

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

ЛАСТОВИЧ ДАНИЛ МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 342.951(477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
НАДАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ–2017

Дисертацією є рукопис

Робота виконана у Харківському національному університеті внутрішніх справ,
МВС України

Науковий керівник

доктор юридичних наук, професор

Безпалова Ольга Ігорівна,

Харківський національний університет внутрішніх справ,
завідувач кафедри адміністративної діяльності ОВС

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент

Манжула Андрій Анатолійович,

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,
професор кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності

кандидат юридичних наук

Шкарупа Костянтин Вікторович,

Інститут кримінально-виконавчої служби,
викладач кафедри загальноправових дисциплін

Захист відбудеться «26» квітня 2017 р. о 10⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої
вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за
адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2А

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту
публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2А

Автореферат розісланий «24» березня 2017 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



К.М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Законом України «Про Національну поліцію» визначено, що одним із завдань поліції є надання поліцейських послуг. Такі послуги надаються у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; у сфері охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави; у сфері протидії злочинності а також з питань допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Тобто Законом передбачено доволі широке коло поліцейських послуг. Проте варто відзначити, що термін «поліцейські послуги», не будучи новим для науковців, є таким для національного законодавства. В нормативно-правових актах України вперше використовується термін «поліцейські послуги», у зв'язку з чим потребує уточнення поняття «поліцейські послуги», невизначеними залишаються їх перелік та види, порядок надання та сфери реалізації, а також форми оцінювання ефективності надання поліцейських послуг.

Проблемні питання правового регулювання надання адміністративних, зокрема поліцейських, послуг були предметом наукових досліджень В. Б. Авер'янова, С. М. Алфьорова, М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, В. О. Басс, О. І. Безпалової, В. М. Бесчастного, Ю. П. Битяка, В. В. Галунька, Ю. В. Гаруста, В. М. Гаращука, О. П. Гетманець, І. П. Голосніченка, В. Л. Грохольського, С. М. Гусарова, С. Ф. Денисюка, О. Ю. Дрозда, О. В. Джафарової, О. М. Ключова, Т. О. Коломосьця, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, М. В. Корнієнка, К. Б. Левченко, О. І. Миколенка, О. М. Музичука, А. А. Манжули, М. В. Лошицького, О. В. Негодченка, А. М. Подоляки, Т. О. Проценка, О. Ю. Салманової, О. Ю. Синявської, О. О. Сосновика, А. А. Стародубцева, Є. Ю. Соболя, В. К. Шкарупи, К. В. Шкарупи та інших науковців. Праці зазначених учених становлять основу формування наукових підходів до аналізу проблем правового регулювання адміністративних послуг. Однак питання правового регулювання надання саме поліцейських послуг висвітлені фрагментарно, в межах більш широкої правової проблематики. Пошуки науковців були спрямовані на вивчення загальних питань правоохоронної діяльності Національної поліції України (МВС), її адміністративно-правового статусу.

Таким чином, необхідність удосконалення та системного оновлення правового регулювання діяльності поліції у сфері надання поліцейських послуг з одного боку, та відсутність комплексних наукових досліджень цієї проблематики – з іншого, обумовлюють актуальність і вказують на необхідність комплексного дослідження адміністративно-правових засад надання поліцейських послуг в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до пп. 1.5, 3.1, 4.1 Пріоритетних напрямків наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 роки, затверджених наказом МВС України від 16 березня 2015 р. № 275, пп. 1.3, 1.4, 3.1, 8.5 Пріоритетних напрямків наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на період 2016–2019 роки, схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 23 лютого 2016 р. (протокол № 2), комплексних науково-дослідних тем Харківського національного

університету внутрішніх справ: «Адміністративна діяльність ОВС» (державна реєстрація № 0113U008186); «Реалізація та удосконалення адміністративного законодавства України» (державна реєстрація № 0113U008197).

Мета і задачі дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, узагальнення практики його реалізації та міжнародного досвіду визначити сутність та особливості надання поліцейських послуг в Україні, виробити пропозиції щодо шляхів удосконалення діяльності органів Національної поліції.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі *задачі*:

- розкрити поняття та сутність поліцейських послуг;
- уточнити місце та значення поліцейських послуг в діяльності Національної поліції;
- охарактеризувати адміністративно-правовий статус поліції як суб'єкта надання поліцейських послуг;
- опрацювати правові засади надання поліцейських послуг Національної поліції та визначити місце серед них адміністративно-правового регулювання;
- визначити поняття та розкрити значення поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку;
- окреслити особливості надання поліцейських послуг у сфері охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- виявити особливості адміністративно-правового регулювання поліцейських послуг у сфері протидії злочинності;
- узагальнити інші публічні послуги, які надаються поліцейськими;
- надати пропозиції та рекомендації, спрямовані на удосконалення адміністративного законодавства, що регламентує надання поліцейських послуг;
- окреслити можливості використання зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання поліцейських послуг та способи його використання в Україні;
- охарактеризувати адміністративно-правові форми оцінювання ефективності надання поліцейських послуг.

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

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади надання поліцейських послуг в Україні.

