

Циганов Олег Григорович,
доктор юридичних наук, доцент,
головний науковий співробітник
ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0002-8924-1139

ВИДИ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ НАДАННЯ

Статтю присвячено дослідженню основних видів поліцейських послуг в Україні та організаційно-правового забезпечення їх надання. Наголошується, що на сьогодні ні в наукових колах, ні в колах практичних працівників не сформовано єдиного підходу до розуміння феномену поліцейських послуг як однієї з основних форм поліцейської діяльності. Наведено авторську дефініцію поняття “поліцейська послуга”, визначено основні види поліцейських послуг залежно від змісту поліцейської діяльності в Україні та охарактеризовано їх організаційно-правове забезпечення.

Ключові слова: *публічно-сервісна діяльність, поліцейська діяльність, поліцейська послуга.*

На сьогодні в Україні сервісний фактор стає визначальним символом органів публічної влади, в тому числі створеного на підґрунті ліквідованої міліції нового правоохоронного органу – Національної поліції України. Зазначене однозначно слід тлумачити як позитивний крок у розвитку вітчизняної правоохоронної системи демократичного суспільства. Водночас, незважаючи на тривалі дискусії щодо змістовного тлумачення такого виду публічних послуг, як поліцейська послуга, ні в наукових колах, ні в колах практичних працівників досі не сформовано єдиного підходу до розуміння сутності цього феномену. Більше того, зі змісту Закону України “Про Національну поліцію” неможливо встановити, чи така послуга є процесом, чи результатом реалізації владних повноважень. За відсутності індивідуальних ознак поняття “поліцейська послуга” набуває важливого значення, оскільки визначення цієї інформації дозволило б точно класифікувати, до якого виду зазначених послуг відносити відповідну послугу і нормами якої правової галузі забезпечити її правову реалізацію.

Науковій розробці проблем поліцейської діяльності присвятили свої праці такі вчені-адміністративісти, як М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Білик, І.П. Голосніченко, І.В. Зозуля, Ю.І. Римаренко, Д.П. Калаянов, А.Т. Комзюк, І.В. Кріцак, М.В. Лошицький, О.С. Проневич, О.П. Угровецький, М.Ю. Фролов, О.С. Юнін та багато інших. Їхні праці мають важливе наукове та практичне значення. Проте у дослідженнях зазначених науковців питанням визначення сутності й змісту поліцейських послуг, їх класифікації та нормативно-правового забезпечення належної уваги не приділялося.

© Tsyhanov Oleh, 2019

Мета статті полягає у визначенні сутності поліцейських послуг, їх класифікації за видами поліцейської діяльності та характеристиці організаційно-правового забезпечення надання.

Метою поліцейської діяльності є реалізація поліцейської функції щодо встановлення та забезпечення внутрішньої безпеки та правопорядку в державі спеціально уповноваженими державними органами – органами поліції. На сьогодні важливим є питання про те, на що або на кого спрямована зазначена діяльність для реалізації встановленої перед органами поліції мети, або, іншими словами, що виступає об'єктом поліцейської діяльності. Вважаємо, що залежно від конкретного виду поліцейської діяльності її об'єктом виступає захист і охорона суспільних відносин органами поліції, наділених владними повноваженнями з відповідною функціональною спеціалізацією.

За результатами аналізу чинних нормативно-правових актів та практики реалізації правоохоронної функції органами та підрозділами Національної поліції України до *основних видів поліцейської діяльності в Україні* слід віднести: 1) адміністративну поліцейську діяльність; 2) кримінально-процесуальну поліцейську діяльність; 3) поліцейську діяльність оперативно-розшукових підрозділів; 4) інформаційно-аналітичну поліцейську діяльність; 5) охоронну поліцейську діяльність.

