання, навчання або направлення до спеціальних установ для дітей у термін не більше восьми годин з моменту виявлення дітей, яких було підкинуто, або які заблукали, або залишили сім'ю чи навчально-виховні заклади;

– відвідування правопорушників, що не досягли 18 років, за місцем їх проживання, навчання, роботи, проведення бесід з ними, їх батьками (усиновителями) або опікунами (піклувальниками);

– затримання і тримання у спеціально відведених для цього приміщеннях дітей віком від 11 років, які підозрюються у вчиненні суспільно небезпечних діянь, за які Кримінальним кодексом України передбачено покарання у виді позбавлення волі до п'яти років або більш м'яке покарання, і які не досягли віку, з якого за такі діяння особи підлягають кримінальній відповідальності, – до передачі їх під нагляд батьків, осіб, які їх замінюють, або адміністрації навчального чи іншого дитячого закладу, в якому постійно проживає ця дитина, але не більше восьми годин;

– затримання і тримання у спеціально відведених для цього приміщеннях дітей віком від 11 років, які підозрюються у вчиненні суспільно небезпечних діянь, що підпадають під ознаки діянь, за які Кримінальним кодексом України передбачено покарання у виді позбавлення волі понад п'ять років, і які не досягли віку, з якого за такі діяння особи підлягають кримінальній відповідальності, – до доставлення їх до суду для вирішення питання про поміщення їх у приймальники-розподільники для дітей, але не більше дванадцяти годин з моменту їх затримання;

– доставляння в органи Національної поліції на строк до восьми годин дітей, які вчинили адміністративне правопорушення, але не досягли віку, з якого настає адміністративна відповідальність, для встановлення особи, обставин вчинення правопорушення та передачі їх батькам чи особам, які їх замінюють, або у притулки для дітей служб у справах дітей;

– після встановлення особи дитини невідкладне сповіщення батьків або осіб, які їх замінюють, про адміністративне затримання дитини, а в разі вчинення кримінального правопорушення також інформування органів прокуратури;

– повідомлення органів опіки та піклування за місцем перебування дитини про відомий факт залишення його без опіки (піклування) батьків;

– здійснення відповідно до законодавства заходів соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення волі на певний строк;

– ведення обліку правопорушників, що не досягли 18 років, які потребують медичної допомоги, зокрема звільнених із спеціальних виховних установ, з метою проведення профілактичної роботи, інформувати відповідні служби у справах дітей стосовно цих дітей.

На нашу думку, не можна погодитись з тим, що доставляння органами поліції дітей, які вчинили адміністративне правопорушення, але не досягли віку, з якого настає адміністративна відповідальність, може тривати до восьми годин. У цьому контексті ми виходимо з того, що де-факто мова йде про доставлення порушника (у розумінні ст. 259 Кодексу України про адміністративні правопорушення), або адміністративне затримання (статті 260−263 Кодексу України про адміністративні правопорушення), адже підстави для здійснення відповідних заходів, що обмежують пересування особи повністю збігаються з підставами для доставлення такої дитини органами поліції. Якщо вести мову про доставлення особи згідно з положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення, то останнє має бути здійснене у максимально короткий строк, натомість за загальним правилом адміністративне затримання не має перевищувати трьох годин. У разі вчинення адміністративних правопорушень, пов’язаних зі спробами незаконного перетину державного кордону чи у сфері

обігу наркотичних засобів та психотропних речовин адміністративне затримання не може перевищувати трьох діб. Тож де-факто затримання дітей, які вчинили адміністративне правопорушення та не досягли 16 річного віку не може перевищувати відповідні загальні правила адміністративного затримання.

Здійснення охорони об’єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також взяття участі у здійсненні державної охорони та здійснення на договірних засадах охорони фізичних осіб та об’єктів права приватної і комунальної власності забезпечується поліцією охорони. Так, 13 жовтня 2015 р. постановою Кабінету Міністрів України № 834 утворено як юридичних осіб публічного права органи поліції охорони як територіальні органи Національної поліції. При цьому встановлено, що останні є правонаступниками Департаменту Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ та відповідних державних установ Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ, що ліквідуються в установленому законодавством порядку.

Під державною охороною законодавство розуміє систему організаційно-правових, режимних, оперативно-розшукових, інженерно-технічних та інших заходів, які здійснюються спеціально вповноваженими державними органами з метою забезпечення нормального функціонування органів державної влади України, безпеки посадових осіб та об’єктів, визначених Законом України «Про охорону органів державної влади України та посадових осіб» [172]. Статтею 10 зазначеного Закону Національна поліція віднесена до органів, які беруть участь у здійсненні державної охорони.

Законом України «Про охоронну діяльність» [171] визначено організаційно-правові принципи здійснення господарської діяльності у сфері надання послуг з охорони власності та громадян. Суб’єктом охоронної діяльності згідно із Законом може бути суб’єкт господарювання будь-якої форми власності. Відповідно поліція охорони є одним із таких суб’єктів. При цьому ст. 6 Закону України «Про охоронну діяльність» передбачено, що охорона окремих особливо важливих об’єктів права державної власності здійснюється виключно

державними підприємствами та організаціями. Перелік об'єктів державної та інших форм власності, охорона нерухомого майна (незалежно від цільового призначення) яких здійснюється виключно органами поліції охорони на договірних засадах, визначено постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 937 [130].

Пунктом 8 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» [137] до врегулювання на законодавчому рівні повноважень органів Міністерства внутрішніх справ України покладено на органи Національної поліції повноваження видавати та анулювати відповідно до законодавства дозволи на придбання, зберігання, носіння, перевезення і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, щодо зберігання і використання яких установлено спеціальні правила, порядок та на які поширюється дія дозвільної системи органів внутрішніх справ, а також на відкриття та функціонування об'єктів, де вони зберігаються чи використовуються, на діяльність стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення та мисливських стендів, підприємств і майстерень з виготовлення та ремонту зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, магазинів, у яких здійснюється їх продаж, піротехнічних майстерень, пунктів вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, правил поводження з ними та їх застосування.

Проведене дослідження публічно-сервісних повноважень Національної поліції у сфері охорони прав і свобод людини та інтересів держави дало змогу сформулювати такі висновки.

1. Під публічно-сервісними повноваженнями Національної поліції необхідно розуміти комплекс прав та прав та обов'язків з надання поліцейських послуг у сфері охорони прав і свобод людини та інтересів держави.

2. Особливістю реалізації публічно-сервісних повноважень Національної

поліції у сфері охорони прав і свобод людини та інтересів держави є їх тимчасовий характер стосовно видачі дозвільних документів у сфері дозвільної системи [210].

3. Доведено, що до складників функціональної системи Національної поліції, які наділені публічно-сервісними повноваженнями у сфері охорони прав і свобод людини та інтересів держави, належать: патрульна поліція (Департамент патрульної поліції Національної поліції), Департамент превентивної діяльності Національної поліції та поліція охорони.

4. Виявлено низку змістових прогалин нормативно-правового визначення публічно-сервісних повноважень Національної поліції, вирішення яких потребує внесення наступних змін та доповнень до положень нормативних актів:

1) положення про Департамент патрульної поліції, затверджене наказом Національної поліції від 6 листопада 2015 р. № 73 (в редакції наказу від 18 листопада 2015 р. № 96) необхідно привести у відповідність до Закону України «Про Національну поліцію» шляхом закріплення переліку повноважень, зокрема публічно-сервісних повноважень за функціональними напрямами діяльності патрульної поліції;

2) зміст Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 26 січня 2016 р. № 50, привести у відповідність до положень Порядку підготовки та підвищення кваліфікації осіб, які зобов’язані надати домедичну допомогу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2012 р. № 1115 шляхом:

– доповнення п. 2 розд. VII Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України абзацами наступного змісту:

«Заняття з домедичної підготовки проводяться на базі вищих медичних і фармацевтичних навчальних закладів I–IV рівня акредитації незалежно від форми власності та підпорядкування, навчально-тренувальних відділів центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, навчально-тренувальних відділів Товариства Червоного Хреста, інших навчально-тренувальних

підрозділів, які провадять діяльність відповідно до законодавства про освіту за програмами, затвердженими МОЗ і погодженими з МОН (п. 3 Порядку підготовки та підвищення кваліфікації осіб, які зобов'язані надати домедичну допомогу).

Особі, яка пройшла підготовку та успішно склала відповідний іспит, видається посвідчення за формою та строком дії, встановленими Порядком підготовки та підвищення кваліфікації осіб, які зобов'язані надати домедичну допомогу, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2012 р. № 1115»;

4) абз. 25 ч. 2 ст. 5 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» викласти у такій редакції:

«доставляти в органи Національної поліції на строк до трьох годин дітей, які вчинили адміністративне правопорушення, але не досягли віку, з якого настає адміністративна відповідальність, для встановлення особи, обставин вчинення правопорушення на строк, що не може перевищувати три години з подальшим здійсненням поліцейського піклування у порядку, встановленому ст. 41 Закону України "Про Національну поліцію"».

3.3 Адміністративні процедури здійснення Національною поліцією України публічно-сервісної діяльності з охорони прав і свобод людини та інтересів держави

Урегулювання питань забезпечення суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів громадян, закріплення нових суспільних відносин нормами права призводить до появи нових теоретико-правових категорій, нового змістового наповнення встановлених раніше чи зміни назви категорії за умови залишення її властивостей. Усе це торкається такої категорії науки адміністративного права, як «адміністративна процедура» [228, с. 11].

Будь-який закон без процедури його реалізації є недієвим. В умовах

сучасного розвитку Української держави, коли невиконання законів окремими посадовими особами стало прямим виявом та однією з умов правового свавілля, адміністративні процедури набувають особливої гостроти. У чинному адміністративному законодавстві України саме процедурна частина є найменш розвинутою. Процедурний механізм є невід'ємним елементом нормативно-правового регулювання щодо реалізації практично всіх різновидів матеріальних норм, зокрема у сфері охорони прав і свобод людини та інтересів держави.

У тлумачних словниках категорія «процедура» визначається як порядок, послідовна справа, послідовність дій [118, с. 231].

Інститут адміністративної процедури, як з наукової, так і з практичної точки зору, в адміністративно-правовій науці з'явився нещодавно. На думку Т. О. Коломоєць, адміністративна процедура – це встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально визначених адміністративних справ [12, с. 269−270]. Н. Р. Нижник вказує, що «процедури мають нормативний і фактичний вияв. З одного боку, вони є сукупністю загальноприйнятих і специфічних дій, які визначають послідовність здійснення різних дій і взаємодій між учасниками державно-управлінських відносин чи оформлення будь-яких справ, спрямованих на досягнення певного завершального результату. З іншого боку, процедури повинні бути орієнтиром для дій. Критерії наявності процедурної упорядкованості діяльності полягають у цільовій спрямованості, зорієнтованості на конкретний об'єкт управління, тривалості у часі, послідовності здійснення процедурних дій та їх документальній фіксації» [116].

Заслуговує на увагу позиція В. П. Тимощука, який пропонує «співвідношення між категоріями "адміністративна процедура" і "управлінська процедура", яке може проводитись за характером відповідно до зовнішньої або внутрішньої спрямованості діяльності адміністративного органу. Тобто реалізація внутрішньоорганізаційних функцій і повноважень здійснюється в рамках управлінської процедури, а прийняття адміністративних актів та укладення адміністративних договорів – у межах адміністративної процедури» [203, с. 62–63].

Заслуговує на увагу позиція Р. С. Мельника, який виокремлює такі ознаки адміністративної процедури: «1) у межах адміністративної процедури знаходить вияв юридична діяльність, яка регламентується адміністративно-процедурними нормами; 2) обов'язковим учасником будь-якої адміністративної процедури є суб'єкт публічного управління; 3) юридична діяльність, яка здійснюється у межах адміністративної процедури, має зовнішній характер, тобто спрямовується на фізичних або юридичних осіб організаційно не підпорядкованих суб'єкту публічного управління (зазначена ознака є головною, визначальною у характеристиці адміністративної процедури, дозволяє відмежувати останню від інших видів юридичної діяльності); 4) наслідком такої діяльності може стати прийняття обов'язкового до виконання нормативного або індивідуального акта управління чи вчинення дій, які безпосередньо не торкаються правового статусу фізичних або юридичних осіб» [106, с. 97–101].

Деякі вчені виокремлюють адміністративні процедури деяких видів діяльності органів публічної адміністрації. Ураховуючи думки вчених, які досліджували питання визначення сутності та видів адміністративних процедур в діяльності органів публічної адміністрації, нами було підтримано точку зору тих, які вважають, що адміністративні процедури у широкому розумінні охоплюють не лише вирішення індивідуально-конкретної справи, тобто можуть бути правозастосовними, але й установчими, нормотворчими та контрольними тощо. Уважаємо, що для поліції як незалежного професійного правореалізаційного (аполітичного) органу характерним є втілення правозастосовних та контрольних адміністративних процедур.

