

*УДК 342.951:35.071.5](477)*

***Павлович-Сенета Ярина Павлівна –***

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*доцент кафедри*

*адміністративно-правових дисциплін*

*Львівського державного університету внутрішніх справ,*

***Yaryna P. Pavlovich-Seneta –***

*candidate of juridical sciences, associate professor,*

*assistant professor of the department of administrative and legal disciplines,*

*Lviv State University of Internal Affairs*

*(9 Zamarstynivska Street, Lviv, 79000, Ukraine)*

***Лепіш Наталія Ярославівна –***

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри*

*адміністративно-правових дисциплін*

*Львівського державного університету внутрішніх справ*

***Nataliya Ya. Lepish –***

*candidate of juridical sciences,*

*assistant professor of the department of administrative and legal disciplines,*

*Lviv State University of Internal Affairs*

*(9 Zamarstynivska Street, Lviv, 79000, Ukraine)*

## **Поняття та характерні риси послуг, що надаються Національною поліцією в Україні: теоретико-правовий аспект**

*Статтю присвячено аналізу теоретико-правових підходів щодо поняття та характерних ознак послуг, що надаються Національною поліцією в Україні. Зважаючи на велике коло проблем, що виникають у питанні сервісних послуг Національної поліції, досліджуються ідеологічні, наукові та правові основи окресленого правового явища. На підставі проведеного наукового аналізу поняття та характерних ознак поліцейських послуг, авторами висловлюються власні пропозиції спрямовані на подальше удосконалення адміністративно-правового забезпечення даного виду адміністративних послуг. Наголошено, що первісно формування «нової поліції» передбачало створення саме сервісної, а не репресивно-каральної структури, що забезпечує реалізацію та захист прав людини. Правильне розуміння нової ідеології діяльності поліції забезпечить оперативну імплементацію європейських стандартів правоохоронної діяльності в Україні та підвищить ефективність діяльності цього правоохоронного органу.*

**Ключові слова:** адміністративні послуги, діяльність, законність, компетенція, поліція, права людини, правопорядок, рішення, сервісна діяльність.

*Статья посвящена анализу теоретико-правовых подходов относительно понятия и характеристик услуг Национальной полиции в Украине. Несмотря на большой круг проблем, возникающих в вопросе сервисных услуг Национальной полиции, исследуются идеологические, научные и правовые основы очерченного правового явления. На основании проведенного научного анализа понятия и характерных признаков полицейских услуг, авторами высказываются собственные предложения направленные на дальнейшее совершенствование административно-правового обеспечения данного вида административных услуг. Отмечено, что первоначально формирования «новой полиции» предусматривало создание именно сервисной, а не репрессивно-карательной структуры, обеспечивающей реализацию и защиту прав человека. Правильное понимание новой идеологии*

деятельности полиции обеспечит оперативную имплементацию европейских стандартов правоохранительной деятельности в Украине и повысит эффективность деятельности этого правоохранительного органа.

**Ключевые слова:** административные услуги, деятельность, законность, компетенция, полиция, права человека, правопорядок, решения, сервисная деятельность.

***Ya.P. Pavlovich-Seneta, N.Ya. Lepish Concepts and Characteristics of Services Provided by the National Police in Ukraine: Theoretical and Legal Aspect***

*The article is devoted to the analysis of theoretical and legal approaches to the concept and characteristics of services provided by the National Police in Ukraine. Given the wide range of problems that arise in the service of the National Police, the ideological, scientific and legal foundations of the outlined legal phenomenon are studied. Based on the conducted scientific analysis of the concept and characteristics of police services, the authors express their own proposals aimed at further improving the administrative and legal support of this type of administrative services. It is noted that the basic principles of public service theory of policing can be learned from representatives of European legal doctrine. In our country, certain aspects of the provision of services by the National Police were considered in fragments in the context of the provision of administrative services in general. The authors emphasize that initially the formation of the «new police» provided for the creation of a service, rather than repressive and punitive structure, which ensures the implementation and protection of human rights. The perception of the police, which serves the public interests of citizens, is a reproduction of its main function of «serving and protecting» and involves the creation of new administrative and legal relations with their participation. Proper understanding of the new ideology of policing will ensure the prompt implementation of European standards of law enforcement in Ukraine and increase the efficiency of this law enforcement agency. Attention is drawn to the fact that the lack of a legislative definition of the concept of «police service», its properties and characteristics becomes the basis for discussion, opening unlimited opportunities for further research. Domestic scholars give it a different meaning: some argue that all police activities are service, others believe that this concept in the context of policing indicates the performance of state duties to individuals, and the adjective «police» characterizes the subject of these services. As a result, it is stated that police services are the consideration and resolution by the National Police, within its competence, of individual administrative cases at the request of individuals and legal entities in order to take appropriate decisions or take actions to acquire, change or terminate rights and responsibilities. The latter, or providing them with the necessary information.*

**Keywords:** administrative services, activity, legality, competence, police, human rights, law and order, decisions, service activity.

