

---

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

---

УДК 351.741 (477): 342,9

**І.В. Бойко,**  
старший науковий співробітник  
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,  
ORCID ID 0000-0002-1713-9098

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ<sup>1</sup>

*Стаття присвячена дослідженню організаційно-правового забезпечення надання поліцейських послуг в Україні. Автором проведено аналіз наукової літератури та норм чинного законодавства щодо організаційно-правового забезпечення надання поліцейських послуг в Україні, викладено поняття поліцейської послуги, визначено види надання органами поліції поліцейських послуг (адміністративні, інформаційні, охоронні тощо), вказано про створення умов реалізації прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина при зверненні до органів поліції за наданням поліцейської послуги, а також запропоновано внесення деяких змін до чинного законодавства України.*

**Ключові слова:** організаційно-правове забезпечення надання поліцейських послуг в Україні, суб'єкт надання поліцейських послуг, органи Національної поліції, завдання, сервісна діяльність, споживач публічних послуг, поняття та види надання поліцейських послуг.

*Стаття посвящена исследованию организационно-правового обеспечения предоставления полицейских услуг в Украине. Автором проведен анализ научной литературы и норм действующего законодательства по организационно-правовому обеспечению предоставления полицейских услуг в Украине, изложено понятие полицейской услуги, определены виды предоставления органами полиции полицейских услуг (административные, информационные, охранные, другие полицейские услуги), указано о создании условий реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина при обращении в органы полиции по предоставлению полицейской услуги, а также предложено внесение некоторых изменений в действующее законодательство Украины.*

**Ключевые слова:** организационно-правовое обеспечение предоставления полицейских услуг в Украине, субъект предоставления полицейских услуг, органы Национальной полиции, задачи, сервисная деятельность, потребитель публичных услуг, понятие и виды предоставления полицейских услуг.

Сьогодні в Україні активно відбуваються процеси євроінтеграції та глобалізації, що впливають на багатоплановий комплекс соціальних явищ, які еволюціонують і видозмінюються в часі, а також відкривають широкі можливості

---

<sup>1</sup> Продовження в наступному номері.

для розвитку суспільства і держави, людської цивілізації в цілому. Під їх впливом відбувається трансформація суспільного ладу, людської, зокрема професійної свідомості, геополітичних, локальних і регіональних інтересів, які формують нові соціальні цінності. А це впливає на організацію та діяльність усіх структур державного механізму, так само і системи центральних органів виконавчої влади, до яких входить і Національна поліція України (далі – НП України), що здійснює свої завдання у сфері публічно-сервісної діяльності, яка є однією з важливих ознак розвитку правової держави.

Нині особливої актуальності набуває такий напрям діяльності НП України, як організаційно-правове забезпечення надання поліцейських послуг в Україні. На сучасному етапі розвитку нашого суспільства поліція має забезпечувати повсякденний демократичний режим стосовно верховенства права у відносинах зі споживачами публічних послуг на основі непорушності конституційних прав і свобод людини та громадянина. Від досконалості організаційно-правового забезпечення надання поліцейських послуг, чіткості правових приписів, наявності розвинутої системи законодавства й відповідних нормативно-правових актів у сфері надання поліцейських послуг залежить ефективність діяльності органів НП України.

Наявні теоретичні розробки у сфері організаційно-правового забезпечення діяльності держави, суспільства, зокрема і в поліції, вітчизняних учених: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.Т. Білоуса, В.І. Варенка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, А.П. Ключніченка, А.М. Колодія, А.Т. Козьмука, В.В. Копейчикова, М.В. Коваля, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, М.В. Корнієнка, С.Л. Лисенкова, О.В. Негодченка, С.В. Петкова, П.М. Рабіновича, Ю.І. Римаренка, О.Ф. Скакуна, О.Д. Тихомирова, І.М. Шопіної, Ю.С. Шемшученка, В.К. Шкарупи. Однак у сучасній адміністративно-правовій науці питання організаційно-правового забезпечення надання поліцейських послуг в Україні досліджені фрагментарно та недостатньо, багато важливих питань залишається поза увагою вчених.

Метою статті є дослідження сутності проблем чинного законодавства та нормативно-правових актів України стосовно правової регламентації організаційно-правового забезпечення надання поліцейських послуг в Україні, встановлення їх видів, які у практичній діяльності надаються споживачам органами НП України як державно-владним суб'єктом, а також надання пропозицій з удосконалення діяльності поліції у сфері надання поліцейських послуг.