Відповідно до положень п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» «охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави» є однією із сфер надання поліцейських послуг, які, у свою чергу, становлять зміст завдань поліції. Нагадаємо, що у попередніх підрозділах нами обґрунтовано позицію, відповідно до якої права і свободи людини та інтереси держави є як об'єктом публічно-сервісної діяльності Національної поліції, так і об'єктом суспільних відносин, що виникають під час здійснення останньої як

предмета адміністративного права. Відповідно сформульовано визначення прав і свобод людини та інтересів держави як об'єкта публічно-сервісної діяльності.

У результаті, екстраполюючи зміст здійснення Національною поліцією України публічно-сервісної діяльності з охорони прав і свобод людини та інтересів держави крізь призму адміністративного інституту «адміністративна процедура», вважаємо доцільним виокремити такі ознаки адміністративних процедур: 1) визначаються адміністративно-процесуальними нормами (як законодавчого так і підзаконного рівня правової регламентації); 2) представлені однорідною групою організаційно-розпорядчих дій, які вчиняються послідовно, в певному порядку та узгоджуються між собою; 3) метою є реалізація норм матеріального адміністративного права; 4) ця діяльність є цілеспрямованою; 5) за змістом є правозастосовною та/або контрольною діяльністю; 6) завершується прийняттям певного адміністративного акта.

Підсумовуючи викладене, адміністративні процедури здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності з охорони прав і свобод людини та інтересів держави становлять урегульовану адміністративно-процесуальними нормами правозастосовну та контрольну діяльність у сферах дозвільної системи, дорожнього руху, охоронної діяльності, що здійснюється у межах визначених законом повноважень, які полягають у перевірці та документальному оформленні прийнятого уповноваженими поліцейськими рішення.

У попередньому підрозділі нами виокремлено конкретні публічно-сервісні повноваження Національної поліції, що є основою для висвітлення процедури реалізації кожного з них.

Як ми вже зазначали, повноваження щодо видання дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів; видання та погодження дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху знаходять свій вияв у видачі поліцією таких документів: 1) дозвіл на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні; 2) погодження маршруту руху транспортного засобу під час дорожнього перевезення

небезпечних вантажів.

Процедурні аспекти видачі дозволу на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні, та розмір плати за його отримання регламентовано постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо збереження автомобільних доріг загального користування» від 27 червня 2007 р. № 879 [161], якою затверджено Порядок здійснення габаритно-вагового контролю та справляння плати за проїзд автомобільними дорогами загального користування транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові та/або габаритні параметри яких перевищують нормативні.

Необхідність нормативно-правового забезпечення видачі дозволу на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні на рівні Кабінету Міністрів України безпосередньо передбачено законами України «Про дорожній рух» [142] (ч. 2 ст. 29) та «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [141] (абз. 1 ч. 1 ст. 4^1).

Пунктом 32 Порядку здійснення габаритно-вагового контролю та справляння плати за проїзд автомобільними дорогами загального користування транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові та/або габаритні параметри яких перевищують нормативні, передбачено, що перевізник, який має намір використовувати великоваговий та/або великогабаритний транспортний засіб, зобов’язаний не пізніше ніж за три доби звернутися до уповноважених Укравтодором підприємств із заявою про видачу погодження маршруту [161].

У заяві про видачу погодження маршруту повинні міститися відомості про характер і категорію вантажу, загальну масу навантаження на вісь (осі), габарити, технічну характеристику великовагового та/або великогабаритного транспортного засобу, строк перевезення і маршрут. У разі, коли під час здійснення габаритно-вагового контролю встановлено, що транспортний засіб є великоваговим та/або великогабаритним, до заяви додаються довідка про

здійснення габаритно-вагового контролю та документи, на підставі яких встановлюється маршрут проїзду такого транспортного засобу з часу завантаження до часу здійснення габаритно-вагового контролю [161].

Попередньо нами встановлено, що суб'єктами реалізації відповідного публічно-сервісного повноваження у складі Національної поліції є Департамент патрульної поліції та його територіальні підрозділи. При цьому беззаперечною особливістю здійснення підрозділами превентивної діяльності публічно-сервісної діяльності щодо видачі дозволів на рух великовагового та/або великогабаритного транспортного засобу полягає у посередництві центрів надання адміністративних послуг (п. 32 Порядку здійснення габаритно-вагового контролю та справляння плати за проїзд автомобільними дорогами загального користування транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові та/або габаритні параметри яких перевищують нормативні).

Центром надання адміністративних послуг є постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг (ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» [136]).

Незважаючи на вищевикладені законодавчі приписи щодо суб'єкта визначення процедури видачі Національною поліцією дозволу на рух великовагового та/або великогабаритного транспортного засобу, їх регламентація у межах постанови Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. № 879 на описаному нами вище закінчується.

Більш детальне висвітлення процедури видачі дозволу на рух великовагового та/або великогабаритного транспортного засобу міститься в Інформаційній картці адміністративної послуги з оформлення документа дозвільного характеру (дозволу на участь у дорожньому русі транспортного засобу, вагові або габаритні параметри якого перевищують нормативні), затвердженій наказом Національної поліції України від 19 серпня 2017 р. № 879 [67]. Справа у тім, що інформаційна картка адміністративної послуги, що надається

територіальним органом центрального органу виконавчої влади, іншого державного органу, їх посадовими особами, які уповноважені відповідно до закону надавати адміністративну послугу, затверджується на підставі типової інформаційної картки, затвердженої відповідним центральним органом виконавчої влади, іншим державним органом. При цьому Інформаційна картка адміністративної послуги містить інформацію про: «1) суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та вебсайту); 2) перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби − інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги; 3) платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу; 4) строк надання адміністративної послуги; 5) результат надання адміністративної послуги; 6) можливі способи отримання відповіді (результату); 7) акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги» (ст. 8 Закону України «Про адміністративні послуги»)[136]. Зокрема, з Інформаційної картки адміністративної послуги з оформлення документа дозвільного характеру (дозволу на участь у дорожньому русі транспортного засобу, вагові або габаритні параметри якого перевищують нормативні) випливає таке.

Для отримання адміністративної послуги необхідно подати: 1) заяву встановленого зразка; 2) визначений власником вулично-дорожньої мережі маршрут руху; 3) в разі перевищення параметрів погодження власників залізничних переїздів, мостового господарства та, за необхідності, служб міського електротранспорту, електромереж, електрифікації, електрозв'язку; 4) в разі перевищення параметрів погодження з дистанцією колії залізниці (державна власність) або власниками переїздів (інші форми власності) чи уповноваженими ними організаціями, якщо габарити надгабаритного транспортного засобу перевищують за шириною 5 метрів, за довжиною 26 метрів, за висотою 4,5 метра,

а загальна маса великовагового ТЗ перевищує 52 тони; 5) в разі перевищення параметрів висновок за результатами проведення спеціалізованого обстеження або випробування будівель, споруд і мереж на маршруті (якщо загальна маса великовагового транспортного засобу перевищує 60 тонн); 6) платіжні документи (квитанції) про оплату вартості за надання послуги [68].

Послідовність дій одержувача адміністративної послуги полягає у такому: 1) подання до центру надання адміністративних послуг повного комплекту документів, необхідного для отримання дозволу на участь у дорожньому русі транспортного засобу, вагові або габаритні параметри перевищують нормативні; 2) перевірка поданих одержувачем послуги документів; 3) направлення документів до Департаменту патрульної поліції; 4) оформлення дозволу на участь у дорожньому русі транспортного засобу, вагові або габаритні параметри якого перевищують нормативні; 5) внесення даних до інформаційного порталу Національної поліції; 6) направлення документів до центру надання адміністративних послуг; 7) видача заявникові дозволу на участь у дорожньому русі транспортного засобу, вагові або габаритні параметри якого перевищують нормативні [68].

З процедурної точки зору особливої уваги заслуговують положення Технологічної картки адміністративної послуги з видачі дозволу на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів [202]. Справа в тім, що технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги [136]. У свою чергу загальні вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги визначено Кабінетом Міністрів України постановою від 30 січня 2013 р. № 44 [146].

Згідно з технологічною карткою відповідної адміністративної послуги етапи з видачі дозволу на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів мають бути здійснені у такі терміни: 1) отримання згідно з актом прийому-передачі документів, наданих у Департамент (центр) надання адміністративних послуг – протягом 1 дня; 2) накладення відповідної резолюції і передача документів до безпосередніх виконавців – протягом 1 дня; 3) оформлення

дозволу для перевезення надгабаритних, великовагових вантажів – протягом 4 днів; 4) внесення даних до електронного реєстру Департаменту (центру) надання адміністративних послуг – протягом 1 дня; 5) передача згідно з актом прийому-передачі погодження (або відмови) до Департаменту (центру) надання адміністративної послуги – протягом 1 дня [202].

Як ми вже зазначали, порядок погодження маршрутів руху транспортних засобів під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів урегульовано Правилами перевезення небезпечних вантажів, «санкціонованими» Міністерством внутрішніх справ України [147]. У свою чергу у попередньому підрозділі нами обґрунтовано позицію, що суб'єктом надання описуваної адміністративної послуги (суб'єктом реалізації сервісного поліцейського повноваження) є Департамент патрульної поліції та його територіальні підрозділи. Відповідно під час викладення змісту окремих положень зазначених вище Правил, говорячи про суб'єкта надання відповідної адміністративної послуги, ми зазначаємо останній як «уповноважений орган (підрозділ) Національної поліції».

Перелік небезпечних вантажів, на перевезення яких необхідно отримувати погодження дорожнього перевезення небезпечних вантажів уповноваженого органу (підрозділу) Національної поліції, перелічені у гл. 1.10 додатка А до Європейської угоди про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів (ДОПНВ) [60].

Відповідно до п. 3 розд. 2 наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження деяких нормативно-правових актів з питань дорожнього перевезення небезпечних вантажів» від 4 серпня 2018 р. № 656 передбачено, що для отримання погодження маршруту руху транспортного засобу під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів перевізник (суб'єкт перевезення небезпечних вантажів) або уповноважена ним особа подає до центру надання адміністративних послуг:

1) заяву (у заяві зазначаються маршрут руху, місцезнаходження і телефони відправника, перевізника та одержувача небезпечного вантажу, відомості про

транспортні засоби, кількість небезпечного вантажу, строк перевезення та прізвище уповноваженого (відповідальної за перевезення особи));

2) інформацію щодо ДОПНВ-свідоцтва про підготовку водіїв транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі (далі − свідоцтво ДОПНВ про підготовку водія) (номер, ким видане, дата видачі, строк дії);

3) інформацію щодо свідоцтва про допущення транспортних засобів до перевезення визначених небезпечних вантажів, якщо таке свідоцтво передбачено вимогами гл. 9.1 додатка В до ДОПНВ (номер, ким видане, дата видачі, строк дії);

4) інформацію щодо свідоцтва про підготовку уповноваженого з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів автомобільними дорогами (номер, ким видане, дата видачі, строк дії) та копію наказу (договору) щодо його призначення;

5) інформацію про чинний договір обов’язкового страхування відповідальності суб’єктів перевезення небезпечних вантажів на випадок настання негативних наслідків під час перевезення небезпечних вантажів;

6) у разі перевезення вибухових матеріалів і речовин, бойових припасів до вогнепальної зброї − інформацію про дозвіл на перевезення вибухових матеріалів і речовин або бойових припасів до вогнепальної зброї, виданий поліцією;

7) інформацію про документ, що підтверджує повноваження уповноваженої особи, у разі подання заяви представником перевізника;

8) копію квитанції щодо оплати адміністративної послуги за оформлення погодження [147].

Важливо зазначити, що міжнародне перевезення небезпечних вантажів (на маршрутах, затверджених Міністерством інфраструктури України і уповноваженого органу (підрозділу) Національної поліції, здійснюється без погодження дорожнього перевезення небезпечних вантажів, виданого уповноваженим органом (підрозділом) Національної поліції.

У разі відповідності документів, наданих перевізником або його уповноваженою особою для отримання погодження маршруту руху транспортного засобу під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів,

вимогам Правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів, затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України від 4 серпня 2018 р. № 656, інформації щодо вказаних транспортних засобів та відповідальних за перевезення осіб у єдиній інформаційній системі Міністерства внутрішніх справ та внесення перевізником плати за оформлення такого погодження підрозділ поліції видає погодження маршруту руху транспортного засобу під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів у строк не пізніше ніж десять робочих днів з дати надходження заяви та документів, що додаються до заяви [147]).

Підрозділи поліції формують погодження маршрутів руху транспортних засобів під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів у єдиній інформаційній системі Міністерства внутрішніх справ [147]).

Згідно з Технологічною карткою адміністративної послуги з видачі погодження маршруту руху транспортного засобу під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів строками реалізації конкретних етапів відповідної послуги є: 1) отримання згідно з актом прийому-передачі документів, наданих у Департамент (центр) надання адміністративних послуг – протягом 1 дня; 2) накладення відповідної резолюції і передача документів до безпосередніх виконавців – протягом 1 дня; 3) оформлення дозволу для перевезення надгабаритних, великовагових вантажів – протягом 4 днів; 4) внесення даних до електронного реєстру Департаменту (центру) надання адміністративних послуг – протягом 1 дня; 5) передача згідно з актом прийому-передачі погодження (або відмови) до Департаменту (центру) надання адміністративної послуги – протягом 1 дня [202].

