

УДК 351.74 + 342.56

О.Г. Циганов,  
кандидат технічних наук, доцент

## ПРАВООХОРОННІ ПОСЛУГИ: ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ В КОНТЕКСТІ ПОЛОЖЕНЬ КОНЦЕПЦІЙ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

*Статтю присвячено питанням визначення сутності, змісту, а також основних ознак поняття “правоохоронна послуга”, згадування яких у вітчизняній правовій науці та законодавстві на сьогодні відсутні. Проаналізовані особливості правоохоронних послуг та надане власне визначення зазначеного поняття.*

*Здійснено порівняння сутності та змісту поняття “правоохоронна послуга” в контексті положень концепцій публічних послуг в Україні та Європейському Союзі.*

**Ключові слова:** публічна послуга, правоохоронна діяльність, правоохоронні органи, правоохоронна послуга.

*Статья посвящена вопросам определения сущности, содержания, а также основных признаков понятия “правоохранительная услуга”, упоминание которых в отечественной правовой науке и законодательстве на сегодня отсутствуют. Проанализированы особенности правоохранительных услуг и предоставлено собственное определение указанного понятия.*

*Проведено сравнение сущности и содержания понятия “правоохранительная услуга” в контексте положений концепций публичных услуг в Украине и Европейском Союзе.*

**Ключевые слова:** публичная услуга, правоохранительная деятельность, правоохранительные органы, правоохранительная услуга.

*Paper deals with determining the nature, content and main features of the concept of “law enforcement service”, which references the domestic legal science and legislation is currently not available. The author analyzed the features of law enforcement services and provided his own definition of mentioned term.*

*The comparison of the nature and meaning of “law enforcement services” in the context of the concept of public service in Ukraine and the European Union is carried out.*

**Keywords:** public service, law enforcement activity, law enforcement agencies, law enforcement service.

Аналіз вітчизняних та зарубіжних джерел, що присвячені послугам, які надаються органами публічної влади, свідчить про різноманітність вживання та тлумачення поняття послуги в державному управлінні. Так, термін “послуга”, що до останнього часу застосовувався в нормативно-правових актах для регулювання суспільних відносин у сфері діяльності органів публічної влади, використовувався у словосполученнях “державна послуга”, “управлінська послуга”, “адміністративна послуга” або “публічна послуга”, що призводило до неадекватності його розуміння й потребувало глибокого вивчення й унормування. Насамперед, це стосується визначення категоріального апарату, оскільки надання послуг здійснюється за різними напрямками діяльності суб’єктів публічної адміністрації.

Якщо на сьогодні стосовно зазначених вище різновидів послуг, що надаються органами публічної влади, серед вітчизняних науковців та в законодавстві України за великим рахунком склалися усталені уявлення, й у правовій науці фактично вироблено єдиний підхід до визначення їх основних, визначальних ознак та поняття, то стосовно терміна “правоохоронна послуга”, що до останнього часу у вітчизняній юридичній літературі фактично не зустрічався (якщо не брати до уваги статтю з цього приводу фахівця з державного управління І.В. Кукіна [1]), цього сказати не можна. У вітчизняній правовій науці та законодавстві відсутні опис основних ознак та визначення поняття “правоохоронна послуга”.

Отже, слід запропонувати власні визначення зазначеного терміна в контексті положень концепцій публічних послуг в Україні та в Європейському Союзі, оскільки останнім часом згадування цього терміна почали з'являтися в офіційних концептуальних документах нашої держави. Наприклад, слід згадати Стратегію розвитку органів внутрішніх справ України та Концепцію першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, схвалені розпорядженням Уряду України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р та Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України, затверджену Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016 [2; 3].

Як відомо, сферу публічних послуг становлять послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні [4].

До істотних ознак публічних послуг слід віднести такі:

- забезпечення діяльності загальнозначущої спрямованості (тобто наявними є зацікавленість суспільства в їх виконанні та соціальна значимість);
- комплексне правове регулювання;
- загальнообов'язкове визнання та забезпечення;
- безпосередня участь органів публічної влади та публічних установ в наданні цих послуг.

Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги.

Якщо розглядати правоохоронні послуги, то вони мають усі ознаки публічних послуг і за своєю суттю є публічними, але критерієм виділення є не коло суб'єктів, що їх надає, а сфера, в якій вони реалізуються.