Методи дослідження. Відповідно до поставленої мети та задач, в роботі використано сукупність як загальнонаукових, так і спеціальних методів і способів 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 та запропоновано визначення понять «поліцейські послуги» (підрозділ 1.1), «адміністративно-правовий статус поліції як суб'єкта надання поліцейських послуг» (підрозділ 1.3), «правові засади надання поліцейських послуг в Україні та місце серед них адміністративно-правового регулювання» (підрозділ 1.4), «поліцейські послуги у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку» (підрозділ

2.1), «форми оцінювання ефективності надання поліцейських послуг» (підрозділ 3.3). *Системно-структурний* метод дозволив визначити місце та значення поліцейських послуг в діяльності Національної поліції (підрозділ 1.2), окреслити шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання поліцейських послуг в Україні (підрозділи 3.1, 3.2). З метою визначення можливостей використання зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання поліцейських послуг використовувався *порівняльно-правовий* метод (підрозділ 3.3). Методи *групування, класифікації, системно-функціональний, системно-структурний* використані з метою з'ясування значення поліцейських послуг в діяльності Національної поліції, принципів надання поліцейських послуг в Україні, з'ясування інших публічних послуг, які надаються поліцейськими, визначення форм оцінювання ефективності надання поліцейських послуг (підрозділи 1.2, 1.4, 2.2, 2.4, 3.3). Для формування пропозицій щодо удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує надання поліцейських послуг, використовувався метод *документального аналізу* (підрозділи 1.4, 2.1, 2.3, 2.4, 3.1).

Нормативною основою дослідження є Конституція України, чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, а також проекти нормативних актів, що визначають правові засади надання поліцейських послуг. У ході дисертаційного дослідження було також використано законодавство низки зарубіжних країн (Німеччини, Франції, Швеції, Польщі та Великобританії), досвід яких щодо правового регулювання надання поліцейських послуг може бути використаний в Україні.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності органів Національної поліції України та поліції зарубіжних країн у сфері надання поліцейських послуг, політико-правова публіцистика, довідкові видання.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним дослідженням адміністративно-правового регулювання надання поліцейських послуг в Україні. У результаті проведеного наукового дослідження сформульовано ряд нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Зокрема,

вперше:

- розкрито особливості адміністративно-правового статусу поліції як суб'єкта надання поліцейських послуг, а саме: відображення соціального призначення поліції, зміст та напрямки її діяльності як суб'єкта надання поліцейських послуг; відображення місця Національної поліції в механізмі та апараті держави; охарактеризовано коло юридичних можливостей, якими поліція користується, та обов'язків, які вона повинна виконувати як суб'єкт надання поліцейських послуг; визначено юридичну відповідальність поліції за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків щодо надання відповідних послуг;

- обґрунтовано необхідність виключити із законодавства про Національну поліцію її категоричний обов'язок надавати медичну допомогу фізичним особам, передбачивши при цьому, що поліцейські зобов'язані у відповідній ситуації надати особі домедичну допомогу та забезпечити, у разі потреби, якомога оперативніше (швидко) надання їй повноцінної медичної допомоги, та доповнити законодавство

таким поняттям, як «перша медична допомога», при цьому визначивши її зміст і передбачивши, що її можуть надавати не лише працівники медичної сфери, але й інші суб'єкти, в тому числі працівники Національної поліції;

удосконалено:

– поняття поліцейських послуг, як діяльності органів і посадових осіб Національної поліції України, змістом якої є 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;

– характеристику мети запровадження поліцейських послуг, під якою запропоновано розуміти результати, яких прагне досягти суспільство і публічна влада, наділяючи органи Національної поліції відповідними функціями, як сервісного, так і правоохоронного характеру через відповідні обов'язки і права щодо надання ними зазначених послуг;

– розуміння принципів надання поліцейських послуг як сформульованих у результаті наукового пізнання та узагальнення закономірностей об'єктивного розвитку суспільного життя ключових ідей, відправних положень, що закріплюються в нормах законодавства у вигляді відповідних найбільш загальних, незаперечних (імперативних) вимог, згідно з якими має здійснюватися надання поліцейських послуг;

– наукові положення щодо використання зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання поліцейських послуг в контексті того, що процес їх децентралізації є доцільним, адже він дозволить розвивати загальні приписи законодавства про поліцію відповідно до місцевих потреб і запитів, створюючи, таким чином, дієвий та змістовний механізм реалізації поліцейських послуг у кожному конкретному регіоні;

дістали подальшого розвитку:

– наукові положення щодо поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку, адміністративної діяльності органів та посадових осіб Національної поліції, що здійснюються на засадах гласності, відкритості та активної взаємодії з громадськістю з метою задоволення нагальних потреб та запитів населення щодо забезпечення необхідних умов для безпечного існування, нормальної життєдіяльності та соціальної взаємодії (комунікації, спілкування), вільної й безперешкодної реалізації своїх прав, свобод та законних інтересів;

– наукові положенням стосовно поліцейських послуг у сфері охорони прав і свобод людини, як окремого напрямку діяльності органів і посадових осіб Національної поліції, що здійснюються на користь як індивідуальних (фізичні особи), так і колективних (юридичні особи та інші колективні утворення, в тому числі держава і суспільство в цілому) суб'єктів з метою забезпечення нормального ходу реалізації ними своїх суб'єктивних прав, свобод та (або) законних інтересів;

– пропозиції щодо удосконалення поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності, надання домедичної допомоги, правової допомоги та допомоги соціального характеру;