Разом із поліцейськими заходами однією з основних форм поліцейської діяльності є поліцейські послуги. При цьому, з розвитком і втіленням у діяльність державних органів принципу верховенства права та непорушності основоположних прав і свобод людини, пріоритетним завданням поліції здебільшого стає виконання сервісних правоохоронних функцій, а не тільки здійснення превентивних, репресивних та каральних заходів.

Під *поліцейською послугою* нами розуміється передбачена законом публічно-владна діяльність органу або підрозділу поліції, що ґрунтується й впливає з виконуваних цим органом (підрозділом) поліцейських функцій, безпосередньо пов'язаних із забезпеченням прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидією злочинності, підтриманням публічної безпеки і порядку, та виражається у здійсненні дій чи прийнятті рішень, котрі відбуваються в контакт з конкретною фізичною чи юридичною особою, яка звертається до відповідного органу (підрозділу) поліції, його посадової особи з метою реалізації своїх суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів та/або виконання покладених на цю особу нормативними правовими актами обов'язків у сфері компетенції поліції.

Отже, однією з найбільш характерних ознак поліцейської послуги, як і будь-якої іншої послуги, є первинність потреб замовника цієї послуги у діях її надавача, а також індивідуальний характер надання такої послуги фізичній чи юридичній особі, яка має на це право.

Послуги, що надаються органами та підрозділами поліції, залежно від змісту поліцейської діяльності в Україні можна розподілити на такі чотири групи: 1) адміністративні поліцейські послуги; 2) інформаційні поліцейські послуги; 3) охоронні поліцейські послуги; 4) інші поліцейські послуги.

Виконання значної частини обов'язків органами поліції перед приватними особами пов'язано з таким важливим напрямом їх діяльності, як надання адміністративних послуг. Під *адміністративною поліцейською послугою* слід розуміти

передбачену законом публічно-владну діяльність органу (підрозділу) поліції, здійснювану за заявою фізичної або юридичної особи щодо створення організаційних умов для реалізації її прав, свобод і законних інтересів та/або виконання покладених на неї законом обов'язків у сфері діяльності Національної поліції України шляхом прийняття та документального оформлення відповідного адміністративного акта, який має індивідуальне призначення та зовнішню сферу застосування.

Правовий статус органів Національної поліції України як суб'єктів правовідносин щодо надання адміністративних послуг визначається в основному Законом України “Про адміністративні послуги” від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI як загальним законодавчим актом, що встановлює правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, а також іншими нормативно-правовими актами України. При цьому на відносини щодо об'єктів, обмежених у цивільному обігу, зокрема зброї, Закон України “Про адміністративні послуги” не поширюється [1, п. 13 ч. 2 ст. 2]. Відносини щодо обігу таких об'єктів і предметів регулюються іншими законодавчими та підзаконними нормативними актами України.

Також до нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів поліції щодо надання адміністративних послуг, слід віднести: Закон України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV, який визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлює порядок діяльності дозвільних органів (зокрема, відповідних підрозділів Національної поліції України), уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів; Закон України “Про Національну поліцію” від 2 липня 2015 р. № 580-VIII, ст. 23 якого встановлює основні повноваження поліції, в тому числі щодо надання окремих адміністративних послуг (зокрема, п.п. 5, 12–16 цієї статті Закону); постанова Верховної Ради України “Про право власності на окремі види майна” від 17 червня 1992 р. № 2471-XII, якою затверджено перелік видів майна, що не може перебувати у власності громадян, громадських об'єднань, міжнародних організацій та юридичних осіб інших держав на території України та встановлено спеціальний порядок набуття права власності громадянами на окремі види майна; постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про дозвільну систему” від 12 жовтня 1992 р. № 576, якою затверджено Положення, котре визначає предмети, матеріали і речовини, підприємства, майстерні й лабораторії, на які поширюється дозвільна система, а також встановлює порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, охорони, перевезення, використання таких предметів, матеріалів і речовин, відкриття підприємств, майстерень і лабораторій; постанова Кабінету Міністрів України “Про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії ” від 7 вересня 1993 р. № 706, якою затверджено Положення, яке визначає порядок виготовлення, реалізації (продажу) суб'єктами підприємницької діяльності спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, а також їх придбання, реєстрації, обліку, зберігання (носіння) і застосування громадянами