Правоохоронні послуги – це один із різновидів правоохоронної діяльності, сучасне призначення якої, як зауважує О.Л. Соколенко, полягає в забезпеченні рівною мірою інтересів усього суспільства, всіх фізичних та юридичних осіб, держави й територіальних громад у правоохоронній сфері, здійснюючи попередження, припинення та усунення порушень в урегульованих правом суспільних відносинах [5, с. 143].

На відміну від інших видів державної діяльності, правоохоронна діяльність впливає на ті суспільні відносини, які мають суспільно-небезпечний характер – протиправні діяння. А тому безпосереднім предметом цієї діяльності є правопорушення та інші явища, що їх зумовлюють, а об'єктом захисту та охорони – ті суспільні відносини, на які вони посягають [6, с. 9].

Під змістом правоохоронної діяльності в широкому сенсі розуміють охорону права від будь-яких порушень, а у вузькому – спеціалізовану діяльність із правової охорони суспільних відносин, якою займаються спеціально створені для цього суб'єкти – державні правоохоронні органи. Водночас для таких органів основними визначальними видами діяльності є виконання правоохоронних функцій, безпосередньо пов'язаних з охороною прав і свобод людини, інтересів суспільства

і держави від протиправних посягань, забезпеченням публічної безпеки і порядку, а також попередженням та протидією злочинності.

Отже, правоохоронними слід вважати послуги, які надаються правоохоронними органами держави як основними суб'єктами правоохоронної діяльності й спрямовані на виконання правоохоронних функцій, безпосередньо пов'язаних з охороною прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, забезпеченням публічної безпеки і порядку, а також попередженням та протидією злочинності. Такі послуги є публічними, оскільки мають високу соціальну значимість, суб'єктом їх надання є публічна влада й за якість їх надання ця влада несе відповідальність. Водночас зазначені послуги є державними, оскільки в Україні згідно з чинним законодавством можлива лише державна правоохоронна діяльність, й надаються ці послуги згідно з нормативно-правовими актами відповідними органами виконавчої влади, а також державними підприємствами, установами та організаціями в порядку виконання ними делегованих державою повноважень. І нарешті, як наголошує О.Б. Баріхін, правоохоронні послуги завжди відносять до суспільних благ, продукування яких є монополією держави [7, с. 552].

*Основні ознаки правоохоронних послуг:*

– ці послуги забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості, оскільки їх надання здійснюються в одній з найважливіших підсистем життєдіяльності суспільства – правоохоронній сфері;

– ці послуги надаються правоохоронними органами як основними суб'єктами правоохоронної діяльності й надання цих послуг є монополією держави;

– надання цих послуг ґрунтується та впливає з правоохоронних функцій, безпосередньо пов'язаних з охороною прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, забезпеченням публічної безпеки і порядку, а також попередженням та протидією злочинності;

– індивідуальний характер їх надання будь-якій фізичній чи юридичній особі, яка має на це право або звертається за реалізацією своїх прав, свобод і законних інтересів, а також рівний для всіх доступ до цих послуг відповідно до законодавства;

– чітка урегульованість законодавством процедури надання цих послуг та, у разі визначення їх платності, розміру плати за їх надання.

На підставі викладеного під *правоохоронною послугою* слід розуміти урегульовану законодавством України діяльність правоохоронного органу держави, що ґрунтується та впливає з виконуваних цим органом правоохоронних функцій та виражається в здійсненні дій і (чи) прийнятті рішень, котрі відбуваються в контакт з конкретною фізичною чи юридичною особою, яка переважно сама звертається до відповідного державного органу, його посадової особи з метою реалізації своїх суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів або виконання покладених на неї нормативними правовими актами обов'язків у правоохоронній сфері.

Правоохоронними послугами, віднесеними до сфери відповідальності МВС, слід уважати послуги, що надаються безпосередньо Міністерством внутрішніх справ України, Національною поліцією України, Державною міграційною службою України, Державною прикордонною службою України, Національною гвардією України, а також підприємствами, установами та організаціями зазначених відомств й спрямовані на виконання ними правоохоронних функцій.

До таких правоохоронних послуг належать, зокрема, поліцейські та адміністративні послуги, що надаються органами (організаціями) системи МВС,

в тому числі центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр внутрішніх справ.