– адміністративно-правове регулювання поліцейських послуг у сфері протидії злочинності, як напрямку активного виявлення та руйнування за допомогою адміністративних засобів тих факторів, що стають причинами злочинної активності та (або) сприяють її розвитку, що включає в себе одразу декілька напрямків правоохоронної діяльності як кримінально-правового, так і кримінологічного характеру;

– адміністративно-правові форми оцінювання ефективності надання поліцейських послуг, як сукупності адміністративних форм оцінювання, які полягають у тому, що вони акцентують увагу на змістовній частині діяльності, а також даних статистичної звітності, що дозволяє сформулювати (скласти) уявлення про кінцеві результати діяльності поліції, про їх відповідність поставленим цілям і завданням, що відбувається у ході реалізації адміністративних заходів, орієнтованих на визначення якості, продуктивності та ефективності безпосередньо самого процесу реалізації поліцейських послуг, на встановлення рівня відповідності витрачених ресурсів реально отриманим результатам.

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

– *науково-дослідній сфері* – як основа для подальшого розроблення проблем надання поліцейських послуг (акти впровадження Науково-дослідного інституту публічного права та Кримінологічної асоціації України);

– *правотворчості* – в ході внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів Національної поліції (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правозастосовній діяльності* – з метою покращення практичної діяльності Національної поліції України (довідка Харківської обласної ради);

– *навчальному процесі* – під час підготовки підручників, навчальних посібників та навчально-методичних розробок з дисциплін «Адміністративне право» та «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ»; використовуються в ході проведення занять із зазначених дисциплін у Харківському національному університеті внутрішніх справ (акт впровадження Харківського національного університету внутрішніх справ).

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремих її аспектів, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на науково-практичних конференціях та круглих столах: «Дотримання прав людини: Сучасний стан правового регулювання та перспективи його вдосконалення» (Київ, 2015); «Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ» (Київ, 2015); «Пріоритетні проблеми реформування системи законодавства України (Київ, 2015), «Національні та міжнародні механізми захисту прав людини» (Харків, 2016).

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

Структура дисертації складається зі вступу, трьох розділів, поділених на 11 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 183 сторінки. Список використаних джерел складається із 278 найменувань і займає 31 сторінку.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено її зв'язок з науковими програмами, планами та темами, розкрито мету і задачі, об'єкт і предмет, методи дослідження, окреслено наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, наведено відомості щодо апробації результатів дослідження та публікацій.

Розділ 1 «Теоретико-правова характеристика поліцейських послуг в Україні» присвячено характеристиці поняття та сутності поліцейських послуг в Україні, визначенню місця та значення поліцейських послуг в діяльності Національної поліції, характеристиці адміністративно-правового статусу поліції як суб'єкта надання поліцейських послуг, аналізу правових засад надання поліцейських послуг в Україні та з'ясуванню місця серед них адміністративно-правового регулювання

У підрозділі 1.1. *«Поняття та сутність поліцейських послуг в Україні»* акцентовано увагу на проблемах реформування органів Міністерства внутрішніх справ України та наголошено, що кардинальна зміна в підході до розуміння призначення даного правоохоронного органу обумовлює появу цілої низки питань, що потребують детального вивчення та наукового обґрунтування, зокрема це стосується з'ясування змісту такого нового терміна в українському законодавстві, як «поліцейська послуга». Наведено теоретичне узагальнення наукових підходів до визначення поняття «послуга». З'ясовано, що серед дослідників немає єдиного підходу до розуміння поняття «послуга» та «поліцейська послуга», що певною мірою пов'язано з великою кількістю видів послуг, кожен із яких має свою специфіку.

Спираючись на проведені дослідження загальнотеоретичних підходів щодо визначення поняття «послуга», «державна послуга» та «адміністративна послуга», а також виходячи з аналізу відповідних норм національного законодавства запропоновано авторське визначення поняття «поліцейські послуги» та наведено їх характерні ознаки.

У підрозділі 1.2. *«Місце та значення поліцейських послуг в діяльності Національної поліції»* наголошено, що поліцейські послуги є своєрідною «новинкою» і для українського суспільства, і для вітчизняного законодавства, а отже, важливого значення набуває питання визначення їх місця та значення у діяльності поліції, які найбільш чітко виявляються у тих цілях, які переслідує надання цих послуг, а також функціях, що реалізуються в процесі їх надання.

Окреслено мету запровадження поліцейських послуг. Обґрунтовується позиція, що, оскільки мета має доволі широкий, а у ряді випадків навіть абстрактний характер, то, розглядаючи будь-яку соціальну діяльність, варто звертати увагу й на її завдання, які, в принципі, також є цілями, але більш дрібними, чіткими та конкретизованими. Тобто якщо мета відображає загальне суспільне призначення

діяльності, її орієнтацію, то завдання вказують на ту роботу, яку необхідно здійснити на шляху до мети. Це повною мірою стосується й діяльності з надання поліцейських послуг, саме тому окреслено та проаналізовано завдання, що виконуються органами поліції в ході надання поліцейських послуг.

У підрозділі 1.3. «Адміністративно-правовий статус поліції як суб'єкта надання поліцейських послуг» акцентовано увагу на тому, що питання адміністративно-правового статусу поліції як суб'єкта надання поліцейських послуг не отримало належного теоретичного опрацювання, що цілком зрозуміло з огляду на новизну зазначеної тематики.