та юридичними особами; постанова 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, якою затверджено в тому числі перелік платних адміністративних послуг, які надаються підрозділами Національної поліції України, та розмір плати за їх надання; постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг” від 26 жовтня 2011 р. № 1098, якою затверджено порядок надання підрозділами, в тому числі Національної поліції України, платних адміністративних послуг фізичним і юридичним особам; постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Національну поліцію” від 28 жовтня 2015 р. № 877, котрим затверджено Положення, у п. 4 якого визначені основні повноваження поліції, в тому числі щодо надання окремих адміністративних послуг, що фактично дублюють відповідні положення розглянутого нами Закону України “Про Національну поліцію”; наказ МВС України “Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів” від 21 серпня 1998 р. № 622; наказ МВС України “Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів” від 29 грудня 2015 р. № 1644; спільний наказ МВС України та Мінфіну України “Про затвердження Порядку зарахування до бюджетів плати за надання адміністративних послуг та продукцію і документи, що використовуються для оформлення цих послуг” від 12 лютого 2016 р. № 96/55 та деякі інші.

Наступним видом поліцейських послуг є *інформаційні поліцейські послуги*. Зазначимо, що правову основу інформаційних відносин, що виникають у процесі обміну, одержання, використання, зберігання та споживання інформації, складають Конституція України, Закон України “Про інформацію” від 2 жовтня 1992 р. № 2657 XII, Закон України “Про доступ до публічної інформації” від 13 січня 2011 р. № 2939-VI, а також інші законодавчі та підзаконні акти.

Згідно з ч. 1 ст. 23 Закону України “Про інформацію” інформаційною послугою є діяльність з надання інформаційної продукції споживачам з метою задоволення їхніх потреб [2]. Окремі положення Закону України “Про Національну поліцію” визначають питання щодо повноважень поліції у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення (ст. 25), формування поліцією інформаційних ресурсів (ст. 26), використання зазначених ресурсів (ст. 27), а також відповідальності за їх протиправне використання (ст. 28) [3]. Відповідно до п. 16 Положення про Департамент інформаційно-аналітичної підтримки Національної поліції України, затвердженого наказом Національної поліції України від 11 жовтня 2017 р. № 1060, на цей підрозділ покладається інформаційне забезпечення також зовнішніх (за межами системи Національної поліції України) споживачів.

Під охоронною діяльністю згідно з абз. 2 ст. 1 Закону України “Про охоронну діяльність” від 22 березня 2012 р. № 4616-VI розуміється надання послуг з охорони власності та громадян [4].

До повноважень Національної поліції України відповідно до покладених на неї завдань віднесено, зокрема: 1) здійснення охорони об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також узяття участі у здійсненні державної охорони [3, п. 19 ч. 1 ст. 23]; 2) здійснення на договірних засадах охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності [3, п. 20 ч. 1 ст. 23].

Отже, охоронна поліцейська діяльність передбачає надання *охоронних послуг*, у тому числі й на договірних засадах, забезпечення особистої безпеки фізичних осіб, а також охорону майна фізичних і юридичних осіб, насамперед об'єктів (обмежених територій, будівель, споруд тощо), транспортних засобів, вантажів, грошових знаків (цінних паперів) тощо.

Постановою Кабінету Міністрів України “Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ” від 13 жовтня 2015 р. № 834 утворені як юридичні особи публічного права органи поліції охорони й установлено, що зазначені органи, створені як територіальні органи Національної поліції, є правонаступниками Департаменту Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ та відповідних державних установ Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ, що ліквідовувалися в установленому законодавством порядку [5].