Одними з найбільш характерних ознак правоохоронної послуги, як і будь-якої іншої послуги, є первинність потреб замовника в діях виконавця при її наданні, а також індивідуальний характер надання будь-якій фізичній чи юридичній особі. Отже, здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень чи забезпечення публічної безпеки і порядку в громадських місцях, або ж регулювання дорожнього руху слід уважати функціями поліції, але не можна визнати правоохоронними послугами, оскільки такі різновиди діяльності поліції носять інтегральний характер, тобто спрямовані на задоволення потреб у безпеці невизначеного кола осіб.

Водночас до поліцейських, а отже, й правоохоронних послуг слід віднести, зокрема, такі види діяльності поліції:

- вжиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю конкретної фізичної особи, що виникли внаслідок учинення кримінального правопорушення;

- реагування на заяву, повідомлення від конкретної фізичної особи про правопорушення;

- забезпечення безпеки взятої під захист особи на підставах та в порядку, визначеному законом;

- видача дозволу на використання об'єктів і приміщень, призначених для здійснення діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

- здійснення на договірних засадах охорони об'єкта права приватної власності;

- здійснення супроводження транспортного засобу;

- видача відповідно до закону дозволу на рух окремої категорії транспортного засобу та ін.

Як наслідок, не можна вважати коректним визначення поняття “державна правоохоронна послуга”, надане науковцем І.В. Кукінім: “Державна правоохоронна послуга – це процес та результат взаємодії правоохоронних органів держави з суспільством, фізичними та юридичними особами, спрямована на задоволення потреб та інтересів держави, суспільства, фізичних або юридичних осіб у сфері правопорядку” [1]. Адже відповідно до вітчизняної концепції публічних послуг процес взаємодії правоохоронних органів не з конкретною фізичною чи юридичною особою, а із суспільством, невизначеним колом осіб, слід, на нашу думку, вважати не послугою, а функцією з боку цих державних органів.

Слід констатувати, що системний аналіз документів міжнародного і національного права зарубіжних держав свідчить про відсутність у них прямих аналогів українських термінів “правоохоронна діяльність” та “правоохоронні органи”. Одним з основних складників сектору безпеки зарубіжних держав є сили підтримання правопорядку. Водночас у США та інших англомовних державах вживаються терміни “Law Enforcement Activity” та “Law Enforcement Agencies”, які в Україні офіційно перекладаються як “правоохоронна діяльність” та “правоохоронні органи”, однак буквально можуть бути перекладені як “діяльність із застосуванням законного примусу” та “державні органи, уповноважені на застосування законного примусу”, на яких покладається безпосереднє забезпечення національної безпеки у сферах правопорядку, громадської та державної безпеки [8].

За результатами моніторингу в мережі Інтернет офіційних веб-сайтів правоохоронних відомств США та Комісії з акредитації правоохоронних органів

(CALEA), встановлено, що поняття “правоохоронна послуга” (“Law Enforcement Services”) включає в себе такі традиційні заходи у сфері громадської безпеки:

- послуги з патрулювання;
- слідчі дії;
- діяльність щодо тримання під вартою;
- підтримання взаємодії з іншими правоохоронними органами;
- автоматична або ручна ідентифікація (розпізнавання) відбитків пальців;
- ведення обліку правоохоронних файлів [9; 10; 11; 12].

Крім того, аналіз інформації, що міститься на офіційному веб-сайті Федерального бюро розслідувань (США), показав, що цим правоохоронним відомством надаються, зокрема, такі правоохоронні послуги:

- кримінально-правові інформаційні послуги (наприклад, аналіз відбитків пальців, голосу та інша біометрія щодо ідентифікації особи);
- лабораторні послуги (зокрема, щодо аналізу зібраних доказових матеріалів) та операційні технології (наприклад, використання електронного спостереження);
- навчання представників правоохоронних органів, в т.ч. іноземних країн;
- послуги електронних картотек тощо [13].

Аналіз інформації на офіційному веб-сайті поліції Чеської Республіки засвідчив, що будь-яку діяльність, яка здійснюється підрозділами чеської поліції, слід уважати поліцейськими послугами, навіть діяльність щодо забезпечення безпеки президента та членів його сім'ї [14].

Також зауважимо, що в рамках наукового супроводження комплексу робіт щодо розробки та запровадження системи управління якістю у МВС України нами було підготовлено анкету для опитування представників правоохоронних органів зарубіжних держав (а саме: Республіки Польща, Словаччини, Сполучених Штатів Америки, Федеративної Республіки Німеччини, Французької Республіки) з метою сприяння у вивченні міжнародного досвіду щодо запровадження системи управління якістю (quality management system – відповідно до міжнародних стандартів серії ISO 9000 : 2000) в національних поліцейських структурах цих держав.