Розкрито значення адміністративно-правового статусу поліції як суб'єкта надання поліцейських послуг та проаналізовано його структуру. Зауважено, що в науковій літературі існує велика кількість точок зору на те, які саме властивості (ознаки) слід включати як структурні елементи до складу категорії «адміністративно-правовий статус». Обґрунтовано, що найбільш доцільним буде виокремити функціонально-цільовий та компетенційний блоки адміністративно-правового статусу поліції як суб'єкта надання поліцейських послуг.

Доведено, що саме адміністративно-правовий статус Національної поліції відображає її основні властивості та особливості як державно-владного суб'єкта, призначенням якого є надання поліцейських послуг. Аналіз змісту ключових елементів адміністративно-правового статусу зазначеного органу влади дозволяє з'ясувати важливі загальні та специфічні аспекти його діяльності щодо надання поліцейських послуг населенню.

У підрозділі 1.4. «Правові засади надання поліцейських послуг в Україні та місце серед них адміністративно-правового регулювання» уточнено понятійний апарат в аналізованій сфері.

Охарактеризовано такі засади надання поліцейських послуг, як принципи: верховенства права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості, політичної нейтральності, взаємодії з населенням на засадах партнерства, безперервності, взаємоповаги, рівності.

Досліджено систему нормативно-правових актів, відповідно до яких здійснюється регулювання надання поліцейських послуг. Наголошено, що у своїй діяльності Національна поліція керується цілою низкою нормативно-правових актів різної юридичної сили. нормативно-правові акти, що регулюють надання поліцейських послуг, охарактеризовано залежно від їх юридичної сили.

Підкреслено, що основним законодавчим актом у системі адміністративно-правового регулювання засад надання поліцейських послуг є Закон України «Про Національну поліцію». Першочергова роль даного нормативно-правового акта пояснюється тим, що саме він визначає ключові організаційно-правові аспекти діяльності Національної поліції як суб'єкта надання поліцейських послуг.

Розділ 2 «Адміністративно-правова характеристика окремих видів поліцейських послуг в Україні» присвячено аналізу значення поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, окресленню особливостей надання поліцейських послуг у сфері охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, характеристиці адміністративно-правового регулювання поліцейських послуг у сфері протидії злочинності, адміністративно-правовий

характеристиці інших публічних послуг, які надаються поліцейськими.

У підрозділі 2.1. «Поняття та значення поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку» з'ясовано сутність понять «публічна безпека» і «публічний порядок» та встановлено, що у законодавстві прямо не визначено поняття «публічний порядок», хоча з норм окремих законів можна зробити висновок про те, що під публічним порядком розуміється система встановлених у суспільстві правил поведінки, врегульованих правовими нормами та нормами моралі. Відзначено, що для чинного національного законодавства більш характерним є застосування терміна «громадський», а не «публічний», відповідно й мова, як правило, у них ведеться про «громадську безпеку» і «громадський порядок».

На підставі етимологічного аналізу термінів «публічний» і «громадський» встановлено, що вони дуже схожі за своїм сутнісним змістом і можуть визначатися один через одного, тому й не дивно, що нормотворець застосовує їх у текстах деяких нормативно-правових актів як синоніми. Разом з тим доведено, що певні відмінності у змістовному навантаженні зазначених слів все ж таки є.

Обґрунтовано, що найбільш доцільно буде розглядати публічну безпеку як певний стан суспільного життя, адже це впливає із самого тлумачення слова «безпека», що означає стан, за якого відсутня зовнішня загроза кому- або чому-небудь. Даний стан забезпечується завдяки належній організації та реалізації відповідних відносин і заходів. Запропоновано авторське визначення понять «публічна безпека» та «публічний порядок».

У підрозділі 2.2. «Особливості надання поліцейських послуг у сфері охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави» наголошено, що в цілому діяльність Національної поліції має охоронний характер, що обумовлено специфікою її соціального призначення як центрального органу виконавчої влади, адже поліція – це правоохоронний орган, який здійснює, відповідно, правоохоронну діяльність, ключовим елементом сутнісного змісту якої є охорона права. Охорону права запропоновано розглядати як у загальнофункціональному контексті, так і під кутом окремого конкретного напрямку роботи того чи іншого правоохоронного органу, зокрема Національної поліції.

На підставі аналізу основних напрямків надання поліцейських послуг у сфері охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства обґрунтовано висновок, згідно з яким надання поліцейських послуг у сфері охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави є об'єктивно необхідним та важливим напрямком діяльності Національної поліції. Значення даних послуг полягає в тому, що вони дозволяють індивідуальним та колективним суб'єктам, у тому числі державі і суспільству в цілому, в разі виникнення у них потреби посилити рівень безпеки певних своїх прав, свобод та законних інтересів, уклавши угоду про надання відповідних охоронних послуг з поліцією охорони.