Серед форм і методів управління процесами організації й функціонування органів НП України нині першочергового значення набуває саме організаційно-правове забезпечення надання поліцейських послуг в Україні як таке, що найбільш гуманне і відповідає практиці поступового руху державних органів до сервісного обслуговування населення. Державне регулювання забезпечення правоохоронної діяльності, як зазначає відомий учений в галузі управління в органах внутрішніх справ О.М. Бандурка, повинно здійснюватись, насамперед, шляхом правового визначення конституційних та інших законодавчих засад цієї діяльності, її стратегії, основних напрямів і завдань на певний період, забезпечення за допомогою права реальної координації зусиль усіх державних структур, передусім правоохоронних органів, а також відповідних громадських формувань та органів місцевого самоврядування, які мають свою компетенцію в питаннях підтримки правопорядку на території обслуговування [1, с. 77].

На цьому етапі розвитку теорії правового регулювання є встановленим той факт, що вона є головним способом управління людською поведінкою [2, с. 150], основною формою управлінської діяльності в органах та підрозділах НП України. Нормативні документи, які забезпечують діяльність і структуру органів НП України, виконують важливу організаційну роль тим, що враховують результати попередньої аналітичної роботи з метою поліпшення діяльності кожного суб'єкта і об'єкта щодо організаційно-правового забезпечення надання поліцейських послуг, визначають завдання й цілі цієї діяльності, встановлюють компетенцію кожної структури та її відповідність змісту правової регламентації процесу надання поліцейських послуг фізичним та юридичним особам. Організаційно-правове забезпечення надання НП України поліцейських послуг має регулювати розподіл повноважень щодо виконання функцій між різними органами та підрозділами, їх посадовими особами, які надають зазначені послуги споживачам, а також встановлювати між ними організацію взаємодії.

Доцільно починати формування нової системи правових актів, що регулюють правоохоронну діяльність у сфері надання поліцейських послуг в Україні, з розробки Концепції правоохоронної діяльності поліції, яка, на нашу думку, повинна бути присвячена зовнішній адміністративній (поліцейській) діяльності органів НП України, що займає важливе місце в поліцейській правоохоронній діяльності і є одним із елементів системи центральних органів виконавчої влади держави, які покликані застосовувати чинні правові норми при наданні поліцейських послуг споживачам. Проте на відміну від інших органів держави, правозастосовна діяльність органів поліції торкається життєво важливих прав і законних інтересів людини та громадянина. Тому не підлягає сумніву, що державні органи України (Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів України), а також органи та підрозділи НП України повинні значну увагу приділяти організаційно-правовому забезпеченню надання поліцейських послуг в Україні.

Крім цього, до нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів поліції щодо надання поліцейських послуг, слід віднести закони України: від 06.09.2012 № 5203-VI “Про адміністративні послуги”, 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 [3]; від 02.07.2015 № 580-VIII “Про Національну поліцію”, ст. 2 якого визначає завданням поліції надання спеціальних державних послуг (зокрема поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги), а ст. 23 встановлює основні повноваження поліції, в тому числі здійснює надання окремих поліцейських послуг (зокрема, п.п. 5, 12–16 цієї статті) [4], інших законів та прийнятих на їх основі нормативних актів, на базі яких повинна формуватися відомча нормативна база як МВС, так і НП України, яка б визначала другорядні компоненти статусу: окремі завдання органів поліції, функціональні права й обов'язки посадових осіб, які надають фізичним та юридичним особам поліцейські послуги, розмежувати повноваження між органами та структурними підрозділами, взаємодію їх між собою та споживачами цих послуг тощо.

Водночас організаційно-правове забезпечення надання поліцейських послуг за напрямками діяльності органів НП України зумовлюється такими аспектами: *об'єктом правового регулювання* виступають відносини у сфері організації та функціонування органів поліції, оскільки ця сфера діяльності охоплює переважно публічні відносини за участю органів публічної влади чи їх представників; застосування у більшості випадків імперативних методів впливу на учасників суспільних відносин та спеціального дозвільного методу правового регулювання.

Основними завданнями запровадження поліцейських послуг на сучасному етапі діяльності НП України є переорієнтування її працівників бути надійними захисниками прав і свобод людини та громадянина. Головним же обов'язком держави, як зазначається в Основному Законі України, є утвердження і забезпечення прав і свобод людини, а людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю [5].