Відповідно до пп. 10, 11 розд. 2 наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження деяких нормативно-правових актів з питань дорожнього перевезення небезпечних вантажів» від 4 серпня 2018 р. № 656 «погодження маршруту руху транспортного засобу під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів видається на одноразовий проїзд. У разі здійснення постійних проїздів за однаковим маршрутом тим самим транспортним засобом з тими самими вантажами погодження може видаватися

на кілька проїздів. Строк дії погодження маршруту руху транспортного засобу під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів не має перевищувати терміну дії свідоцтва про допущення транспортних засобів до перевезення визначених небезпечних вантажів, чинного договору обов'язкового страхування відповідальності суб'єктів перевезення небезпечних вантажів у разі настання негативних наслідків під час перевезення небезпечних вантажів та свідоцтва ДОПНВ про підготовку водія. Якщо на маршруті перевезення небезпечних вантажів виникає підвищена небезпека для учасників дорожнього руху (несприятливі погодні умови, землетруси, дорожньо-транспортні пригоди, техногенні аварії, страйки, громадські заворушення, бойові дії або інші надзвичайні події), працівниками підрозділів поліції, на території обслуговування яких виникли такі ситуації, до маршруту руху можуть уноситися зміни з обов'язковим зазначенням дати внесення змін, ділянки, виключеної з маршруту, ділянки, якою рух дозволено, строку дії змін, посади та прізвища уповноваженого працівника поліції, який вніс зміни та особисто їх підписав (підпис має бути скріплений печаткою). Під час внесення змін до маршруту руху відповідний підрозділ поліції інформує перевізника про причини такого рішення» [147]).

Особливої уваги потребує той факт, що у разі виникнення обставин, за яких на маршруті перевезення небезпечних вантажів виникає підвищена небезпека для учасників дорожнього руху (несприятливі погодні умови, землетруси, дорожньо-транспортні пригоди, техногенні аварії, страйки, громадські заворушення або інші надзвичайні події), поліцейськими уповноважених підрозділів Національної поліції (патрульної поліції) на місцях можуть уноситися зміни до маршруту руху з обов'язковим зазначенням дати внесення змін, ділянки, виключеної з маршруту, ділянки, якою рух дозволено, терміну дії змін, посади та прізвища уповноваженого поліцейського патрульної поліції, який вніс зміни, та його особистого підпису, скріпленого печаткою. Уповноважений орган (підрозділ) Національної поліції при внесенні змін до маршруту руху інформує перевізника про причини цих рішень.

На нашу думку, описані положення щодо порядку зміни маршруту перевезення небезпечних вантажів та, відповідно, його документального оформлення (внесення змін до відповідного дозвільного документа) не надто чітко визначають алгоритм процедурних дій. Так, не зовсім зрозуміло: у який саме строк та якими засобами має бути забезпечено офіційне повідомлення перевізника небезпечного вантажу про зміни маршруту перевезення. Аналогічним чином не зрозуміло: який саме представник уповноваженого органу (підрозділу) Національної поліції має внести зміни до погодження про перевезення небезпечного вантажу, яке, крім того, потребує засвідчення посадовою особою перевізника, відповідальною за перевезення небезпечних вантажів, адже за інших обставин не буде юридичного підтвердження про отримання інформації перевізником. Тому вважаємо за необхідне деталізувати процедуру та строки повідомлення перевізника про зміну маршруту перевезення небезпечного вантажу та відповідно відображення таких змін у погодженні.

Виходячи з того, що дозвіл на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні та погодження маршруту руху транспортного засобу під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів, віднесено до Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності [174] (пп. 76 та 97 відповідно), з приводу інших процедурних питань здійснення відповідних публічно-сервісних повноважень Національною поліцією звернемось до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Так, ч. 5 ст. 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» передбачені підстави для відмови у видачі документа дозвільного характеру, а саме: подання суб’єктом господарювання неповного пакета документів, необхідних для одержання документа дозвільного характеру, згідно із встановленим вичерпним переліком; виявлення в документах, поданих суб’єктом господарювання, недостовірних відомостей; негативний висновок за результатами проведених експертиз та обстежень або інших наукових і технічних оцінок, необхідних для видачі документа дозвільного характеру [141].

Також зазначено, що «у разі усунення суб'єктом господарювання причин, що стали підставою для відмови у видачі документа дозвільного характеру, повторний розгляд документів здійснюється дозвільним органом у строк, що не перевищує п'яти робочих днів з дня отримання відповідної заяви суб'єкта господарювання, документів, необхідних для видачі документа дозвільного характеру, і документів, які засвідчують усунення причин, що стали підставою для відмови у видачі документа дозвільного характеру, якщо інше не встановлено законом» [141] (абз. 8 ч. 5 ст. 4^1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»).

Надзвичайно важливою є законодавча позиція, відповідно до якої: «у разі, якщо у встановлений законом строк суб'єкту господарювання не видано документ дозвільного характеру або не прийнято рішення про відмову у його видачі, через десять робочих днів з дня закінчення встановленого строку для видачі або відмови у видачі документа дозвільного характеру суб'єкт господарювання має право провадити певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності» [141]. Днем видачі документа дозвільного характеру вважається останній день строку розгляду заяви дозвільним органом, передбачений законом.

Підставами для анулювання документа дозвільного характеру є:

– звернення суб'єкта господарювання із заявою про анулювання документа дозвільного характеру;

– наявність в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб − підприємців та громадських формувань відомостей про припинення юридичної особи шляхом злиття, приєднання, поділу, перетворення та ліквідації, якщо інше не встановлено законом;

– наявність в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб − підприємців та громадських формувань відомостей про припинення підприємницької діяльності фізичної особи − підприємця (ч. 7 ст. 4^1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [141]).

Крім того, дозвільний орган, що видав документ дозвільного характеру, може звернутися до адміністративного суду з позовом про застосування заходу реагування у вигляді анулювання документа дозвільного характеру за наявності хоча б однієї з таких підстав:

1) встановлення факту надання в заяві про видачу документа дозвільного характеру та документах, що додаються до неї, недостовірної інформації;

2) здійснення суб'єктом господарювання певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, на які отримано документ дозвільного характеру, з порушенням вимог законодавства, щодо яких дозвільний орган видавав припис про їх усунення із наданням достатнього часу для їх усунення.

Рішення дозвільного органу про анулювання документа дозвільного характеру може бути оскаржено до адміністративного суду.

Окремої уваги заслуговує наступне положення ст. 4^1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»: «Анулювання документа дозвільного характеру з підстав, не передбачених законом, забороняється».

Як ми вже зазначали переважно процедурні аспекти реалізації публічно-сервісної діяльності Національної поліції знаходять свою деталізацію у межах підзаконних та відомчих нормативних актів. При цьому очевидним є, що положення відповідних документів не можуть суперечити законодавчим приписам. Натомість серед підстав для анулювання погодження маршруту руху транспортного засобу під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів встановлюють: «настання надзвичайної ситуації (несприятливі погодні умови, землетруси, дорожньо-транспортні пригоди, техногенні аварії, страйки, здійснення виробничої діяльності на вулично-дорожній мережі тощо), що створює загрозу безпеці дорожнього руху за маршрутом руху, визначеним у погодженні» підп. «5» п. 7 розд. 2 наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження деяких нормативно-правових актів з питань дорожнього перевезення небезпечних вантажів» від 4 серпня 2018 р. № 656. Як бачимо, відповідна підстава для анулювання дозвільного документа не передбачена

Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» чи будь-яким іншим законодавчим актом.

На нашу думку, зміст зазначеної підстави цілком відповідає можливості зміни маршруту перевезення небезпечного вантажу, що безпосередньо передбачено відповідними правилами. У результаті вважаємо за необхідне підп. 5 п. 7 розд. 2 наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження деяких нормативно-правових актів з питань дорожнього перевезення небезпечних вантажів» від 4 серпня 2018 р. № 656 виключити як такий, що прямо суперечить Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» передбачено можливість переоформлення документа дозвільного характеру на підставах, визначених окремим нормативним актом стосовно того чи іншого документа. Так, підставами переоформлення погодження маршруту руху транспортного засобу під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів є: 1) зміна найменування перевізника, а в разі, якщо перевізником є фізична особа − підприємець, − прізвища, імені, по батькові; 2) зміна місцезнаходження перевізника; 3) зміни в маршруті руху транспортного засобу, що перевозить небезпечний вантаж; 4) заміна транспортного засобу або водія, що здійснює перевезення небезпечного вантажу[147]. Натомість чинним Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» чітко встановлено, що зміна найменування та місцезнаходження юридичної особи або прізвища, імені, по батькові та місця проживання фізичної особи − підприємця не є підставами для переоформлення документа дозвільного характеру. Крім того, зміна найменування акціонерного товариства у зв’язку із зміною типу акціонерного товариства або перетворенням акціонерного товариства в інше господарське товариство не є підставою для переоформлення документів дозвільного характеру. У такому разі товариство має право продовжувати провадження певних дій щодо здійснення господарської

діяльності або видів господарської діяльності на підставі виданого раніше такому товариству документа дозвільного характеру [141].

З викладеного знову випливає, що низка положень наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження деяких нормативно-правових актів з питань дорожнього перевезення небезпечних вантажів» від 4 серпня 2018 р. № 656 не відповідають змісту Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». У результаті констатуємо, що абз. 1 та 2 п. 5 розд. 2 наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження деяких нормативно-правових актів з питань дорожнього перевезення небезпечних вантажів» від 4 серпня 2018 р. № 656 потребують вилучення.

У разі виникнення підстав для переоформлення документа дозвільного характеру суб'єкт господарювання зобов'язаний протягом п'яти робочих днів з дня настання таких підстав подати дозвільному органу або адміністратору заяву про переоформлення документа дозвільного характеру. Дозвільний орган протягом двох робочих днів з дня одержання заяви про переоформлення документа дозвільного характеру зобов'язаний прийняти рішення про переоформлення документа дозвільного характеру з урахуванням змін, зазначених у заяві про переоформлення документа дозвільного характеру. У свою чергу не пізніше наступного робочого дня документ дозвільного характеру, який був виданий початково, визначається недійсним [141].

Характеристика процедур видачі дозволу на участь у дорожньому русі транспортного засобу, вагові або габаритні параметри якого перевищують нормативні та погодження маршруту руху транспортного засобу під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів випливає, що у цьому випадку адміністративні процедури здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності має чітко виражений «дозвільний характер». Відповідно у межах таких процедур (у цьому випадку ми говоримо лише про дозвільну діяльність у сфері господарської діяльності) можна виокремити такі послідовні обов'язкові стадії, що становлять комплекси процедурних дій:

1) звернення суб’єктом господарювання до центру надання адміністративних послуг про видачу документа дозвільного характеру містить такі етапи: а) подання суб’єктом господарювання нормативно передбаченого пакета документів для отримання дозвільного документа; б) прийом і реєстрація документів, необхідних для видачі документа дозвільного характеру; в) перевірка поданих одержувачем послуги документів співробітниками дозвільного центру; г) направлення документів до уповноваженого органу Національної поліції (для описуваних дозволу та погодження – Департамент патрульної поліції або його уповноважений територіальний підрозділ);

2) розгляд заяви одержувача послуги – має такі етапи: а) отримання органом (підрозділом) Національної поліції згідно з актом прийому-передачі документів, наданих у Департамент (центр) надання адміністративних послуг; б) накладення керівником органу (підрозділу) Національної поліції відповідної резолюції і передача документів до безпосередніх виконавців; в) перевірка представниками Національної поліції пакета поданого одержувачем послуг документів на їх комплектність та відповідність вимогам;

3) прийняття органом (підрозділом) Національної поліції рішення про видачу або відмову у видачі документа дозвільного характеру – містить етапи: а) оформлення документа дозвільного характеру; б) унесення даних до інформаційного порталу Національної поліції;

4) видача суб’єкту господарювання документа дозвільного характеру – складається з таких етапів: а) передача згідно з актом прийому-передачі дозвільного документа (або відмови у його видачі) до Департаменту (центру) надання адміністративної послуги; б) видача заявникові документа дозвільного характеру;

5) здійснення контролю з приводу дотримання законодавства у сфері дії документа дозвільного характеру. У межах цієї стадії вважаємо доцільним виділити окремі процедурні етапи на факультативних правах: а) анулювання документів дозвільного характеру; б) переоформлення документів дозвільного характеру; в) внесення змін до документів дозвільного характеру тощо.

Беззаперечними особливостями здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності з видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності є процедурне (організаційне) посередництво центрів з надання адміністративних послуг у реалізації поліцією відповідних повноважень та, як наслідок, двохетапна перевірка пакета поданого заявником документів – представником центру з надання адміністративних послуг та уповноваженою посадовою особою (виконавцем) органу (підрозділу) Національної поліції [205].