У підрозділі 2.3. «Адміністративно-правове регулювання поліцейських послуг у сфері протидії злочинності» акцентовано увагу на тому, що сучасна Україна має низку проблем різного характеру (соціального, економічного, політичного, медико-біологічного), серед яких далеко не останнє місце посідає проблема злочинності, що сьогодні, поряд із алкоголізмом, наркоманією, СНІДом, безпритульністю є найбільшою проблемою нашого суспільства. На підставі аналізу сучасних

статистичних даних розкрито стан злочинності в державі, встановлено, що, незважаючи на позитивні зрушення у процесі реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ, говорити про зниження рівня злочинності ще зарано. Констатовано, що чинне законодавство не містить визначення терміна «злочинність», офіційного тлумачення віднайшли лише поняття «злочин» та «організована злочинність», хоча серед науковців й досі точиться дискусія щодо визначення вказаних термінів.

На підставі аналізу змісту низки нормативно-правових актів, які регулюють надання Національною поліцією послуг у сфері протидії злочинності, зроблено висновок щодо неідеальності стану адміністративно-правових засад даного напрямку діяльності поліції. Окреслено недоліки сучасного законодавства, що регулює надання поліцейських послуг у сфері протидії злочинності.

Підрозділ 2.4. «Адміністративно-правова характеристика інших публічних послуг, які надаються поліцейськими» присвячено аналізу та характеристиці таких публічних послуг, як домедична та медична допомога, правова допомога, соціальна допомога.

Критичному аналізу піддано асигнування права поліції надавати медичну допомогу, адже, виходячи з букви закону, медичну допомогу мають право проводити лише особи, які мають спеціальну підготовку, водночас закріплення права та обов'язку надати домедичну допомогу є цілком виправданим, адже саме поліцейські дуже часто з'являються першими на місце надзвичайної події, де є потерпілі.

Характеризуючи послугу «надання правової допомоги», наголошено, що, закріпивши за Національною поліцією обов'язок правової допомоги, нормотворець, утім, не закріпив визначення цієї допомоги та не вказує, які її зміст і межі. Доведено, що правова допомога являє собою специфічний різновид соціальної діяльності, тоді як правова послуга – це окрема, логічно завершена дія чи захід (сукупність, комплекс однорідних дій, заходів), що здійснюється (реалізується) компетентними суб'єктами на користь інших осіб в межах надання їм правової допомоги. З'ясовано, що правова допомога як напрямок діяльності органів Національної поліції виявляється в її участі у процесі правового виховання населення та підвищення рівня правової свідомості членів суспільства.

Розділ 3 «Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання поліцейських послуг в Україні» присвячений окресленню напрямків удосконалення адміністративного законодавства, що регулює надання поліцейських послуг, вивченню зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання поліцейських послуг та можливостей його використання в Україні, характеристиці адміністративно-правових форм оцінювання ефективності надання поліцейських послуг.

У підрозділі 3.1. «Удосконалення адміністративного законодавства, що регламентує надання поліцейських послуг» наголошено, що прийняття Закону України «Про Національну поліцію» засвідчило важливі позитивні зрушення в напрямку демократизації суспільно-державного життя, поглиблення діалогу між владою та громадськістю, поліпшення якості та змістовності їх взаємодії. Разом з тим наголошено, що даний Закон далеко не ідеальний і вже отримав чимало критичних зауважень з боку правників, політичних та громадських кіл. Підтримано позицію

вчених, які вважають, що законодавство про поліцію містить ряд недоліків і прогалин, втім, сама концепція організації та діяльності поліції (її функціональне призначення, взаємовідносини з громадськістю, засади формування кадрового потенціалу) є досить прогресивною та корисною. Усунути ж наявні проблеми запропоновано шляхом подальшого розвитку і вдосконалення Закону України «Про Національну поліцію».

Виокремлено три основні напрямки вдосконалення адміністративного законодавства, що регламентує надання поліцейських послуг, зокрема необхідно: а) уточнити понятійно-термінологічний апарат, що використовується у законодавстві про Національну поліцію; б) переглянути законодавство України про Національну поліцію на предмет наявності у ньому синонімічних або дуже схожих за змістом положень з метою уникнення їх дублювань (повторень); в) переглянути положення законодавства про Національну поліцію на предмет наявності у ньому протиріч і невідповідностей з нормами деяких законодавчих актів з інших сфер суспільного життя.

У підрозділі 3.2. *«Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання поліцейських послуг та можливості його використання в Україні»* відзначено, що реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України та створення такого центрального органу виконавчої влади як Національна поліція, обумовлено низкою факторів, зокрема участю нашої держави в міжнародних інтеграційних процесах, через які вона прагне стати повноцінним членом міжнародного товариства. У зв'язку із цим обґрунтовано необхідність з'ясувати, яким чином організовано діяльність поліції з надання відповідних послуг у деяких інших країнах, щоб перейняти їх позитивний досвід у цій сфері.

Наголошено, що в законодавстві багатьох європейських країн немає безпосереднього згадування про поліцейські послуги, разом з тим зміст ряду його положень чітко свідчить про те, що поліція є цивільним відомством (яке, втім, може виконувати і силові функції), головною метою, соціальним призначенням якого є надання допомоги громадськості у вирішенні проблемних питань. Тобто поліція не втручається без необхідності в суспільні відносини і процеси, а тільки спостерігає за ними, вдаючись до відповідних заходів у випадку наявності відповідної загрози соціальним благам або надходження звернення особи (осіб).