**Постановка проблеми.** Реформування системи та змісту діяльності Міністерства внутрішніх справ України демонструє те, що ця система змінюється згідно реалій, властивих суспільству на відповідних етапах його розвитку, і згідно європейських стандартів. У ході такого реформування діяльність Національної поліції України було визначено у Законі України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII[1]. Цим Законом було закріплено принципово нові, керівні основоположні засади діяльності поліції. Головною метою діяльності Національної поліції України, є служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Поліцейські послуги є однією з основних форм поліцейської діяльності. При цьому, з розвитком

і впровадженням в діяльність державних органів принципу верховенства права та непорушності основних прав і свобод людини, пріоритетним завданням поліції основному стає виконання сервісних правоохоронних функцій, а не тільки здійснення превентивних, репресивних і каральних заходів.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Серед дослідників діяльності Національної поліції, у тому числі й пов'язаної з наданням поліцейських послуг варто назвати, Д.В. Власенко, Д.С. Денисюк, А.А. Дмитрієв, Д.П. Калаянова, А.О. Клочко, Я.М. Когут, С.С. Коломойцев, Ю.В. Колцуняк, І.В. Кріцак, Д.М. Ластович, О.О. Попова, В.М. Сак, Є.Ю. Соболь, О.М. Соколенко, О.О. Сосновик, В.М. Циндря, М.М. Шапоренко, Г.О. Шевчук.

Разом з тим, зважаючи на велике коло проблем, що виникають у питанні сервісних послуг Національної поліції, наукова розробка системного підходу щодо надання послуг зазначеними органами та обґрунтування адміністративно-правового механізму їх реалізації потребують нових наукових досліджень.

**Мета статті** – комплексний аналіз поняття та характерних ознак послуг, що надаються Національною поліцією в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** В умовах поширення так званої сервізації у сфері публічного адміністрування надання послуг населенню перетворюється на векторний напрям роботи всіх органів публічної влади, зокрема й правоохоронних. Сьогодні поряд з традиційними завданнями поліції чіткіше став проявлятися новий напрямок її діяльності – публічний-сервісний, який полягає в наданні послуг суспільству і окремим його членам в рамках здійснення правоохоронної діяльності.

Перш ніж дати визначення адміністративної послуги, яку можна отримати від поліцейських органів, варто проаналізувати позиції вчених, що досліджували сервісну діяльність органів внутрішніх справ.

На думку А. Циганова адміністративна послуга в сфері правоохоронної діяльності – це передбачена законом публічно-владна діяльність правоохоронних органів держави, що здійснюється за заявою фізичної або юридичної особи, з приводу створення організаційних умов щодо здійснення його прав, свобод і законних інтересів чи реалізації покладених на неї законом обов'язків у галузі правоохоронної діяльності шляхом видання та документального оформлення відповідного виду адміністративного акту, що має індивідуальне призначення і зовнішню сферу застосування [2, с. 124].

Одночасно учений виділяє наступні характерні властивості адміністративних послуг в сфері охорони порядку:

- ці послуги є різновидом адміністративної діяльності правоохоронних органів;

- надання цих послуг правоохоронними органами відбувається на основі і впливає з правоохоронних функцій та завдань;

- надання таких послуг пов'язане з обігом предметів, що мають підвищений рівень суспільної небезпечності та в подальшому можуть протиправно використовуватись споживачами даних послуг;

- надання чи ненадання відповідної поліцейської послуги безпосередньо впливає на рівень безпеки суспільства;

- підвищені вимоги контролю за етапами надання зазначених послуг та високий ступінь відповідальності за його порушення;

- чітко регламентовані законодавством вимоги до суб'єктів звернення за отриманням даних послуг (у тому числі до їх правоздатності) [2, с. 125].