Серед дозвільних повноважень Національної поліції особливого значення набуває також супроводження негабаритних, великовагових та небезпечних вантажів, автобусів та інших транспортних засобів спеціалізованими автомобілями Національної поліції з використанням спеціальних світлових або звукових сигналів. Процедурні аспекти реалізації відповідної діяльності поліцією визначені Інструкцією з питань супроводження транспортних засобів спеціалізованими автомобілями Національної поліції і забезпечення безпеки дорожнього руху під час його здійснення, затвердженою наказом Міністерства внутрішніх справ України від 29 листопада 2016 р. № 1259 [149].

Супроводження транспортних засобів спеціалізованими автомобілями Національної поліції з використанням спеціальних світлових або звукових сигналів може здійснюватися для:

– забезпечення безпеки дорожнього руху під час перевезення небезпечних, негабаритних і великовагових вантажів (здійснюється на платній основі згідно з п. 40 розд. II Переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розмір плати за їх надання [154]);

– супроводження груп дітей до або з місць оздоровлення та відпочинку (здійснюється безоплатно згідно з ч. 7 ст. 28 Закону України «Про оздоровлення та відпочинок дітей» [167]);

– супроводження транспортних засобів Міністерства внутрішніх справ та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує та координує Міністр внутрішніх справ України (безоплатно – у разі виникнення службової

необхідності та за наявності відповідного доручення голови Національної поліції (п. 5 розд. III Інструкції з питань супроводження транспортних засобів спеціалізованими автомобілями Національної поліції і забезпечення безпеки дорожнього руху під час його здійснення, затвердженій наказом Міністерства внутрішніх справ України від 29 листопада 2016 р. № 1259 [149])).

За необхідності супроводження транспортних засобів і забезпечення безпеки дорожнього руху під час перевезення небезпечних, негабаритних та великовагових вантажів, автобусів та інших транспортних засобів у межах:

1) однієї області / міста – автомобільний перевізник за 5 днів до запланованої дати супроводження звертається з відповідним листом на ім'я керівника територіального органу Національної поліції;

2) декількох областей – автомобільний перевізник за 5 днів до запланованої дати супроводження звертається з відповідним листом на ім'я керівництва Національної поліції України.

У листі зазначаються: дата поїздки; марка та номерний знак транспортного засобу, що здійснює перевезення; прізвище, ім'я, по батькові та номер телефону водія; прізвище, ім'я, по батькові та номер телефону відповідальної за перевезення особи; детальний маршрут руху [149].

За необхідності забезпечення супроводу груп дітей до місць оздоровлення та відпочинку і у зворотному напрямку, під час екскурсій у межах:

1) однієї області / міста – автомобільний перевізник за 5 днів до запланованої дати супроводження звертається з відповідним листом на ім'я керівника територіального органу Національної поліції;

2) декількох областей – автомобільний перевізник за 5 днів до запланованої дати супроводження звертається з відповідним листом на ім'я керівництва Національної поліції України.

У листі зазначаються: дата поїздки; мета поїздки; кількість дітей; марка та номерний знак транспортного засобу, що здійснює перевезення; прізвище, ім'я, по батькові водія та номер його телефону; прізвище, ім'я, по батькові керівника групи та номер його телефону; детальний маршрут руху [149].

Якщо відповідна послуга згідно із Законом надавалася на платній основі, то п. 3 Інструкції з питань супроводження транспортних засобів спеціалізованими автомобілями Національної поліції і забезпечення безпеки дорожнього руху під час його здійснення передбачено, що після закінчення супроводження складається акт виконаних робіт у двох примірниках за формою, наведеною в додатку до цієї Інструкції.

Більш детально зазначена Інструкція регламентує організаційно-управлінські питання щодо здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності з приводу надання послуги із супроводження транспортних засобів спеціалізованими автомобілями Національної поліції. Так, положеннями відповідного нормативного акта передбачено кількість залучення особового складу поліцейських та спеціалізованих автомобілів Національною поліцією, порядок визначення старшого наряду, розподіл поліцейських між транспортними засобами, окремі правила забезпечення безпеки дорожнього руху при такому супроводженні тощо. Для прикладу зазначимо, що п. 6 Інструкції з питань супроводження транспортних засобів спеціалізованими автомобілями Національної поліції і забезпечення безпеки дорожнього руху під час його здійснення передбачено порядок дій керівника відповідного підрозділу Національної поліції у разі отримання завдання щодо здійснення супроводження, а саме такий керівник:

– вивчає маршрут, за яким здійснюватиметься супроводження, особливості організації дорожнього руху на ньому, дислокацію постів і маршрутів патрулювання, систему зв’язку і взаємодії з ними екіпажів патрульних транспортних засобів, які здійснюють супроводження;

– призначає старшого та склад екіпажу (екіпажів) супроводження, проводить інструктаж. Екіпаж патрульного транспортного засобу супроводження складається з двох поліцейських;

– організовує огляд транспортних засобів, виділених для супроводження, наявних засобів радіозв’язку, спеціальних світлових і звукових сигналів.

Порівняно навіть із супроводженням Національною поліцією

транспортних засобів менш процедурно регламентованими є такі публічно-сервісні повноваження Національної поліції, як:

– вживання 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 (п. 14 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»);

– вживання заходів для визначення осіб, які нездатні через стан здоров'я, вік або інші обставини повідомити інформацію про себе (п. 15 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»);

– вживання заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням серед дітей, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення волі (п. 17 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»).

Так, у попередньому підрозділі нами розглянуті зміст та загальні правові засади реалізації зазначених поліцейських повноважень. З приводу процедури їх здійснення можемо відзначити, що остання має переважно узагальнений законодавчий зміст, адже будь-які дії мають реалізаційний (процесуальний або процедурний) характер. Утім детальної регламентації конкретних дій поліції щодо реалізації відповідного повноваження на підзаконному чи відомчому рівні не передбачено.

Наприклад, як відомо, з визначення поліцейських заходів, останні застосовуються для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень (ч. 1 ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію»). Так, реалізація повноважень поліції, передбачених пп. 15 та 17 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» нерозривно пов'язана із застосуванням такого поліцейського заходу, як поліцейське піклування (ст. 41 Закону України «Про Національну поліцію»).

Аналіз ст. 41 Закону України «Про Національну поліцію» дає змогу вести мову про певні загальні правила реалізації поліцейського піклування, серед яких

можна виокремити такі:

1. Підстави здійснення поліцейського піклування. Так, поліцейське піклування може здійснюватися щодо: 1) неповнолітньої особи віком до 16 років, яка залишилася без догляду; 2) особи, яка підозрюється у втечі з психіатричного закладу чи спеціалізованого лікувального закладу, де вона утримувалася на підставі судового рішення; 3) особи, яка має ознаки вираженого психічного розладу і створює реальну небезпеку оточуючим або собі; 4) особи, яка перебуває у публічному місці і внаслідок сп'яніння втратила здатність самостійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі.

2. Зміст поліцейського піклування. Щоб не вдаватися до повного викладення змісту законодавчих положень зазначимо, наприклад, що до неповнолітніх осіб віком до 16 років, які залишилися без догляду, поліцейське піклування має наслідком – «передавання батькам або усиновителям, опікунам, піклувальникам, органам опіки та піклування».

При здійсненні відповідних процедурних дій, які мають забезпечити кінцеву мету поліцейського піклування Законом України «Про Національну поліцію» передбачено ключові права та обов'язки поліцейського (наприклад, поліцейський зобов'язаний негайно повідомити особі зрозумілою для неї мовою підстави застосування поліцейського піклування; поліцейський уповноважений вилучати у особи зброю чи інші предмети, якими особа може завдати шкоди оточуючим чи собі тощо). Отже, відповідні законодавчі положення не можна визнати окремими елементами процедури, вони є загальними нормативними засадами процесуальної діяльності.

3. Документальне оформлення факту поліцейського піклування. З цього приводу законом передбачено необхідність складення поліцейським рапорту, (його зміст, кількість примірників тощо) та повідомлення за допомогою технічних засобів відповідального поліцейського у підрозділі поліції.

Абсолютно не регламентована (та не може бути регламентованою) процедура надання невідкладної, зокрема домедичної та медичної допомоги поліцейськими. Як ми вже зазначали, чинними нормативно-правовими

приписами регламентовані питання набуття поліцейським відповідних знань з надання такого виду допомоги. При цьому самі прикладні (процесуальні) дії, які законом називаються «невідкладними», полягатимуть у наданні такої допомоги, тобто вжитті конкретних медичних дій та організаційних заходів.

Вважаємо, що такі публічно-сервісні повноваження (умовно випливаючи з положень законодавства) з точки зору адміністративно-правового регулювання крізь призму процедури їх здійснення можуть бути охарактеризовані такими стадіями:

1) настання підстав для реалізації поліцейського повноваження (можуть мати як виключно юридичний зміст – неповнолітня особа залишилась без догляду, так і, крім того, фахово-оціночний – з медичної точки зору є необхідність у орієнтуванні, який стан людини створює реальну небезпеку оточуючим або собі;

2) здійснення техніко-юридичних дій (загальні правила реалізації таких дій визначені законом, їх окремі організаційно-правові аспекти можуть бути деталізовані на підзаконному рівні; відповідні дії є переважно організаційно-професійними та безпосередньо випливають із закону або потребують спеціальних знань та відповідної підготовки (знання не є юридичними));

3) підготовка підсумкового документа (складення акта, рапорту).

Окремої уваги потребує порядок здійснення Національною поліцією охоронної діяльності. Так, згідно зі ст. 8 Закону України «Про охоронну діяльність» суб’єкт охоронної діяльності надає послуги з охорони на підставі договору, укладеного із замовником у письмовій формі відповідно до законодавства. При цьому у договорах про надання послуг з охорони майна та фізичних осіб відповідно до положень Цивільного кодексу України визначаються умови відшкодування суб’єктом охоронної діяльності шкоди, заподіяної через неналежне виконання ним своїх зобов’язань.

Зрозуміло, що поліція охорони як складник Національної поліції не може на рівних засадах із замовником послуги (приватною особою) вносити зміни та доповнення щодо охорони об’єктів чи фізичних осіб. Відповідний договір є

типовим та за юридичною характеристикою – «адміністративним договором». Згідно з п. 16 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративним договором є «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 і укладається на підставі закону» [74].

Організаційно-службові аспекти діяльності поліції охорони достатньо детально регламентовані на відомчому рівні – у наказі Міністерства внутрішніх справ України «Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань забезпечення фізичної охорони об'єктів» від 7 липня 2017 р. № 577 [169], яким затверджено Інструкцію, що визначає основні засади службової діяльності органів і підрозділів поліції охорони, спрямовані на організацію та виконання заходів з фізичної охорони об'єктів і майна усіх форм власності, фізичних осіб, прийнятих під охорону на договірних засадах. Як бачимо, цей документ жодним чином не визначає порядок реалізації відповідного публічно-сервісного повноваження, а розкриває зміст лише порядку забезпечення поліцією охорони об'єктів і майна усіх форм власності, фізичних осіб крізь призму статусу поліцейських як представників суб'єкта охоронної діяльності.

Спираючись на викладене, вважаємо, що основними стадіями здійснення Національною поліцією охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності на договірних засадах є:

1) вираження наміру одержувачем послуги з охорони об'єктів і майна усіх форм власності, фізичних осіб;

2) укладення адміністративного договору між Національною поліцією та замовником охорони об'єктів і майна усіх форм власності, фізичних осіб;

3) службова діяльність органів і підрозділів поліції охорони спрямована на організацію та виконання заходів з фізичної охорони об'єктів і майна усіх форм власності, фізичних осіб, прийнятих під охорону на договірних засадах.

Розглянувши різні адміністративні процедури здійснення Національною

поліцією публічно-сервісної діяльності з охорони прав і свобод людини та інтересів держави вважаємо за можливе поділити їх на:

1) дозвільні адміністративні процедури здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності (імперативні адміністративні процедури здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності) – детально регламентовані на підзаконному та/або відомчому рівні;

2) відносно встановлені адміністративні процедури здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності – зміст адміністративної процедури переважно випливає із закону, а окремі дії потребують спеціальних знань та відповідної підготовки (знання не є юридичними);

3) договірні адміністративні процедури здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності (диспозитивні адміністративні процедури здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності) – адміністративна процедура передбачає укладення адміністративного договору та здійснення поліцією публічно-сервісної діяльності, виходячи з його змісту.

Підсумовуючи вищенаведене, маємо зазначити, що, ураховуючи обмежений обсяг виконуваного нами виду роботи, ми розглянули лише частину адміністративних процедур здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності з охорони прав і свобод людини та інтересів держави залежно від визначених нами раніше публічно-сервісних повноважень Національної поліції. При цьому в основі вибору аналізу тих чи інших адміністративних процедур постала потреба у характеристиці тих, які найбільше потребують свого дослідження, виходячи з відсутності наукових робіт, що стосуються відповідної тематики та наявності низки практичних проблем щодо їх реалізації. Нами були визначені уніфіковані стадії цілої низки адміністративних процедур. Окрему увагу в межах дослідження адміністративних процедур публічно-сервісної діяльності Національної поліції приділено недолікам правового забезпечення їх застосування та відповідно запропоновано шляхи їх вирішення.