У підрозділі 3.3. *«Адміністративно-правові форми оцінювання ефективності надання поліцейських послуг»* відзначається, що оцінювання ефективності надання поліцейських послуг є саме тим інструментом (засобом), за допомогою якого можна отримати дані, що, у свою чергу, дають змогу судити про рівень якості та ефективності діяльності Національної поліції: про його підвищення (покращення) чи, навпаки, (зниження) погіршення. Такий вид діяльності, як державне управління, завжди повинен передбачати одним зі своїх етапів оцінювання, яке належить до багатоаспектних, суперечливих і водночас дуже важливих його функцій.

На підставі аналізу чинного законодавства зроблено висновок, що основними формами, через які відбувається оцінювання ефективності надання органами і посадовими особами поліції відповідних послуг, є опитування, а також аналіз даних різного роду звітності про виконання завдань як поліцією в цілому, так і її окремими структурними ланками. Підтримано позицію, що провідне місце серед пріоритетних

форм оцінювання поліцейських послуг має отримати опитування, адже, по-перше, саме воно є основним способом (методом) отримання інформації (відомостей, даних) про стан відповідних соціальних відносин і процесів; а по-друге, в умовах розвитку концепції сервісного характеру Національної поліції визначити якість та ефективність послуг повинен, перш за все, той, на кого вони орієнтовані, кому вони надаються, тобто громадськість. Разом із тим слід враховувати, що якість та ефективність самого опитування як форми оцінювання безпосередньо обумовлюється колом та характером тих показників, які з'ясовуються в ході його проведення.

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання – визначення сутності та особливостей адміністративно-правових засад надання поліцейських послуг в Україні, вироблено пропозиції та рекомендації щодо їх удосконалення. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них наведено нижче.

1. Доведено, що до ознак поліцейських послуг, які характеризують їх сутність, віднесено наступні: безпосередньо пов'язані із суспільною функцією держави у сфері внутрішніх справ; їх зміст та порядок надання визначаються чинним законодавством, зокрема його адміністративною галуззю; здійснюються як на користь фізичних та юридичних осіб, так і в інтересах суспільства і держави в цілому; спрямовані на забезпечення відповідного кола та якості умов суспільного життя, необхідних для нормальної реалізації його учасниками своїх прав, свобод і законних інтересів; реалізуються Національною поліцією виключно в межах закріпленої за нею компетенції.

2. Доведено, що мета та значення поліцейських послуг у діяльності Національної поліції полягають в тому, щоб: а) 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; б) повернути довіру населення, перш за все, шляхом наближення правоохоронців до громадян через їх максимальне залучення до роботи на вулицях, а не в кабінетах; в) підвищити якість та ефективність взаємодії правоохоронців з усіма інститутами громадськості, а також з іншими органами влади та місцевого самоврядування; г) забезпечити високий рівень мобільності та оснащеності поліцейських; д) оптимізувати організаційно-функціональну та штатну структури поліцейських сил, а також витрати на їх утримання.

3. Встановлено, що адміністративно-правовий статус поліції як суб'єкта надання поліцейських послуг – це юридичне становище даного органу влади як суб'єкта надання зазначених послуг, яке визначається через закріплення у нормах адміністративного законодавства сукупності прав, обов'язків, а також інших юридично значущих властивостей Національної поліції, що характеризують її можливу та необхідну, з точки зору закону, поведінку в процесі організації та реалізації поліцейських послуг.

4. Визначено, що правові засади надання поліцейських послуг слід розглядати у вузькому та широкому тлумаченні. У першому випадку (вузькому) засади тлумачаться як сукупність принципів, на яких ґрунтується надання зазначених послуг; у другому (широкому) засади – це сукупність нормативно-правових актів, що регулюють надання поліцейських послуг, в яких закріплюються в тому числі й вищезгадані принципи.

Доведено, що особлива роль у правовій регламентації надання поліцейських послуг належить адміністративно-правовому регулюванню, яке запропоновано розуміти як систему адміністративно-правових засобів, прийомів та способів, за допомогою яких здійснюється регулюючий вплив на діяльність Національної поліції щодо надання поліцейських послуг з метою її впорядкування та забезпечення належного рівня організації, встановлення чітких підстав, меж та порядку реалізації даним органом виконавчої влади відповідних заходів як на зовнішньому, так і на внутрішньому рівні управління.

5. Наголошено, що значення поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку покликані забезпечити всередині країни атмосферу суспільного спокою та захищеності, за якої кожен суб'єкт може нормально, тобто вільно та безперешкодно, взаємодіяти з іншими учасниками суспільного життя, реалізовувати свої права, свободи, законні інтереси та обов'язки; за якої кожен суб'єкт може бути упевненим у тому, що його права, свободи та законні інтереси захищені від зовнішнього негативного впливу, а в разі завдання їм шкоди шкідливі наслідки будуть максимально швидко (оперативно) та якісно ліквідовані. Акцентовано увагу на тому, що поліцейські послуги у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку спрямовані не стільки на задоволення індивідуальних потреб окремих суб'єктів, скільки на виконання загальносуспільного запиту на підтримку відповідного суспільно-правового стану громадського життя, який є найбільш доцільним та корисним на певному етапі історичного розвитку українського суспільства.