В. А. Куликов зазначає, що адміністративна послуга органу поліції – це регламентована нормами права діяльність органів Національної поліції, щодо реалізації владних повноважень шляхом створення передумов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи за її зверненням. Разом з тим, до зазначеної категорії послуг вчений відносить наступні:

- надання дозволів на придбання, реалізацію, перевезення вогнепальної зброї, вибухових речовин, боєприпасів та інших предметів, на які поширюється дозвільна система та оформлення документів, що супроводжують ці відносини;

- надання дозволів на відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи, що працюють з вибуховими речовинами, піротехнічних майстерень і інших подібних об'єктів;

- видача дозволів на зберігання вогнепальної зброї, боєприпасів та інших речовин, предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система;

- оформлення посвідчення водія на право керування транспортними засобами;

- проведення реєстрації та перереєстрації колісних транспортних засобів, а також видача свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу чи його дублікату та номерних знаків;

- проведення процедури зняття з обліку транспортного засобу, а також видача облікової картки і номерних знаків для здійснення разових поїздок;

- оформлення свідоцтва про належну підготовку водіїв транспортних засобів, які перевозять небезпечні вантажі;

- здійснення балістичних досліджень на замовлення;

- здійснення дослідження обставин та механізму дорожньо-транспортних аварій;

- здійснення дослідження обставин виникнення і розвитку пожеж та аналіз дотримання вимог пожежної безпеки;

- оформлення технічних умов на розміщення об'єкта дорожнього сервісу і малої архітектурної форми і т.д. [3, с. 120].

Вітчизняні вчені наділяють поняття «поліцейська послуга» різним змістом: одні стверджують, що вся діяльність поліції є сервісною [4, с. 24], інші вважають, що це поняття в контексті поліцейської діяльності вказує на виконання обов'язків держави перед приватними особами, а прикметник «поліцейська» характеризує суб'єкта надання цих послуг [5, с. 19]. Існує також погляд, що надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги, не може належати до завдань поліції, оскільки для цього існують інші державні органи [6, с. 324]. Разом з тим аналіз наукових джерел та діючих нормативних актів показав, що хоча поняття послуги трактується в них по-різному, втім постійним залишається розуміння цієї категорії як діяльності, що приносить користь, задовольняє певні людські потреби.

Поліцейські послуги поруч з поліцейськими заходами є однією з основних форм поліцейської діяльності. При цьому, з розвитком і впровадженням в діяльність державних органів принципу верховенства права та непорушності основних прав і свобод людини, пріоритетним завданням поліції основному стає виконання сервісних правоохоронних функцій, а не тільки здійснення превентивних, репресивних і каральних заходів.

Вважаємо, що поліцейськими слід визнати послуги, що надаються органами Національної поліції України, як основними суб'єктами поліцейської діяльності в нашій державі, і спрямовані на виконання функцій, безпосередньо пов'язаних з охороною прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави

від протиправних посягань, забезпеченням громадської безпеки та порядку, а також попереджає запобіганням та протидією злочинності. Такі послуги є публічними, оскільки мають високу соціальну значущість, суб'єктом їх надання є публічна влада і за якість їх надання ця влада несе відповідальність. У той же час зазначені послуги є державними, оскільки згідно з чинним законодавством сьогодні в Україні можлива тільки державна поліцейська діяльність. Більш того, поліцейські послуги, як і інші правоохоронні послуги, завжди відносяться до числа суспільних благ, виробництво яких є монополією держави.

Автори науково-практичного коментаря до Закону України «Про Національну поліцію» відзначають, що саме предмет поліцейських послуг (тобто допомога особам, які з особистих, економічних або соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги) дозволяє врахувати мета їх надання, зміст функцій, пов'язаних з відповідною діяльністю владних суб'єктів, а також правову природу таких послуг, яка стосується здійснення поліцейських функцій через реалізацію диспозитивних, а не імперативних принципів. До головних ознак поліцейських послуг зазначені вчені відносять: а) надання послуг тільки за заявою фізичної особи; б) допоміжний характер, обумовлений зв'язком із забезпеченням умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів конкретних осіб; в) надання послуг тільки шляхом реалізації владних повноважень поліцейськими; г) законодавче регулювання права на отримання особою конкретної послуги і кореспондуючого повноваження поліцейського на надання такої послуги; г) можливість отримання конкретної послуги, як правило, в одному органі поліції; д) результатом надання є адміністративний акт - дія або рішення поліцейського, яким задоволено звернення конкретної особи [5, с. 20].