Правовою основою діяльності поліції охорони є також такі нормативно-правові акти: Конституція України, Закон України від 22 березня 2012 р. № 4616-VI “Про охоронну діяльність”, постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. № 615 “Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності”, постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 83 “Про затвердження переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави”, постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 937 “Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності”, наказ МВС України “Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань забезпечення фізичної охорони об'єктів” від 7 липня 2017 р. № 577, наказ Національної поліції України від 6 листопада 2015 р. № 43 “Про затвердження Положення про Департамент поліції охорони” тощо.

Наразі поліцією охорони надаються послуги, які передбачають:

1) охорону об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також участь у здійсненні державної охорони: а) вантажів і цінностей; б) міжбанківських перевезень; в) разових публічних заходів;

2) охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності на договірних засадах: а) фізичних осіб; б) туристичних груп; в) майнової безпеки як українців, так й іноземних громадян; г) разових заходів.

Водночас із зазначених вище охоронних послуг слід виділити специфічні охоронні поліцейські послуги, такі як: 1) охорона автотранспорту та вантажоперевезень, під якою розуміється спостереження за рухомими об'єктами з використанням технологій супутникової навігації GPS, мережі GSM-900/1800 та

радіозв'язку на всій території України та поза її межами; 2) охорона перевезення цінностей банківським та фінансовим установам, підприємствам інших форм власності, яка здійснюється на всій території України як власними броньованими автомашинами поліції охорони, так і транспортними засобами замовника.

Слід зазначити, що Перелік платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795, містить також *інші поліцейські послуги*, надання яких здійснюється підрозділами Національної поліції України, як-от:

1) 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;

2) 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;

3) підготовка і видача технічних умов на розміщення об'єкта дорожнього сервісу та малої архітектурної форми;

4) перевірка проектної 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; проектів 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;

5) доставка, зокрема з використанням спеціальних транспортних засобів, затриманих за порушення правил, норм і стандартів у сфері безпеки дорожнього руху або технічно несправних транспортних засобів до визначеного замовником місця їх зберігання [6].

Із назв цих послуг зрозуміло, що надаються вони підрозділами Національної поліції України відповідно до законодавства України у сфері безпеки дорожнього руху (зокрема: Закону України від 30 червня 1993 р. № 3353-ХІІ “Про дорожній рух”, постанови Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306 “Про правила дорожнього руху” тощо), а також згідно з інструкціями, затвердженими відповідними наказами МВС України та Національної поліції України.

Таким чином, проведений аналіз наукової літератури та чинного законодавства України у сфері поліцейської діяльності дозволяє констатувати, що погляди фахівців на правову природу поліцейської послуги та її місце у вітчизняній соціальній практиці поділяються за двома проблемними напрямками: 1) відмежування поліцейських послуг від інших завдань поліції та 2) відмежування поліцейської послуги від інших видів публічних послуг.

На наше переконання, однією з найбільш характерних ознак поліцейської послуги, як і будь-якої іншої послуги, є первинність потреб замовника цієї послуги у діях її надавача, а також індивідуальний характер надання такої послуги фізичній чи юридичній особі, яка має на це право. Разом із поліцейськими заходами поліцейські послуги являють собою одну з основних форм поліцейської діяльності. Відповідно до змісту здійснюваної діяльності послуги, що надаються органами та підрозділами Національної поліції України, можна розподілити на: 1) адміністративні; 2) інформаційні; 3) охоронні та 4) інші поліцейські послуги.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. Офіційний вісник України. 2012. № 76. Ст. 3067.
2. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XI . Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 550.
3. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.
4. Про охоронну діяльність: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4616-VI. Офіційний вісник України від 27.04.2012 . № 30. Ст. 1099.
5. Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 р. № 834. Офіційний вісник України від 30.10.2015. № 84. Ст. 2814.
6. 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 4 червня 2007 р. № 795. Офіційний вісник України. 2007. № 42. Ст. 1671.