6. Доведено, що змістом адміністративної діяльності поліцейських щодо надання послуг у сфері охорони прав і свобод людини є здійснення органами і посадовими особами поліції комплексу засобів і заходів, спрямованих на встановлення і підтримку режиму безпеки життєдіяльності суб'єктів суспільних відносин. Специфіка цих послуг, як окремого напрямку діяльності Національної поліції, на відміну від охоронної діяльності, що здійснюється в межах інших її напрямків діяльності (наприклад, охорони публічного (громадського) порядку), полягає у тому, що під час їх надання охорона здійснюється по відношенню до конкретного суб'єкта і має на меті забезпечення його певного суб'єктивного права (кола прав), свободи (свобод), законного інтересу (законних інтересів).

Обґрунтовано висновок, що надання поліцейських послуг у сфері охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави є об'єктивно необхідним та дуже важливим напрямком діяльності Національної поліції. Значення даних послуг полягає у тому, що вони дозволяють індивідуальним та колективним суб'єктам, в тому числі державі і суспільству в цілому, в разі виникнення у них потреби посилити рівень безпеки певних своїх прав, свобод та законних інтересів, уклавши угоду про надання відповідних охоронних послуг з поліцією охорони.

7. Констатовано, що закріплення за органами Національної поліції такого завдання, як надання послуг у сфері протидії злочинності, має означати, що вони займаються не лише виявленням та розслідуванням вчинених злочинів або таких, що готуються, але й проводять роботу в напрямку активного виявлення та руйнування тих факторів, що стають причинами злочинної активності та (або) сприяють її розвитку.

8. До інших публічних послуг, що надаються органами Національної поліції, запропоновано віднести такі: надання домедичної допомоги; надання правової допомоги; надання соціальної допомоги. Формами соціальної допомоги є здійснення психологічної підтримки фізичних осіб та надання їм певних соціальних послуг побутового характеру, якщо в силу тих чи інших причин вони (особи) не можуть належними чином обслуговувати себе самі та не мають можливості звернутися по спеціальну допомогу з цього приводу. Досліджувана соціальна допомога може виявлятися у вигляді взяття дільничними поліцейськими шефства над самотніми літніми людьми, які потребують піклування, надання поліцейськими допомоги у пересуванні вулицями населеного пункту людям з певними фізичними вадами, проведення профілактичних бесід із складними дітьми.

9. Запропоновано, уточнити понятійно-термінологічний апарат, що використовується у Законі України «Про Національну поліцію», шляхом законодавчої регламентації таких термінів як «поліцейські послуги», «публічний порядок», «публічна безпека». Переглянути положення законодавства про Національну поліцію на предмет наявності у ньому протиріч і невідповідностей з нормами деяких законодавчих актів з інших сфер суспільного життя. Розвивати законодавство про поліцію у напрямку вирішення двох основних питань: розроблення відповідних адміністративно-правових механізмів реалізації закріплених за Національною поліцією завдань та оновлення масиву нормативно-правового підґрунтя адміністративної діяльності Національної поліції.

10. Важливими позитивними аспектами законодавства зарубіжних країн про поліцію, на які слід звернути увагу вітчизняному нормотворцю, на нашу думку, є наступні: а) закріплення ключових засад діяльності поліції як головного державно-владного суб'єкта з питань забезпечення публічної безпеки та порядку та протидії злочинності на рівні Основного Закону держави, тобто Конституції (як це зроблено, наприклад, у ФРН); б) поєднання централізованого та децентралізованого підходів у регулюванні надання поліцейських послуг, який передбачає, що організаційно-правові аспекти реалізації останніх регламентуються як загальнодержавними (прийнятими у централізованому порядку), так і регіональними (такими, що видаються відповідними місцевими органами влади) нормативно-правовими актами.

11. Обґрунтовано, що сьогодні не існує єдиної універсальної форми оцінювання ефективності надання поліцейських послуг, оскільки кожна із них має як свої переваги, так і недоліки, а отже, не дозволяє зробити об'єктивні висновки з даного приводу. Тому для формування більш-менш достовірного уявлення про рівень ефективності виконання поліціантами своїх основних завдань необхідно використовувати комплексний підхід до оцінювання їх діяльності, тобто поєднувати соціологічні, статистичні, адміністративні та економічні форми та методи оцінювання.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Ластович Д.М. Поняття адміністративно-правового статусу поліції, як суб'єкта надання поліцейських послуг. Наше право. 2015. № 6. С. 71–75.
2. Ластович Д.М. До питання принципів діяльності національної поліції, як суб'єкта надання адміністративних послуг. Європейські перспективи. 2015. № 6. С. 103–107.
3. Ластович Д.М. Місце та значення поліцейських послуг в діяльності національної поліції. Форум права. 2016. № 1. С. 141–146
URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
4. Ластович Д.М. Удосконалення адміністративного законодавства, що регламентує надання поліцейських послуг. Наше право. 2016. № 1. С. 73–78.
5. Ластович Д.М. Адміністративно-правові форми оцінювання ефективності надання поліцейських послуг. Право UA. 2016. № 1. С. 41–46.
6. Ластович Д.Н. Понятие и сущность полицейских услуг в Украине. *Legea si viata* (Закон и жизнь (Молдова)). 2016. № 3/2 (291). С. 39–42.
7. Ластович Д.М. Функції поліцейських послуг. Дотримання прав людини: сучасний стан правового регулювання та перспективи його вдосконалення: зб. матеріалів другої звіт. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 5 берез. 2015 р.). К.: НАВС. С. 75–77.
8. Ластович Д.М. Правова допомога, як вид публічних послуг, що надаються поліцейськими. Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ: матеріали круглого столу (Київ, 14 трав. 2015 р.). К.: НАВС. С. 66–68.
9. Ластович Д.М. Принципи надання поліцейських послуг. Пріоритетні проблеми реформування системи законодавства України: мат. наук.-практ. конф. (Київ, 23–24 лип. 2015 р.). К.: НДІПП. 2015. С. 74–76.
10. Ластович Д.М. Адміністративно-правовий статус поліції, як суб'єкта захисту прав людини. Національні та міжнародні механізми захисту прав людини: тези доп. всеукр. круг. ст. (Харків, 20 квіт. 2016 р.). Харків: ХНУВС. 2016. С. 178–182.