Характеризуючи ознаки поліцейських послуг, слід зазначити, що лише адміністративні послуги органів і підрозділів поліції мають таку властивість, як забезпечення умов для реалізації фізичними або юридичними особами прав, свобод і законних інтересів. А от решта послуг поліції мають не допоміжний характер, а напряду забезпечують реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Зокрема: захист прав і свобод людини і громадянина, суспільства і держави від протиправних посягань; прийняття та розгляд заяв, повідомлень від конкретних фізичних осіб про правопорушення; виконання на договірних засадах роботи з охорони об'єкта права приватної власності; охорона взятої під захист особи та інше [6, с. 137].

На наш погляд найхарактернішою рисою будь-якої послуги, зокрема й поліцейської, є первинність потреб замовника в діях виконавця у процесі надання послуги та індивідуальний характер надання цієї послуги фізичній або юридичній особі. Таким чином, реалізація превентивної та профілактичної роботи, що спрямована на запобігання вчиненню нових правопорушень, або забезпечення громадської безпеки та порядку в громадських місцях, а також регулювання дорожнього руху потрібно вважати безпосередніми функціями поліції, проте не можна визнати поліцейськими послугами, адже такі види діяльності поліції мають інтегральний характер, оскільки спрямовані на задоволення потреб в безпеці багатьох осіб.

Таким чином, від поліцейських послуг потрібно відрізнити реалізацію інших функцій органів і службовців поліції, виконання організаційних дій, що не є насправді послугами. Державні, в тому числі поліцейські послуги, як відомо, передбачають встановлення і реалізацію правовідносин, суб'єктами яких, з одного боку, є державні органи, а з іншого – фізичні або юридичні особи. Наприклад, згідно з п. 16 ч. 1 ст. 23 Закону України від 2 липня 2015 № 580-VIII «Про Національну поліцію», цей державний орган відповідно до покладених на нього завдань має забезпечувати на підставах і в порядку, визначених законом, безпеку взятих під захист осіб, в разі надходження від них заяви, звернення керівника відповідного державного органу чи отримання оперативної та іншої інформації про загрозу їх життю, здоров'ю, житлу чи майну [1]. В даному разі послугою поліції буде тільки діяльність по забезпеченню захисту свідка, потерпілого чи іншої приватної особи в разі надходження безпосередньо від них заяви про загрозу їхньому життю, здоров'ю, житлу чи майну. Разом з тим, забезпечення безпеки зазначених осіб, що провадиться у випадку надходження звернення з цього приводу

керівника конкретного органу влади або отримання оперативних даних про наявну загрозу життю, здоров'ю, житлу або власності осіб, взятих під захист, буде трактуватися як певні організаційні дії з боку працівників поліції, реалізацію ними правоохоронних функцій, що не пов'язані з наданням спеціалізованих адміністративних послуг. Крім того, не вважатиметься послугою з боку поліції діяльність щодо забезпечення безпеки представників органів публічної влади, яких було взято під захист, якщо зазначені особи не звернулися з відповідною заявою як приватні суб'єкти [7, с. 132].

На завершення, потрібно відрізнити роботу з надання поліцейських послуг від реалізації поліцейського піклування. У науковій літературі одне з основних значень поняття «піклування» розкривається як «дбати, піклуватись про когось, про що-небудь, надавати послуги, допомагати, створювати необхідні умови», тощо [8, с. 788]. Таким чином, турбота і надання послуг є подібними видами діяльності з приводу надання допомоги, створення необхідних життєвих умов для певної особи. Проведення поліцейського піклування відрізняється від процедури надання поліцейської послуги тим, що даний вид діяльності поліцейських, спрямований на забезпечення інтересів, відповідної особи, проте здійснюються без її звернення, а з ініціативи поліції чи іншого службовця даного правоохоронного органу [9, с. 78].

Із розвитком та реалізацією у роботі органів влади принципу верховенства права і непорушності основних прав та свобод людини, головним завданням поліції в основному стає реалізація сервісних правоохоронних функцій, а не лише виконання превентивних, репресивних і каральних заходів. Поліцейськими необхідно називати ті послуги, надання яких забезпечується органами Національної поліції України, як головними суб'єктами правоохоронної діяльності нашої країни, що спрямовані на реалізацію завдань, щодо охорони прав та свобод людини, громадянина, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, створення передумов для забезпечення громадської безпеки та порядку та вцілому запобігання і протидії злочинності. Зазначені послуги є публічними, адже мають високу соціальну значущість, а

головним суб'єктом їх надання є публічна влада, що несе юридичну відповідальність за якість їх надання у суспільстві. Разом з тим, ці послуги є державними, адже відповідно до чинного законодавства в Україні поліцейська діяльність може бути тільки державною. Поліцейські послуги, так само як і інші правоохоронні послуги, здебільшого відносяться до числа тих суспільних благ, виробництво яких відноситься до монополії держави [10].