Висновки до розділу 3

Підтримано правову позицію, відповідно до якої за своєю юридичною природою та системою поняття «права людини» і «свободи людини» є рівноцінними. Простежено взаємозв'язок між правами і свободами людини та інтересами держави, який полягає в тому, що: інтереси держави становлять свого роду віддзеркалення реалізації прав і свобод громадян (людини), зокрема у сфері публічно-сервісної діяльності її органів.

Звернення до специфіки реалізації прав і свобод особистості в діяльності поліції дає підстави зазначити, що сфера можливостей поліції в окресленому контексті є надзвичайно багатогранною та складною, а саме: від створення безпечних умов їх реалізації в громадських місцях (зокрема щодо допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги) до захисту злочинно порушених прав (свобод), причому в різних формах, різними методами, засобами, застосовуючи передбачені законом поліцейські заходи, зокрема примусові. Охарактеризовано особливості обмежень, що вживаються органами поліції до громадян стосовно реалізації ними своїх прав і свобод в умовах воєнного стану.

Встановлено, що приналежність прав і свобод людини та інтересів держави до об'єкта публічно-сервісної діяльності та одночасно суспільних відносин, які становлять предмет адміністративного права, у поєднанні з розумінням змісту публічно-сервісної діяльності Національної поліції дозволили сформулювати визначення прав і свобод людини та інтересів держави як об'єкта публічно-сервісної діяльності Національної поліції, а саме: кореспондуючі правові можливості (міри свободи) людини, які мають забезпечити задоволення її власних потреб щодо видачі дозвільних документів у сферах дозвільної системи, дорожнього руху, охоронної діяльності та інтереси держави у сферах національної, екологічної, економічної безпеки, що є об'єктом суспільних

відносин, які належать до окремого складника предмета адміністративного права.

Під публічно-сервісними повноваженнями Національної поліції необхідно розуміти комплекс прав та обов'язків щодо надання поліцейських послуг у сфері охорони прав і свобод людини та інтересів держави. Окреслено перелік публічно-сервісних повноважень поліції, якими вона наділена відповідно до покладених на неї завдань у сфері охорони прав і свобод людини та інтересів держави. Наголошено, що особливість реалізації публічно-сервісних повноважень органами поліції у сфері охорони прав і свобод людини та інтересів держави полягає в їх тимчасовому характері стосовно видачі дозвільних документів.

Доведено, що до складників функціональної системи Національної поліції, які наділені публічно-сервісними повноваженнями у сфері охорони прав і свобод людини та інтересів держави, належать: Департамент патрульної поліції, Департамент превентивної діяльності, Департамент боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, та поліція охорони. Розкрито специфіку реалізації вказаними суб'єктами наданих їм публічно-сервісних повноважень у сфері охорони прав і свобод людини та інтересів держави. Проаналізовано особливості реалізації публічно-сервісних повноважень окремих підрозділів поліції щодо захисту та охорони прав дітей як однієї із найбільш вразливих категорій населення.

Виявлено низку змістових прогалин нормативно-правового визначення публічно-сервісних повноважень Національної поліції та запропоновано шляхи їх усунення.

У результаті екстраполяції змісту здійснення Національною поліцією України публічно-сервісної діяльності щодо охорони прав і свобод людини та інтересів держави крізь призму адміністративно-правового інституту «адміністративна процедура» виокремлено такі ознаки адміністративних процедур: 1) визначаються адміністративно-процесуальними нормами (як законодавчого, так і підзаконного рівня правової регламентації); 2) представлені

однорідною групою організаційно-розпорядчих дій, які вчиняються послідовно, у певному порядку та узгоджуються між собою; 3) метою є реалізація норм матеріального адміністративного права; 4) ця діяльність є цілеспрямованою; 5) за змістом є правозастосовною та/або контрольною діяльністю; 6) завершується прийняттям певного адміністративного акта.

Аналіз змісту різних адміністративних процедур здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності з охорони прав і свобод людини та інтересів держави дозволив виокремити такі їх основні види: 1) дозвільні адміністративні процедури здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності; 2) відносно встановлені адміністративні процедури здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності; 3) договірні адміністративні процедури здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності. Запропоновано перелік послідовних обов’язкових стадій, що становлять комплекс процедурних дій у межах здійснення зазначених видів адміністративних процедур публічно-сервісної діяльності поліції.

Виявлено низку змістових прогалин нормативно-правового визначення публічно-сервісних повноважень та процедур їх здійснення Національною поліцією та запропоновано шляхи їх усунення.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання – визначення сутності та особливостей адміністративно-правових засад публічно-сервісної діяльності Національної поліції України, вироблено пропозиції та рекомендації щодо її оптимізації. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні наведено нижче.

1. Наголошено, що Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади і їй властиві всі ознаки, які згідно з теорією адміністративного права притаманні органам виконавчої влади. При цьому Національна поліція є організаційно відокремленим елементом системи органів публічної адміністрації, яка створена з метою реалізації правоохоронної функції держави, має певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюється в порядку, визначеному Законом. Встановлено, що наявність таких специфічних суб'єктів, як суб'єкти публічно-сервісної діяльності, зумовлена необхідністю реалізації сервісної функції держави. Запропоновано авторський підхід до розуміння концепції сервісної держави: 1) сервісна держава – це держава, у якій уся діяльність підпорядкована та спрямована на реалізацію прав і свобод громадян; 2) у сервісній державі чітко визначені функції, що зумовлюють створення відповідних державних інституцій; 3) сервісна держава – це соціальна держава; 4) відсутня монополія на публічно-владні повноваження, крім тих, які передбачають застосування примусу; 5) активне залучення громадянського суспільства до прийняття рішень публічного характеру; 6) постійна оптимізація діяльності щодо реалізації функції надання публічних послуг з метою створення комфортного механізму їх отримання; 7) запровадження нових правових інструментів, необхідних для ефективної реалізації прав і свобод громадян. Обґрунтовано, що Національна поліція є одним із ключових суб'єктів публічно-сервісної діяльності.

2. Доведено доцільність тлумачення поняття «публічно-сервісна

діяльність Національної поліції України» у широкому та вузькому сенсі. Обґрунтовано доцільність трактування публічно-сервісної діяльності Національної поліції у вузькому сенсі. Доведено, що публічно-сервісна діяльність виходить за межі категорії «надання адміністративних послуг», визначення якої подане в Законі України «Про адміністративні послуги», та розкриває соціальне призначення держави, її вторинну роль порівняно із правами та свободами людини. Ознаками публічно-сервісної діяльності поліції у вузькому розумінні визначено такі:

1) специфічна сфера виникнення, яка має підвищену суспільну небезпеку;

2) має специфічного суб'єкта надання – органи і підрозділи Національної поліції, сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України;

3) постійний контроль з боку органів і підрозділів Національної поліції за «результатами» надання адміністративних послуг, з можливістю позбавлення таких повноважень у випадку порушення відповідних правил;

4) змішане правове регулювання;

5) особливий порядок надання, який регламентується відомчими нормативно-правовими актами Міністерства внутрішніх справ України і Національної поліції;

6) здійснюється з метою реалізації прав і свобод громадян за зверненням;

7) результатом є наділення суб'єкта звернення додатковою правосуб'єктністю;

8) наявні механізми оскарження порушення прав громадян при здійсненні посадовими особами Національної поліції публічно-сервісної діяльності щодо надання адміністративних послуг.

3. Підкреслено, що в системі правових засад публічно-сервісної діяльності Національної поліції України специфічна регулююча роль відводиться нормам адміністративного законодавства. Констатовано, що зміст правового регулювання публічно-сервісної діяльності Національної поліції представлений систематизованою сукупністю правових актів, особливе місце серед яких займає адміністративне законодавство, оскільки саме воно визначає специфіку

публічно-сервісної діяльності Національної поліції в широкому та вузькому розумінні та спрямоване на створення необхідних правових і технічних можливостей для виконання покладених на них функцій. Вирішальне значення адміністративного законодавства зумовлене правовою природою Національної поліції України, зокрема здійсненням нею публічно-сервісної діяльності. Сформульовано пропозиції щодо внесення змін до законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про Національну поліцію» стосовно уточнення адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта публічно-сервісної діяльності.

4. Зроблено висновок, що, зважаючи на сучасний етап реформування правоохоронної системи, ключовим завданням, покладеним на органи поліції як суб'єкта публічно-сервісної діяльності, є надання поліцейських послуг у відповідних сферах. Сформульовано авторське визначення поняття «публічні послуги» та запропоновано внести відповідні доповнення до Закону України «Про Національну поліцію» з метою уникнення термінологічної плутанини. Окреслено основні завдання органів поліції як суб'єкта публічно-сервісної діяльності, що надає поліцейські послуги, та розкрито їхній зміст.

Зважаючи на те, що публічно-сервісна діяльність органів публічної адміністрації полягає у сприянні громадянам у реалізації їхніх прав і законних інтересів, що трансформується в публічно-сервісні відносини, встановлено, що основними функціями органів поліції як суб'єктів публічної сервісної діяльності є такі: 1) соціальна та сервісна; 2) превентивна та профілактична функція, спрямована на запобігання вчиненню правопорушень; 3) кримінально-процесуальна; 4) оперативно-розшукова; 5) дозвільна; 6) охоронна; 7) матеріально-технічного забезпечення; 8) міжнародного співробітництва; 9) інформаційного забезпечення; 10) науково-методична; 11) кадрова; 12) соціально-правового захисту. Розкрито зміст вказаних функцій. Аргументовано необхідність законодавчого закріплення публічно-сервісного спрямування діяльності органів Національної поліції.

5. Запропоновано під формою публічно-сервісної діяльності Національної

поліції розуміти зовнішньо виражену дію органів поліції або їх посадових осіб (поліцейських), здійснену в межах повноважень, передбачених нормативно-правовими актами, з метою досягнення поставлених перед ними мети та завдань щодо забезпечення прав і свобод людини, а також захисту інтересів суспільства і держави, підтримання публічного порядку та безпеки, протидії злочинності. Виокремлено основні ознаки, які притаманні формам публічно-сервісної діяльності Національної поліції.

Визначено, що під методами публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції слід розуміти комплекс різноманітних засобів, прийомів, способів, за допомогою яких органи поліції здійснюють вплив на суспільні відносини з метою реалізації покладених на неї завдань щодо забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. З'ясовано ознаки, притаманні методам публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції.

6. Обґрунтовано, що під юридичними гарантіями публічно-сервісної діяльності Національної поліції варто розуміти закріплену в нормах права систему адміністративно-правових засобів, що сприяють реалізації правових норм, які регламентують діяльність Національної поліції, а також спеціально вироблені державою способи, що забезпечують у цій сфері чітке дотримання, застосування законів і підзаконних нормативних актів, правильне використання прав, виконання обов'язків усіма учасниками адміністративних правовідносин, що складаються в процесі здійснення поліцією публічно-сервісної діяльності.

7. Зроблено висновок, що прагнення до ефективності та забезпечення якості послуг, які надаються поліцією населенню, визнається сьогодні стратегічним напрямом розвитку поліції в багатьох країнах світу. Розкрито особливості здійснення публічно-сервісної діяльності в зарубіжних країнах, що дозволило окреслити перспективні напрями вдосконалення організації здійснення публічно-сервісної діяльності органами Національної поліції України. Обґрунтовано, що Департамент міжнародного поліцейського співробітництва є головним суб'єктом від Національної поліції України, який

спрямовує свої зусилля на налагодження співробітництва з міжнародними правоохоронними органами з питань публічно-сервісної діяльності. Охарактеризовано діяльність вказаного Департаменту в напрямі налагодження взаємодії з міжнародними правоохоронними органами, правоохоронними органами зарубіжних країн з питань публічно-сервісної діяльності, виявлено проблемні моменти, що виникають у ході такої взаємодії, та запропоновано шляхи їх усунення.

8. Аргументовано, що публічно-сервісна діяльність Національної поліції, яка спрямована на забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини та інтересів держави (маючи своїм об’єктом права і свободи людини та інтереси держави), становить предмет адміністративного права, тобто підлягає адміністративно-правовому регулюванню. Підкреслено, що права і свободи людини та інтереси держави є як об’єктом публічно-сервісної діяльності Національної поліції, так і об’єктом суспільних відносин, що виникають при її здійсненні як предмета адміністративного права.

9. Виявлено низку змістових прогалин нормативно-правового визначення публічно-сервісних повноважень Національної поліції, а саме:

– Положенням про Департамент патрульної поліції взагалі не визначено повноваження вказаного Департаменту та, як наслідок, публічно-сервісних повноважень у сфері охорони прав і свобод людини та інтересів держави, у той час як Закон України «Про Національну поліцію» визначає перелік і зміст саме «повноважень поліції»;

– положення наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження деяких нормативно-правових актів з питань дорожнього перевезення небезпечних вантажів» від 4 серпня 2018 р. № 656 не відповідають змісту Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» та постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання» від 4 червня 2007 р. № 795 щодо суб’єкта

погодження маршруту транспортного засобу під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів;

– нормативно-правові положення підготовки до реалізації публічно-сервісного повноваження поліції щодо вжиття заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної та медичної допомоги, не відповідають положенням постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку підготовки та підвищення кваліфікації осіб, які зобов'язані надати домедичну допомогу»;

– строк доставлення дитини в органи поліції, передбачений абз. 15 ч. 2 ст. 5 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», не відповідає загальним правилам здійснення доставлення порушника та/або адміністративного затримання згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення;

– у наказі Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження деяких нормативно-правових актів з питань дорожнього перевезення небезпечних вантажів» від 4 серпня 2018 р. № 656 не достатньо визначена процедура та строки повідомлення перевізника про зміну маршруту перевезення небезпечного вантажу та, відповідно, відображення таких змін у Погодженні на перевезення небезпечних вантажів;

– низка положень наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження деяких нормативно-правових актів з питань дорожнього перевезення небезпечних вантажів» від 4 серпня 2018 р. № 656 не відповідають нормам Закону України «Про здійснення дозвільної системи у сфері господарської діяльності».