АНОТАЦІЯ

Ластович Д. М. Адміністративно-правові засади надання поліцейських послуг в Україні. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2017.

Дисертацію присвячено аналізу сутності та особливостей адміністративно-правового регулювання надання поліцейських послуг. Визначаються поняття та сутність поліцейських послуг в Україні. Характеризуються місце та значення поліцейських послуг в діяльності Національної поліції. Визначається адміністративно-правовий статус поліції як суб'єкта надання поліцейських послуг. З'ясовуються правові засади надання поліцейських послуг в Україні та місце серед них адміністративно-правового регулювання. Надаються пропозиції та рекомендації,

спрямовані на удосконалення адміністративного законодавства, що регламентує надання поліцейських послуг. З урахуванням національного та зарубіжного досвіду формулюються пропозиції щодо удосконалення надання поліцейських послуг. Аналізуються адміністративно-правові форми оцінювання ефективності надання поліцейських послуг.

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

АННОТАЦИЯ

Ластович Д. Н. Административно-правовые основы предоставления полицейских услуг в Украине. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2017.

Диссертация посвящена анализу сущности и особенностей административно-правового регулирования предоставления полицейских услуг. Определяется сущность полицейских услуг в Украине. Характеризуются место и значение полицейских услуг в деятельности Национальной полиции. Предложено авторское определение понятия полицейских услуг как деятельности органов и должностных лиц Национальной полиции Украины, содержанием которой является осуществление в пользу физических лиц и (или) коллективных субъектов, а также общества и государства в целом соответствующих мер с целью обеспечения необходимых общественно-правовых и организационно-управленческих условий для нормальной реализации ими своих прав, свобод и законных интересов, удовлетворения их насущных потребностей и запросов в сферах общественной жизни, относящихся к компетенции Национальной полиции. Определяется административно-правовой статус полиции как субъекта предоставления полицейских услуг. На основе анализа законодательства и научных источников определяются правовые основы предоставления полицейских услуг в Украине и место среди них административно-правового регулирования. Доказано, что правовые основы предоставления полицейских услуг следует рассматривать в узком и широком толковании. В первом случае (в узком смысле) основы трактуются как совокупность принципов, на которых основывается предоставление указанных услуг; во втором (в широком смысле) – основы – это совокупность нормативно-правовых актов, регулирующих предоставление полицейских услуг, в которых закрепляются в том числе и вышеупомянутые принципы.

Исследуется понятие и раскрывается значение полицейских услуг в сфере обеспечения общественной безопасности и порядка. Определяются особенности предоставления полицейских услуг в сфере охраны прав и свобод человека, а также интересов общества и государства. Анализируются особенности административно-правового регулирования полицейских услуг в сфере противодействия преступности. Доказано, что закрепление за органами национальной полиции такой задачи, как

предоставление услуг в сфере противодействия преступности, должно означать, что они занимаются не только выявлением и расследованием совершенных или готовящихся преступлений, но и проводят работу в направлении активного выявления и разрушения тех факторов, которые становятся причинами преступной активности и (или) способствуют ее развитию. К иным публичным услугам органов Национальной полиции предложено отнести следующие: а) оказание домедицинской помощи; б) оказание правовой помощи; в) оказание социальной помощи.

Разрабатываются предложения и рекомендации, направленные на совершенствование административного законодательства, регламентирующего предоставление полицейских услуг. С учетом национального и зарубежного опыта сформулированы предложения по совершенствованию оказания полицейских услуг. Анализируются административно-правовые формы оценки эффективности предоставления полицейских услуг.

Ключевые слова: полиция, полицейские услуги, правовой статус, обеспечения общественной безопасности и порядка, противодействие преступности, оценка эффективности, публичная безопасность, административно-правовое регулирование, субъект предоставления услуг.

SUMMARY

Lastovych D. M. Administrative and Legal Principles of Providing Police Services in Ukraine. – *The manuscript.*

The thesis for a candidate's degree by the specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2017.

The thesis is devoted to the analysis of the nature and characteristics of administrative and legal regulation of providing police services. The concept and nature of police services in Ukraine are determined. The place and significance of police services within the activities of the National Police are characterized. Administrative and legal status of the police as a subject of providing police services is determined. Legal basis of providing police services in Ukraine and the place of administrative and legal regulation among them are defined. Propositions and recommendations aimed at improving the administrative legislation regulating the provision of police services are provided. Considering the national and international experience the author formulates propositions to improve the provision of police services. Administrative and legal forms of evaluating the efficiency of police services' provision are analyzed.

Keywords: police, police services, legal status, ensure public safety and order, combating crime, evaluating the effectiveness, public security, administrative regulation, the subject of the provision of services.