REFERENCES

1. Pro administrativni posluhy. "On Administrative Services": Law of Ukraine of September 6, 2012 No. 5203-VI. Official Bulletin of Ukraine. 2012. No 76. Art. 3067 [in Ukrainian].
2. Pro informatsiiu. "About information": Law of Ukraine of October 2, 1992 No. 2657-XI. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1992. No. 48. Art. 550 [in Ukrainian].
3. Pro Natsionalnu politsiiu. "On the National Police": Law of Ukraine of July 2, 2015 No. 580-VIII. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2015. No 40–41. Art. 379 [in Ukrainian].
4. Pro okhoronnu diialnist. "On security activities": Law of Ukraine of March 22, 2012 No. 4616-VI. Official Bulletin of Ukraine dated 27.04.2012. No. 30. Art. 1099 [in Ukrainian].
5. Pytannia funktsionuvannia orhaniv politsii okhorony yak terytorialnykh orhaniv Natsionalnoi politsii ta likvidatsii deiakykh terytorialnykh orhaniv Ministerstva vnutrishnikh sprav. "Issues of Functioning of Police Protection Bodies as Territorial Bodies of the National Police and Liquidation of Some Territorial Bodies of the Ministry of Internal Affairs": Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of October 13, 2015 No. 834. Official Bulletin of Ukraine dated 30.10.2015. No 84. Art. 2814 [in Ukrainian].
6. Pro zatverdzhennia pereliku platnykh posluh, yaki nadaiutsia pidrozdilamy Ministerstva vnutrishnikh sprav, Natsionalnoi politsii ta Derzhavnoi mihratsiinoi sluzhby, i rozmiru platy za yikh nadannia. "On approval of the list of paid services provided by the departments of the Ministry of Internal Affairs, National Police and State Migration Service, and the amount of payment for their provision": Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of June 4, 2007 No. 795. Official Bulletin of Ukraine. 2007. No 42. Art. 1671 [in Ukrainian].

Tsyhanov Oleh,Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor,
Chief Researcher of Research Laboratory,
State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-8924-1139**TYPES OF POLICE SERVICE IN UKRAINE AND ORGANIZATIONAL-LEGAL
SUPPLY OF THEIR PROVISION**

The article is devoted to the disclosure of the main types of police services in Ukraine and the description of the organizational and legal supply of their provision. It is noted that today the service factor becomes a decisive symbol of the organs of public power of Ukraine, including the newly created law-enforcement body created on the grounds of the liquidated police – the National Police of Ukraine. However, in spite of the lengthy discussions on the meaningful interpretation of such a type of public service as a police service, neither in the academic circles nor in the circles of practitioners a single approach to understanding the essence of this phenomenon has yet been formed. The article notes that one of the most characteristic features of the police service, like any other service, is the primacy of the needs of the customer for this service in the actions of its provider, as well as the individual nature of the provision of such a service to a natural or legal person who has this right.

Police services along with police measures are one of the main forms of police activity, the main types of which should include: 1) administrative police activities; 2) criminal-procedural police activity; 3) police activity of operational search units; 4) information-analytical police activity; 5) security police activities. The author defines the concept of “police service” and, in terms of policing in Ukraine, divides these services into four groups: 1) administrative; 2) information; 3) security and 4) other police services. For each group of police services, the organizational and legal provision of their provision is described in detail.

The fulfillment of a large part of the duties of the police authorities to private persons is related to such an important direction of their activities as the provision of administrative services. The administrative police service should be understood as the publicly-authorized activity of a police body (unit), provided by the law, carried out on the application of a natural or legal person to create organizational conditions for the realization of his rights, freedoms and legal interests and/or the implementation of duties assigned to him by law in the field of activity of the National Police of Ukraine, by adopting and documenting the corresponding administrative act, which has an individual appointment and an external sphere of application.

Keywords: public service activities, police activities, police services.

Отримано 07.06.2019

© Tsyhanov Oleh, 2019