Запропоновано системні кроки у напрямі оптимізації адміністративного законодавства, положення якого регулюють особливості публічно-сервісної діяльності Національної поліції.

10. Виокремлено такі види адміністративних процедур здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності з охорони прав і свобод людини та інтересів держави: дозвільні, відносно встановлені та договірні. Визначено, що дозвільні адміністративні процедури здійснення Національною

поліцією публічно-сервісної діяльності складаються з таких стадій: 1) звернення суб'єкта господарювання до центру надання адміністративних послуг про видачу документа дозвільного характеру; 2) розгляд заяви одержувача послуги; 3) прийняття органом (підрозділом) Національної поліції рішення про видачу або відмову у видачі документа дозвільного характеру; 4) видача суб'єкту господарювання документа дозвільного характеру; 5) здійснення контролю з приводу дотримання законодавства у сфері дії документа дозвільного характеру.

Підкреслено, що відносно встановлені адміністративні процедури здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності можуть бути охарактеризовані такими стадіями: 1) настання підстав для реалізації поліцейського повноваження (можуть мати як виключно юридичний зміст – неповнолітня особа залишилася без догляду, так і фахово-оціночний – з медичної точки зору є необхідність в орієнтуванні, який стан людини створює реальну небезпеку оточуючим або собі; 2) здійснення техніко-юридичних дій (загальні правила реалізації таких дій визначені законом, їхні окремі організаційно-правові аспекти можуть бути деталізовані на підзаконному рівні; відповідні дії є переважно організаційно-професійними та безпосередньо випливають із закону або потребують спеціальних знань та відповідної підготовки (знання не є юридичними)); 3) підготовка підсумкового документа (складення акта, рапорта).

Доведено, що основними стадіями договірних адміністративних процедур здійснення Національною поліцією публічно-сервісної діяльності є: 1) вираження наміру одержувачем послуги з охорони об'єктів і майна усіх форм власності, фізичних осіб; 2) укладення адміністративного договору між Національною поліцією та замовником охорони об'єктів і майна усіх форм власності, фізичних осіб; 3) службова діяльність органів і підрозділів поліції охорони, спрямована на організацію та виконання заходів з фізичної охорони об'єктів і майна усіх форм власності, фізичних осіб, прийнятих під охорону на договірних засадах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Le Code europen d'thique de la police: recommandation rec (2001)10 adopte parle Comitdes ministresdu Conseil del'Europe, le 19 septembre 2001. URL: https://books.google.com.ua.

2. Letkiewicz A. Polskapolicja. P. Majer. Szczytno, 2011. 288 s.

3. Organization of Czech Republic police force// Офіційний сайт поліції Чехії. URL: http://www.czech.cz/en/czech-republic/security/security-forces/theczech-republic-police-force.

4. Serviceagency. Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ Грузії. URL: http://policege/ge/lepl/momsakhuribis-saagento?sub=488.

5. Toronto Police Services Organizatiohal Chart: approved by Toronto Police Services Boardon Feb. 21, 2008. URL: http://www.torontopolice.on.ca/orgcheart.pdf.

6. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.

7. Авер'янов В. Б. Державне управління у змісті предмета адміністративного права. *Вісник Академії правових наук України.* 2004. № 2 (37). С. 142−148.

8. Авер'янов В. Б. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерець, А. М. Школик та ін. ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юстініан, 2007. 288 с.

9. Авер'янов В. Б. Методологічні засади реформування українського адміністративного права. *Правова держава* : щорічник наук. праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Вип. 12. Київ, 2001. С. 29−300.

10. Адміністративна діяльність органів поліції України : підручник / О. І. Безпалова, О. В. Джафарова, В. А. Троян та ін. ; за заг. ред. В. В. Сокуренка; передм. В. В. Сокуренка ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 432 с.

11. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ : Істина, 2007. 608 с.

12. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Вид 2-ге, змін. і допов. Київ : Істина, 2012. 528 с.

13. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.

14. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

15. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1.: Загальна частина / редкол. В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юрид. думка, 2007. 592 с.

16. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник : у 2-х т.; за ред. В. Б. Авер'янов. Т. 1: Загальна частина. Київ : Юрид. думка, 2004. 584 с.

17. Академічна юридична наука / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; уклад.: І. Б. Усенко, Т. І. Бондарчук ; ред. Ю. С. Шемшученко. Київ, 1998. 503 с.

18. Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: http://sum.in.ua/.

19. Алфьоров С. М. Адміністративне право загальна частина : підручник. Харків : Золота миля, 2011. 374 с.

20. Аналітичний огляд організаційних аспектів діяльності поліції зарубіжних країн у сфері охорони громадського порядку та безпеки. URL: http://interpol.np.gov.ua/?p=246.

21. Андрусяк Т. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. Львів : Фонд «Право для України», 1997. 198 с.

22. Армаш Н. О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус. Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2006. 248 с.

23. Артеменко І. А. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права : монографія. Харків : Діса плюс, 2016. 414 с.

24. Афанасьєв К. К. Правовий режим надання адміністративних послуг у сфері дозвільної системи. *Право і суспільство.* 2011. № 5. С. 74–79.

25. Бабкін В. Д. Соціальна держава та захист прав людини. *Правова держава*. 1988. Вип. 9. С. 3–11.

26. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник. Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.

27. Батраченко О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2017. 218 с.

28. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2014. 495 с.

29. Бесчастний В. М. Реалізація гарантій захисту прав і свобод людини та громадянина у процесі здійснення правоохоронної діяльності органами внутрішніх справ. *Право і Безпека.* 2011. № 2. С. 91–95.

30. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Адміністративне право України. Конспект лекцій. Харків : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1996. 160 с.

31. Біла В. Р. Особливості адміністративно-договірних відносин за участю органів Державної податкової служби. URL: http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/493-stetsenko/21399-2012-06-19-22-07-49.html.

32. Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2016. 227 с.

33. Біла-Тюріна Ю. 3. Щодо питання теоретико-методологічних засад дослідження послуг, які надаються Національною поліцією України. *Держава та регіони.* Серія: Право. 2016. № 3(53). С. 59−64.

34. Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 405 с.

35. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юрид. думка, 2007. 992 с.

36. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

37. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ, Ірпінь : ВТФ Перун, 2003. 1440 с.

38. Власенко Д. В. Міжнародно-правове регулювання і стандарти діяльності органів поліції. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* 2016. Вип. 4. Т. 1. С. 114–117.

39. Воронін Я. Г. Дозвільна діяльність у нафтогазовому комплексі України: адміністративно-правовий аспект : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 486 с.

40. Гапонюк О. О. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності органів державної влади України в митній сфері. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2015. № 3. С. 70–76.

41. Глуховеря В. А. Вплив світових стандартів на сучасний статус поліцейського в Україні. *Право і суспільство.* 2016. № 2. С. 114−120.

42. Гук Б. М. Адміністративні послуги органів публічної влади України: поняття, зміст. *Право і суспільство.* 2011. № 3. С. 117–121.

43. Денисюк Д. С. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України : дис. … канд. юрид. Наук : 12.00.07. Харків, 2010. 192 с.

44. Денисюк Д. С. Правові основи діяльності Національної поліції України в умовах верховенства права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2016. Вип. 39. Т. 1. С. 133–135.

45. Денисюк Д. С. Місце та особливості діяльності Національної поліції України в системі органів публічної адміністрації. *Право і суспільство.* 2016. № 4. Ч. 1. С. 115–120.

46. Денисюк Д. С. Функції Національної поліції України: поняття та класифікація. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 4. С. 114–117.

47. Денисюк Д. С. Завдання Національної поліції України: проблеми законодавчого закріплення. *Підприємництво, господарство і право.* 2016. № 8 (246). С. 100–104.

48. Департамент міжнародного поліцейського співробітництва Національної поліції України. URL: https://www.npu.gov.ua/about/struktura/struktura/departament-mizhnarodnoji-policzejskoji-diyalnosti.html.

49. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. С. Г. Серьогіної. Харків : Право, 2005. 256 с.

50. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.

51. Деякі аспекти функціонування Національної поліції в Україні : метод. посіб. Дніпро, 2016. 17 с.

52. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1098. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/1098-2011-%D0%BF.

53. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики : монографія. Харків : Диса плюс, 2015. 688 с.

54. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 572 с.

55. Джафарова О. В. Щодо розуміння категорії «публічно-сервісна діяльність» Національної поліції. *Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Кривий Ріг, 22 листоп. 2016 р.). Кривий Ріг : ДЮІ МВС України, 2016. С. 55–58.

56. Дзевелюк М. В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права.* 2017. Вип. 78. С. 60–67.

57. Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М., Фоміцька Н. В. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. Харків : Магістр, 2011. 306 с.

58. Долинний А. В Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 198 с.

59. Європейська конвенція про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів, і зокрема футбольних матчів від 19.08.1985 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_003.

60. Європейська угода про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів (ДОПНВ) : міжнар. документ ООН від 30.09.1957; приєднання до Угоди згідно з Законом України від 02.03.2000 № 1511-III. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_217.

61. Євтушок В. А. Удосконалення взаємодії поліції з іншими правоохоронними органами під час виконання службово-бойових задач в умовах надзвичайних ситуацій соціального характеру. *Особливості підготовки поліцейських в умовах реформування системи Міністерства внутрішніх справ України :* зб. матеріалів І міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 трав. 2016 р.). Харків : ХНУВС, 2016. С. 32−34.

62. Заброда Д. Г. Взаємодія суб’єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 233 с.

63. Завальний М. В. Поліція охорони як суб’єкт надання охоронних послуг. *Право, суспільство і держава: форми взаємодії*: Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 12-13 січ. 2018 р. Центр прав. наук. дослідж. Київ, 2018. С. 44-46.

64. Завальний М. В. Сутність та завдання взаємодії Національної поліції з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічної безпеки та порядку. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Випуск 3. Т. 1. 2018. С. 146–150.

65. Заворотченко Т. Система конституційно-правових гарантій прав і свобод людини і громадянина в Україні. *Право України.* 2002. № 5. С. 110−116.

66. Іванцов В. О., Вуйма А. Г. Національна поліція як центральний орган виконавчої влади: межа між управлінням і незалежністю у служінні суспільству. *Право і суспільство*. 2016. № 4, ч. 2. С. 137−144.

67. Інформаційна картка адміністративної послуги з оформлення документа дозвільного характеру (дозволу на участь у дорожньому русі транспортного засобу, вагові або габаритні параметри якого перевищують нормативні), затверджена наказом Національної поліції України від 06.07.2016 № 565 // Офіційний Веб-портал адміністративних послуг Києва. URL: httphttp://ac.dozvil-kiev.gov.ua/Files/Download/7ff1c973-2354-4aee-a168-8021f456a27f?tryToView=True

68. Інформаційна картка адміністративної послуги з оформлення документу дозвільного характеру (погодження маршруту транспортних засобів під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів) : наказ Національної поліції України від 19.08.2017 № 879. URL: http://ac.dozvil-kiev.gov.ua/Files/Download/5c82370e-5b3c-4d9d-938f-0f4a9ce2b41a?tryToView=True.

69. Іншин М. І. Сутність і значення соціального забезпечення працівників поліції в сучасних умовах. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія».* 2015. № 4. С. 269−277.

70. Іщук О. І. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2012. 214 с.

71. Каркач П. Координація діяльності правоохоронних органів держав-членів Європейського Союзу. *Історико-правовий часопис.* 2013. № 1. С. 127–134.

72. Карпенко О. В. Механізм формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. управління : 25.00.02. Київ, 2016. 466 с.

73. Клімушин П. С., Спасібов Д. В. Концепція сервісно-орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління. *Теорія та практика*

державного управління. 2017. № 2(57). URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/1/03.pdf.

74. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2147-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text.

75. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку : Резолюція 34/169 Ген. Асамблеї ООН від 17.12.1979 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_282.

76. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Права людини і громадянина в Україні : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 336 с.

77. Коломоєць Т. О., Матвієнко П. Д. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України : монографія. Запоріжжя : Запоріз. нац. ун-т, 2011. 256 с.

78. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

79. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

80. Комзюк А. Т. Шляхи розвитку адміністративного права України в умовах адміністративної реформи. *Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку* : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 27 квіт. 2012 р.). Харків : ХНУВС, 2012. С. 94−97.

81. Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. Київ : Ін Юре, 2002. 544 с.

82. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

83. Концептуальні підходи до реформування органів внутрішніх справ як складової правоохоронної системи та сектору безпеки і оборони України. *Концептуальні підходи до реформування Міністерства внутрішніх справ у контексті загальнонаціонального плану реформ:* інформаційно-аналітичні матеріали до круглого столу (м. Київ, 16 квітня 2015 р.). Київ : Центр Разумкова, 2015. 56 с.

84. Кравченко Ю. Ф. Свобода як принцип демократичної правової держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2003. 412 с.

85. Крищенко А. Є. Завдання та функції Національної поліції як учасника адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ.* 2017. № 2 (103). С. 121–128.

86. Кузенко Л. В. Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 173 с.

87. Кузьменко О. В. Завдання Національної поліції України: проблеми правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 2. С. 196–197.

88. Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права : монографія. Львів : Атлас, 2004. 232 с.

89. Кунченко-Харченко В. І. Правознавство : навч. посіб. / В. І. Кунченко-Харченко, В. Г. Печерський, Ю. Ю. Трубін. Київ : Кондор, 2011. 474 с.

90. Курко М. Н., Біленчук П. Д., Ярмолюк А. А. Поліція України (Національна поліція): історіографія створення, стан законодавчого і ресурсного забезпечення та перспективи розвитку. *Право.ua.* 2015. № 1. С. 21–28.

91. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко ; за ред. В. В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

92. Ластович Д. М. Адміністративно-правові засади надання поліцейських послуг в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 224 с.

93. Ластович Д. М. Місце та значення поліцейських послуг в діяльності національної поліції. *Форум права.* 2016. № 1. С. 141–146. URL:http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_1_25.pdf.

94. Легеза Є. О. Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних послуг, що надаються органами влади та його впровадження в

діяльності міліції України. URL: http://radnuk.info/ home/24281-2013-05-29-18-09-07.html.

95. Легеза Є. О. Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 511 с.

96. Лелет С. М Адміністративно-правове регулювання управління в Національній поліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 250 с.

97. Лемеш Д. Л. Адміністративно-правовий статус працівників поліції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 202 с.

98. Лихачов С. Правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадської безпеки. *Юридична Україна*. 2010. № 9. С. 113–117.

99. Магновський І. Й. Гарантії прав і свобод людини та громадянина в праві України (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2003. 20 с.

100. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Луцьк : РВВ «Вежа», 2000. 558 с.

101. Марчук В. М., Ніколаєва Л. В. Основні поняття та категорії права : навч. посіб. Київ : Істина, 2001. 144 с.

102. Матюхіна Н. П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління : монографія. Харків : Консум, 2001. 131 с.

103. Мацелик Т. О. Суб’єкти адміністративного права: поняття та система: монографія. Ірпінь : Нац. ун-т держ. подат. служби України, 2013. 342 с.

104. Машугина Е. В. Реформирование полицейских органов Эстонской Республики. *Административное право и процесс.* 2013. № 12. URL: http://www.centerbereg.ru/m125.html.

105. Мащук В. Ю. Адміністративно-правове забезпечення функціонування апаратів судів загальної юрисдикції : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2014. 200 с.

106. Мельник Р. С. Адміністративні процедури в діяльності органів внутрішніх справ. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2004. № 3. С. 97–101.

107. Мельник Р. С. Система адміністративного права України: монографія. Харків : Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2010. 398 с.

108. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків : Бурун Книга, 2010. 336 с.

109. Миронюк С. Поняття, принципи та види сервісних послуг Національної поліції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 3. С. 95–101.

110. Михайлюк Я. Б. Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та Україні (порівняльно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 248 с.

111. Мірошник Я. Подолання корупції в Грузії: висновки для України. URL: http://www.transparentukraine.org/?p=6931.

112. Місюра В. Я. Сервісна сутність державної політики як основа модернізації державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=933.

113. Мосьондз С. Публічна адміністрація в механізмі державної політики у сфері науки в Україні. *Публічне право.* 2013. № 4 (12). С. 54–60.

114. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укл.: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. Київ : Дакор, 2016. 464 с.

115. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за ред. І. Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 720 с.

116. Нижник Н. Р. Правовое регулирование государственно-управленческих отношений : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 1992. 39 с.

117. Новий тлумачний словник української мови : у 3-х т. Т. 1. Вид. 2-ге.

Київ : Аконіт, 2003. 926 с.

118. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. Т. ІІ / укл. В. Яременко, О. Сліпушко. Київ : Аконіт, 1998. 910 с.

119. Олійник І. Л. Організаційно-правові засади взаємодії міліції (поліції) країн-учасниць СНД у боротьбі з правопорушеннями : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Донецьк, 2005. 228 с.

120. Організація судових та правоохоронних органів : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / І. Є. Марочкін, Н. В. Сібільова, В. П. Тихий та ін. ; за ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сібільової. Харків : Одіссей, 2007. 528 с.

121. Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку : Міжнародний документ ООН від 07.09.1990. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_334.

122. Основні проєкти структурної та функціональної розбудови Національної поліції України. URL: https://www.npu.gov.ua/activity/about-programme/zaplanovani-zmini/.

123. Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 31 с.

124. Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2014. Вип. 27. Т. 2. С. 174–178.

125. Пересунько В. Класифікація юридичних гарантій трудових прав громадян. *Право України.* 2000. № 2. С. 93−95.

126. Петрова І. П. Нормативно-правове регулювання організації і діяльності міліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2004. 214 с.

127. Петьовка В. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення. *Публічне право*. 2013. № 2 (10). С. 99–104.

128. Пєтков С. В. Реформування адміністративного права як основа демократизації суспільства. *Юридична наука.* 2011. № 3. С. 97–103.

129. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2006. 196 с.

130. Питання забезпечення охорони об’єктів державної та інших форм власності : постанова Каб. Міністрів України від 11.11.2015 № 937 // Офіційний Веб-портал органів виконавчої влади. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248634004.

131. Питання реформування органів внутрішніх справ України : розпорядження Кабінет Міністрів України від 22.10.2014 № 1118-р // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://police-reform.khpg.org/library/rozporyadzhennya-kmu-v-d-22.10.2014-1118-r-schodo-pitannya-reform (дата звернення: 24.11.2020).

132. Погребной И. М. Теория права : учеб. пособие. 3-е изд., испр. и доп. Харьков : Основа, 2003. 128 с.

133. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / В. Б. Авер’янов, М. А. Бояринцева, І. А. Кресіна, Д. М. Лук’янець та ін. ; за заг. ред. В. Б. Авер’янова. Київ : Наук. думка, 2007. 587 с.

134. Предмет адміністративного права та його переосмислення в умовах правової реформи. URL: https://studfile.net/preview/9229543/page:3/

135. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / відп. ред.: Ю. І. Римаренко. Київ : КНТ, 2006. 740 с.

136. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17.

137. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» : Закон України від 23.12.2015 № 901-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 44.

138. Про внесення змін до законів України «Про Національну поліцію» та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» з метою оптимізації діяльності поліції, у тому числі під час дії воєнного стану : Закон України від

15.03.2022 № 2123 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2123-20#Text.

139. Про внесення змін до наказу Національної поліції від 06 листопада 2015 року № 73 : наказ Нац. поліції України від 18.11.2015 № 96. URL: http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/polozhennyaproDPP-1.pdf.

140. Про Декларацію про поліцію : Резолюція Парламент. Асамблеї Ради Європи від 08.05.1979 № 690 (1979) // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/994_803.

141. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/2806-15.

142. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 № 3353-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 31. Ст. 338.

143. Про екстрену медичну допомогу : Закон України від 05.07.2012 № 5081-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 30. Ст. 340.

144. Про Європейський кодекс поліцейської етики : Рекомендація Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи // Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О. А. Банчука. Київ : Москаленко О. М., 2013. 588 с.

145. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 № 1629 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1629-15.

146. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : постанова Каб. Міністрів України від 30.01.2013 № 44. *Офіційний вісник України*. 2013. № 9. Ст. 28.

147. Про затвердження деяких нормативно-правових актів з питань дорожнього перевезення небезпечних вантажів : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 04.08.2018 № 656 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-18#n10

148. Про затвердження Інструкції з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції : наказ М-ва внутр. справ України від 30.01.2017 № 67 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0304-17

149. Про затвердження Інструкції з питань супроводження транспортних засобів спеціалізованими автомобілями Національної поліції і забезпечення безпеки дорожнього руху під час його здійснення : наказ М-ва внутр. справ України від 29 листопада 2016 р. № 1259. *Офіційний вісник України*. 2017. № 24. Ст. 221.

150. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів : наказ М-ва внутр. справ України від 21.08.1998 № 622 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98.

151. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва та ремонту вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівлі вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництва спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продажу : постанова Кабінету Міністрів України від 02.12.2015 № 1000 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1000-2015-%D0%BF/paran8#n8.

152. Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності : постанова Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 № 960 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/960-2015-%D0%BF/paran10#n10.

153. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-%D0%BF.

154. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 № 795 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/795-2007-%D0%BF.

155. Про затвердження Положення про дозвільну систему : постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF.

156. Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/354-2021-%D0%BF#Text.

157. Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України : наказ М-ва внутр. справ України від 26.01.2016 № 50. *Офіційний вісник України*. 2016. № 22. Ст. 42.

158. Про затвердження Порядку підготовки та підвищення кваліфікації осіб, які зобов’язані надати домедичну допомогу : постанова Кабінету Міністрів України від 21.11.2012 № 1115. *Офіційний вісник України*. 2012. № 92. Ст. 90.

159. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної

поліції України : наказ М-ва внутр. справ України від 15.11.2017 № 930 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1493-17.

160. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. *Офіційний вісник України.* 1999. № 21. Ст. 943.

161. Про заходи щодо забезпечення безпеки автомобільних доріг загального користування : постанова Кабінету Міністрів України від 27.06.2007 № 879. *Офіційний вісник України*. 2007. № 48. Ст. 51.

162. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80.

163. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/222-19.

164. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.

165. Про Національне центральне бюро Інтерполу : постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.1993 № 220 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/220-93-%D0%BF.

166. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/580-19.

167. Про оздоровлення та відпочинок дітей : Закон України від 04.09.2008 № 375-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2008. № 45. Ст. 313.

168. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: Закон України від 24.01.1995 № 20/95. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 6. Ст. 35.

169. Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань забезпечення фізичної охорони об’єктів : наказ М-ва внутр. справ України від 07.07.2017 № 577. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE30857.html.

170. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв’язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 № 3673-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/card/3673-17.

171. Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 2. Ст. 8.

172. Про охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 04.03.1998 № 160/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 236.

173. Про перевезення небезпечних вантажів : Закон України від 06.04.2000 № 1644-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 28. Ст. 222.

174. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : Закон України від 19.05.2011 № 3392-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3392-17.

175. Про проїзд великогабаритних та великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами : постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2001 № 30. *Офіційний вісник України*. 2001. № 3. Ст. 203.

176. Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво : Закон України від 12.07.2017 № 2129-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2129-19/paran2#n2.

177. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про Стратегію кібербезпеки України» : Указ Президента України від 14.05.2021 № 447/2021 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/447/2021#n7.

178. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» : Указ Президента України від 25.03.2021 № 92/2016 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#n9.

179. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/287/2015.

180. Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України : проєкт Закону України // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54676.

181. Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк : Закон України від 17.03.2011 № 3160-V1. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 380.

182. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI// База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text.

183. Прокопець Л. Соціальна держава як політична реальність. *Право України*. 2000. № 12. С. 16–18.

184. Проневич О. С. Функції поліції (міліції): нормативно-доктринальна інтерпретація. *Право і Безпека.* 2010. № 4. С. 141–146.

185. Публічне управління та адміністрування. URL: http://www.pdaa.edu.ua/content/specialnist-publichne-upravlinnya-ta-administruvannya.

186. Резніченко В. О. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 198 с.

187. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) : рішення Конституційного суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04.

188. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді)від 08.04.1999 № 3-рп/99 : справа № 1-1/99 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99

189. Романяк М. М. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2010. 183 с.

190. Рудой К. М. Впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ міжнародних правових актів. *Основні напрямки реформування органів внутрішніх справ в умовах розбудови демократичної держави*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 14–15 жовтня 2006 р.). Одеса, 2004. Ч. 1. С. 103–105.

191. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : УВС, 1999. 326 с.

192. Синицька Я. П. Судові рішення в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2014. 198 с.

193. Сіверін В. І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічних адміністрацій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 193 с.

194. Сквірський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження : монографія. Харків : Диса плюс, 2013. 428 с.

195. Скоромний Я. І. Правове забезпечення надання адміністративних послуг у сільському господарстві України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-2. С. 225–229.

196. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. 2-ге вид., випр. і допов. Київ : Гол. ред. «Українська радянська енциклопедія» (УРЕ), 1985. 966 с.

197. Соколенко О. Л. Поняття та ознаки правоохоронної функція держави як основа правоохоронної функції держави. *Форум права.* 2012. № 4. С. 847–852.

198. Сокуренко В. В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 573 с.

199. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О. А. Банчука. Київ : Москаленко О.М., 2013. 588 с.

200. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80#Text.

201. Суббот А. І. Застосування в Україні передових світових стандартів організації ефективної діяльності правоохоронних органів. *Віче.* 2014. № 10. С. 5−8.

202. Технологічна картка адміністративної послуги з видачі дозволу на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів: затверджено начальником управління превентивної діяльності Головного управління Національної поліції у м. Києві від 08.04.2017. URL: http://ac.dozvil-kiev.gov.ua/Files/Download/68fd2782-335c-4f49-a6fa-a2f77cc9464d?tryToView=True.

203. Тимощук В. П. Адміністративні акти : процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.

204. Тищенко Н. М. Административно-процессуальный статус граждан Украины: проблемы теории и пути совершенствования. Харьков: Право, 1998. 268 с.

205. Троян В. А. Адміністративні процедури здійснення Національною поліцією України охорони прав і свобод людини та інтересів держави. *Новітні тенденції сучасної юридичної науки* : матеріали міжнар. наук.-практич. конференції (м. Дніпро, 1–2 груд. 2017 р.). Дніпро : ГО «Правовий світ», 2017. Ч. 2. С. 54−57.

206. Троян В. А. Гарантії публічно-сервісної діяльності Національної поліції України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 5. Т. 2. С. 176−180.

207. Троян В. А. Завдання та функції Національної поліції України як складова реалізації її публічно-сервісної діяльності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2016. № 4 (75). С. 12–18.

208. Троян В. А. Зміст публічно-сервісної діяльності Національної поліції щодо забезпечення прав і свобод людини та інтересів держави. *Сучасні погляди на актуальні питання правових наук* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 24–25 листоп. 2017 р.). Запоріжжя : Запоріз. міська громад. орг. «Істина», 2017. Ч. 2. С. 102−104.

209. Троян В. А. Особливості публічно-сервісних повноважень Національної поліції у сфері охорони прав і свобод людини та інтересів держави. *Наше право*. 2017. № 1. С. 33−42.

210. Троян В. А. Повноваження Національної поліції у сфері публічно-сервісної діяльності. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 листоп. 2016 р.). Харків : Вид-во ХНУВС, 2016. С. 336−339.

211. Троян В. А. Поняття та види публічно-сервісної діяльності Національної поліції України. *Право і безпека*. 2016. № 4(63). С. 90–94.

212. Троян В. А. Права й свободи людини та інтереси держави як об’єкт публічно-сервісної діяльності Національної поліції. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3(9). Т. 3. С. 35−40.

213. Троян В. А. Форми публічно-сервісної діяльності Національної поліції України. *KELM*. . 2021. № 7 (43) vol. 2. С. 146-152 (Республіка Польща).

214. Троян В. А. Щодо дослідження місця Національної поліції України в системі органів публічної адміністрації. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 4. С. 201–206.

215. Троян В. А. Якісне кадрове забезпечення як необхідна умова ефективної публічно-сервісної діяльності Національної поліції України. *Сфера дії трудового права та права соціального забезпечення* : V Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 28 жовт. 2016 р.). Харків : ХНУВС, 2016. С. 49−51.

216. Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво від 14.12.2016. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_001-16/paran2#n18.

217. Федотова І. Актуальні питання правового забезпечення публічно-сервісної діяльності Міністерства доходів і зборів України у галузі митної справи. *Публічне право*. 2014. № 1 (13). С. 47–53.

218. Фелик В. І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності національної поліції України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 480 с.

219. Фомін Ю. В. Органи внутрішніх справ України в системі публічної адміністрації: адміністративно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2012. 228 с.

220. Фролов Ю. М. Правові засади діяльності вищих навчальних закладів в Україні. *Форум права.* 2013. № 1. С. 1079–1085.

221. Функції та структура Національної поліції (Інфографіка). URL: http://portal.lviv.ua/news/2015/10/29/funktsiyi-ta-struktura-natsionalnoyi-politsiyi-infografika.

222. Хоменко В. О. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 220 с.

223. Чернецька О. В. Концептуальні основи співвідношення функцій та компетенції представницьких органів місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права.* 2011. № 2. С. 93–96.

224. Чернов С. І., Гайдученко С. О. Публічне адміністрування : текст лекцій. Харків : ХНУМГ, 2014. 97 с.

225. Шатіло В. А. Співвідношення функцій державного апарату та механізму державної влади. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. 2 (27). С. 5–11.

226. Шатрава С. О. Адміністративно-правові засади діяльності спеціальних підрозділів міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2007. 231 с.

227. Шатрава С. О. Теорія і практика запобігання корупції в органах Національної поліції України: адміністративно-правове дослідження : монографія. Харків : Діса плюс, 2016. 439 с.

228. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. Львів : ЗУКЦ, 2007. 308 с.

229. Щерба А. В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 198 с.

230. Щербань В. Д. Адміністративно-правові засади публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 210 с.

231. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова ред-кол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 4 : Н-П. 2002. 720 с.

232. Юридична енциклопедія : Т. 3. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана», 2001. 792 с.

233. Ястремська О. М.,. Мажник. Л. О Публічне адміністрування : навч. посіб. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.

234. Яценко О. В. Досвід надання адміністративних послуг правоохоронними органами. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: ПРАВО.* 2014. Вип. 29. Ч. 2, т. 2. С. 108–111.

ДОДАТКИ

Додаток А

ЗАТВЕРДЖУЮ

Відповідальний секретар

Кримінологічної асоціації України

доктор юридичних наук, професор

Олексій ЛИТВИНОВ

«___» 12 2021 р.

А К Т

впровадження у наукову діяльність Кримінологічної асоціації України результатів дисертаційного дослідження здобувача Харківського національного університету внутрішніх справ Трояна Вадима Анатолійовича на тему «Публічно-сервісна діяльність Національної поліції України: адміністративно-правові засади», поданого на здобуття ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Комісія у складі:

1) **Харченка В. Б.,** доктора юридичних наук, професора, члена Кримінологічної асоціації України

2) **Денисова С. Ф.,** доктора юридичних наук, професора, члена Кримінологічної асоціації України

3) **Черевка К. О.,** кандидата юридичних наук, доцента, члена Кримінологічної асоціації України

цим актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження здобувача Харківського національного університету внутрішніх справ Трояна Вадима Анатолійовича на тему «Публічно-сервісна діяльність Національної поліції України: адміністративно-правові засади» використовуються у науковій діяльності Кримінологічної асоціації України.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню сутності та особливостей публічно-сервісної діяльності Національної поліції України, у результаті якого розроблено науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення національного адміністративного законодавства та практики застосування.

В дисертації вперше запропоновано розглядати публічно-сервісну діяльність Національної поліції в широкому та вузькому розумінні, оскільки саме такий підхід надає можливість найбільш повно розкрити ті

трансформаційні процеси, які відбуваються в ході проведення реформи Національної поліції, метою якої є створення правоохоронного органу європейського рівня.

Доведено, що до ознак органів Національної поліції, що визначають їх належність до органів суб'єктів публічно-сервісної діяльності, доцільно віднести такі: а) мета створення – для виконання правоохоронної функції держави; б) наділення певним обсягом адміністративно-процесуальної компетенції, необхідної для реалізації мети створення; в) це певним чином узгоджена й організована система органів, які здійснюють виконавчо-розпорядчі та публічно-сервісні повноваження; г) обов'язковість владних рішень органів публічної адміністрації для всіх суб'єктів на відповідній території; д) в основі функціонування закладена реалізація публічного інтересу держави і територіальних громад, а також гарантування прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб; е) трансформація форм і методів діяльності Національної поліції із врахуванням побудови нової моделі «сервісної держави».

Автором акцентовано увагу, що сьогодні відбувається реформування правоохоронної системи, зокрема шляхом створення поліції саме як публічно-сервісної служби, що відображає прагнення влади змусити правоохоронну систему служити інтересам громадян і суспільству в цілому, захищати та сприяти їх нормальній реалізації. Аргументовано, що характерною ознакою, що притаманна органам поліції як суб'єкту публічно-сервісної діяльності, є надання поліцейських послуг. Сформульовано авторське визначення цього поняття та запропоновано внести відповідні доповнення до Закону України «Про Національну поліцію» з метою уникнення термінологічної плутанини.

Комісія констатує, що отримані Трояном Вадимом Анатолійовичем результати, які містяться у виконаному ним дисертаційному дослідженні, мають високий теоретичний та науковий рівень, а також практичну спрямованість. Розроблені в ході дисертаційного дослідження висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані для нормативно-правового забезпечення реалізації державної політики у правоохоронній сфері, оптимізації публічно-сервісної діяльності Національної поліції України.

Члени комісії:

_____ **Вадим ХАРЧЕНКО**

_____ **Сергій ДЕНИСОВ**

_____ **Кирило ЧЕРЕВКО**

«25» 12 2021 р.

ЗАТВЕРДЖУЮ
Проректор
Харківського національного
університету внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор

Леонід МОГІЛЕВСЬКИЙ

27. 12. 2021 р.

АКТ

впровадження результатів дисертацій здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук Трояна Вадима Анатолійовича на тему «Публічно-сервісна діяльність Національної поліції України: адміністративно-правові засади» у науково-дослідну діяльність Харківського національного університету внутрішніх справ

Комісія у складі: завідувача кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування факультету № 3, доктора юридичних наук, професора Безпалової О.І., завідувача науково-дослідної лабораторії з проблем забезпечення діяльності поліції, доктора юридичних наук, професора Шатрави С.О., склала цей акт про те, що матеріали дисертації Трояна Вадима Анатолійовича на тему «Публічно-сервісна діяльність Національної поліції України: адміністративно-правові засади» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі Харківського національного університету внутрішніх справ під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права, та використовуються університетом в межах реалізації тем наукових досліджень «Законотворча та законодавча діяльність в Україні» (державний реєстраційний номер 0113U008189), «Адміністративна діяльність ОВС» (державна реєстрація № 0113U008186), «Реалізація та удосконалення адміністративного законодавства України» (державний реєстраційний номер 0113U008197)

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності науково-дослідної діяльності науково-педагогічних та наукових працівників Харківського національного університету внутрішніх справ.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження Трояна Вадима Анатолійовича на тему «Публічно-сервісна діяльність Національної поліції України: адміністративно-правові засади» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, вважати впровадженими в наукову діяльність Харківського національного університету внутрішніх справ під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права.

Завідувач кафедри
поліцейської діяльності та публічного
адміністрування факультету № 3,
доктор юридичних наук, професор **Ольга БЕЗПАЛОВА**

Завідувач
науково-дослідної лабораторії
з проблем забезпечення діяльності поліції,
доктор юридичних наук, професор **Сергій ШАТРАВА**

Додаток Б

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дослідження:

1. Троян В. А. Права й свободи людини та інтереси держави як об'єкт публічно-сервісної діяльності Національної поліції. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Випуск 3(9) том 3. С. 35-40.

2. Троян В. А. Поняття та види публічно-сервісної діяльності Національної поліції України. *Право і безпека*. 2016. № 4(63). С. 90-94.

3. Троян В. А. Завдання та функції Національної поліції України як складова реалізації її публічно-сервісної діяльності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. № 4(75). С. 12-18.

4. Троян В. А. Особливості публічно-сервісних повноважень Національної поліції у сфері охорони прав і свобод людини та інтересів держави. *Наше право*. 2017. № 1. С. 33-42.

5. Троян В. А. Щодо дослідження місця Національної поліції України в системі органів публічної адміністрації. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 4. С. 201-206.

6. Троян В.А. Гарантії публічно-сервісної діяльності Національної поліції України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 5, том 2. С. 176-180.

7. Троян В. Форми публічно-сервісної діяльності Національної поліції України. *KELM*. 2021. № 7 (43) vol. 2. С. 146-152 (Республіка Польща). DOI https://doi.org/10.51647/kelm.2021.7.2.26

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Троян В.А. Якісне кадрове забезпечення як необхідна умова ефективної публічно-сервісної діяльності Національної поліції України. *Сфера дії трудового права та права соціального забезпечення*: V Всеукраїнська науково-практична конференція (м. Харків, 28 жовтня 2016 року). Х.: Вид-во ХНУВС, 2016. С. 49-51.

9. Троян В.А. Повноваження Національної поліції у сфері публічно-сервісної діяльності. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми*: міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 листопада 2016 року). Х.: Вид-во ХНУВС, 2016. С. 335-338

10. Троян В.А. Адміністративні процедури здійснення Національною поліцією України охорони прав і свобод людини та інтересів держави. *Новітні тенденції сучасної юридичної науки*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 1-2 грудня 2017 року). Дніпро : ГО «Правовий світ», 2017. Ч. 2. С. 54-57.

11. Троян В.А. Зміст публічно-сервісної діяльності Національної поліції щодо забезпечення прав і свобод людини та інтересів держави. *Сучасні погляди на актуальні питання правових наук*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 24-25 листопада 2017 року). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. Ч. 2. С. 102-104.

Наукові праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

12. Адміністративна діяльність органів поліції України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокуренка; О. І. Безпалова, О.В. Джафарова, В. А. Троян та ін.; передм. В. В. Сокуренка; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 432 с.