**Висновки.** З огляду на вищевикладене, пропонуємо під поліцейським послугою розуміти визначену законодавством публічно-владну діяльність органу чи структурного підрозділу органу поліції згідно виконуваних органом поліції функцій, що пов'язані з

реалізацією прав та свобод людини і громадянина, публічних інтересів суспільства та держави, що спрямовані на запобігання, профілактику і боротьбу зі злочинністю, охороною публічного порядку і громадської безпеки, та передбачає здійснення дій або оформлення рішень, через взаємодію з фізичною або юридичною особою за її зверненням до органу поліції, посадової або службової особи, з метою реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів чи виконання покладених на особу обов'язків у межах законодавчо визначеної компетенції органів Національної поліції України.

### Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 02.06.2020).
2. Циганов О.Г., Рибінська А.П. Поліцейські послуги як одна з форм поліцейської діяльності. *Наука і правоохорона*. 2018. № 4. С. 123-130.
3. Адміністративна діяльність Національної поліції: навчальний посібник для підготовки до іспиту / О.М. Калюк, С. Ф. Константінов, В. А. Куликов та ін. / заред. Куликова В. А. Київ: Освіта України, 2016. 230 с.
4. Лошицький М.В. Порівняльно-правовий аналіз поліцейської та правоохоронної діяльності. *Митна справа*. 2014. № 6 (96). Ч. 2. С. 358-362.
5. Закон України «Про Національну поліцію»: наук.-практ. комент. / за заг. ред. В. В. Сокурєнка МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. 408 с.
6. Офіційний сайт Головного сервісного центру МВС України. URL: <http://hsc.gov.ua/poslugi/poslugi-shho-nadayutsya-servisnimi-tsentram>.
7. Циганов О. Адміністративно-правовий статус суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохорони. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 8. С. 130-134.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.
9. Шалгунова С. А., Якушкін В. А. «Поліцейські послуги» чи виконання функцій держави по забезпеченню громадського порядку та безпеки. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 1. С. 323-326.
10. Кузьменко О. В. Завдання Національної поліції України: проблеми правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 2. С. 200-201.

### References:

1. Pro Natsionalnu politsiiu: Zakon Ukrainy vid 2 lypnia 2015 r. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (data zvernennia: 02.06.2020).
2. Tsyhanov O.H., Rybinska A.P. Politseiski posluhy yak odna z form politseiskoi diialnosti. *Nauka i pravookhorona*. 2018. № 4. S. 123-130.
3. Administratyvna diialnist Natsionalnoi politsii: navchalnyi posibnyk dlia pidhotovky do ispytu / O.M. Kaliuk, S. F. Konstantinov, V. A. Kulykov ta in. / zared. Kulykova V. A. Kyiv: Osvita Ukrainy, 2016. 230 s.

4. Loshytskyi M.V. Porivnialno-pravovyi analiz politseiskoi ta pravookhoronnoi diialnosti. *Mytna sprava*. 2014. № 6 (96). Ch. 2. S. 358-362.
5. Zakon Ukrainy “Pro Natsionalnu politsiiu”: nauk.-prakt. koment. / za zah. red. V. V. Sokurenka MVS Ukrainy, Kharkiv. nats. un-t vnutr. sprav. Kharkiv, 2016. 408 s.
6. Ofitsiinyi sait Holovnoho servisnoho tsentru MVS Ukrainy. URL: <http://hsc.gov.ua/poslugi/poslugi-shho-nadayutsya-servisnimi-tsentram>.
7. Tsyhanov O. Administratyvno-pravovyi status sub’iektiv nadання administratyvnykh posluh u sferi pravookhorony. *Pidpryiemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. 2017. № 8. S. 130-134.
8. Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy / uklad. i holov. red. V. T. Busel. Kyiv; Irpin: VTF “Perun”, 2002. 1440 s.
9. Shalhunova S. A., Yakushkin V. A. “Politseiski posluhy” chy vykonannya funktsii derzhavy po zabezpechenniu hromadskoho poriadku ta bezpeky. *Porivnialno-analitychne pravo*. 2016. № 1. S. 323-326.
10. Kuzmenko O. V. Zавдання Natsionalnoi politsii Ukrainy: problemy pravovoho rehuliuвання. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. 2016. № 2. S. 200-201.