У своєму листі від 18 липня 2008 року Делегація Європейської комісії в Україні дає таку відповідь на питання “Що розуміється під терміном “поліцейська послуга”?”: “Більшість поліцейських організацій усвідомлюють необхідність адаптації своєї роботи відповідно до вимог сучасності. Термін “поліція” ототожнюється з військовим, репресивним способом функціонування. За останні десять-п'ятнадцять років роль поліції змінилася. Поліція є не лише інструментом у руках влади для забезпечення законності й правопорядку, а й також засобом для виконання діапазону інших завдань, спрямованих на обслуговування людей. Отже, поліція стає організацією, що надає “послуги суспільству”. Особлива увага приділяється попередженню та профілактиці правопорушень, консультаціям, порадам, профілактичним бесідам, реабілітації, допомозі потерпілим, охороні громадського порядку, а не тільки репресивним завданням типу виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень. Термін “поліцейська послуга”, таким чином, покриває більш широкий діапазон діяльності ніж та, яка була в минулому пов'язана із терміном “поліцейський примус””.

Таким чином, відповідно до концепції правоохоронних послуг у країнах Європейського Союзу під терміном “правоохоронні послуги” слід розуміти будь-яку діяльність, що здійснюється правоохоронними органами (органами правопорядку) та їх посадовими особами в межах компетенції, визначеної законодавством. Тобто це може бути діяльність, яка безпосередньо пов'язана із застосуванням

заходів державного примусу до правопорушників (як-от: доставляння у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення; накладення адміністративного стягнення; розшук особи, яка ухиляється від виконання кримінального покарання; провадження у справах про адміністративні правопорушення; виявлення, припинення та досудове розслідування кримінальних правопорушень; та інші репресивні заходи), так і діяльність, спрямована на обслуговування, надання допомоги фізичним та юридичним особам (наприклад: реагування на заяви та повідомлення про правопорушення; проведення профілактичних бесід; надання допомоги потерпілим; здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності тощо). Водночас відмінності між поліцейськими послугами та функціями, що здійснюються поліцейськими підрозділами, правознавцями країн Європейського Союзу не наводиться.

У порівнянні з вітчизняною концепцією публічних послуг у країнах Європейського Союзу споживачами правоохоронних послуг можуть виступати не тільки конкретна фізична чи юридична особа, а й групи громадян (як-от: молодь, люди похилого віку, безробітні, жертви і т.д.) і навіть населення певної території та суспільство в цілому. Споживачами цих послуг можуть бути також владні структури всіх рівнів, публічні адміністрації та ЗМІ. Окрім зовнішніх споживачів, правоохоронні послуги можуть надаватися також внутрішнім споживачам, тобто іншим правоохоронним органам або підрозділам поліції, в тому числі й підлеглим підрозділам.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Кукін І.В.* Окремі підходи щодо управління державними правоохоронними послугами у системі інтегрованого управління кордонами / І.В. Кукін // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=550>.
2. Питання реформування органів внутрішніх справ України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 96. – Ст. 2767.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України”: Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 23. – Ст. 898.
4. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р / Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.
5. *Соколенко О.Л.* Система та види правоохоронних органів України / О.Л. Соколенко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 3. – С. 143-149.
6. *Тюріна О.В.* Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження): автореф. дис.. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О.В. Тюріна; Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2001. – 18 с.
7. *Барихин А.Б.* Большая юридическая энциклопедия / Автор и составитель: А.Б. Барихин. – М.: Книжный мир, 2010. – 960 с.
8. До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів. Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1153/>.
9. Law Enforcement Services – Pennsylvania State Police – PA.gov [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.psp.pa.gov/law-enforcement-services/Pages/default.aspx>.
10. Division of Law Enforcement Services (DLES) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.doj.state.wi.us/dles/division-law-enforcement-services-dles>.
11. Contracting for Law-Enforcement Services: Perspectives from Past Research and Current Practice [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://policeconsolidation.msu.edu/sites/default/files/ContractingReport\\_021714FINAL.pdf](http://policeconsolidation.msu.edu/sites/default/files/ContractingReport_021714FINAL.pdf).

12. CALEA Standards for Law Enforcement Agencies [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.calea.org/content/standards>.

13. Law Enforcement – FBI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.fbi.gov/resources/law-enforcement>.

14. Policie eský republiky: Ёvodnн strana [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.policie.cz/>.

Отримано 23.09.2016