Варто наголосити на тому, що запровадження інституту поліцейських послуг є новелою в діяльності органів НП України, а характеристика завдань органів поліції свідчить про намагання змінити філософію цього виду діяльності правоохоронного органу – трансформувати його функції з контрольно-репресивних на сервісне обслуговування населення.

Пріоритетне завдання якісного розвитку публічного управління полягає в необхідності зміни “державоцентристської” ідеології на “людиноцентристську” доктрину адміністративного (поліцейського) права, що визначає сутність і зміст організаційно-правового забезпечення надання органами НП України поліцейських послуг, визначення їх видів та ознак тощо. Цим змінам має сприяти і концепція публічно-сервісної діяльності державних органів влади, яка визначає концептуальні основи побудови первинної орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління.

Слід зауважити, що згодом почали розвиватися концепції сервісної держави [6, с. 132] і мережевої демократії, а також їхні сучасні інноваційні варіанти, пов'язані з ідеями мобільних соціальних сервісів і мережевої демократії.

Основний зміст і соціальне значення сервісної держави пов'язане з процесом надання публічних послуг споживачам. Сервісна ідея розвитку публічного управління ґрунтується на класичній економічній схемі “виробник послуг – споживач”, де стійкість і легітимність публічних інститутів пов'язані з ефективністю виявлення, моделювання й реалізації індивідуальних і групових інтересів і потреб [7, с. 744–748]. Істотні відмінності в цьому напрямі оновлення адміністративного управління здебільшого полягають у різниці акцентів у процесі управлінської модернізації, в розумінні сутності та змісту сервісного підходу до публічної діяльності. В одних випадках цей підхід, передусім, орієнтовано на модернізацію публічно-правового адміністрування, в інших – на якісну зміну принципів і форм взаємодії особистості й публічної влади, що спрямовано на трансформацію всієї суспільної культури і форм приватної та публічної взаємодії, що відповідає інформаційній епісі XXI століття.

Отже, вдосконалення інформаційно-комунікаційних процесів, орієнтованих на поліпшення якості надання публічних послуг населенню, є основним функціональним змістом діяльності держави.

Враховуючи зазначене, важливо звернути увагу на Положення про Національну поліцію (далі – Положення), затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877, особливо в частині завдань, які покладаються на цей центральний орган виконавчої влади. Аналізуючи зміст Положення, ми не

знайдемо жодного слова про поліцейські послуги, натомість основними завданнями поліції визначаються: реалізація державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [8]. Про поліцейські послуги і їх місце в діяльності органів НП України у цьому Положенні не йдеться. Отже, можна вести мову про порушення правової невідповідності зазначеного Положення Закону України “Про Національну поліцію”, що потребує внесення змін і доповнень до Положення про Національну поліцію у сфері надання поліцейських послуг органами поліції фізичним та юридичним особам, а також необхідності доповнення Закону України “Про Національну поліцію” поняттям “поліцейська послуга”, яке зазначене далі у тексті (частина друга статті).

У чинних правових нормах Кодексу поведінки службовців органів правопорядку від 17.12.1979 № 34/169 (резолюція Генеральної Асамблеї ООН) вказано, що обслуговування суспільства службовцями органів правопорядку, як це очікується, повинно включати, зокрема, надання послуг із допомоги представнику суспільства, які з причин особистих, економічних, соціальних або інших надзвичайних ситуацій потребують негайної допомоги [9].

Наразі основними цілями поліції в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права, є: 1) підтримка публічного спокою, забезпечення права і порядку в суспільстві; 2) захист і дотримання основоположних прав і свобод особи, закріплених, зокрема, в Європейській конвенції про права людини; 3) запобігання та подолання злочинності; 4) виявлення злочинів; 5) надання допомоги і послуг суспільству [10]. Надання допомоги населенню є ще одним аспектом діяльності більшості органів поліції, але такі функції в різних державах є більш чи менш розвиненими. Включення до завдань поліції функції надання поліцейських послуг є дещо іншим, адже це змінює роль поліції, яка вже не є “силою”, що застосовується до суспільства, а органом надання “послуг” суспільству.

Упродовж останніх років у країнах Європейського Союзу поліція наділена статусом *органу публічної служби*, а не просто органу, відповідального за застосування закону, тобто у цих країнах продовжується чітка тенденція повніше інтегрувати поліцію в громадянське суспільство і наближати її до населення.

Отже, щоб це перетворення не залишилося виключно мовною вправою, то *інститут “поліцейських послуг” слід увести в список завдань сучасної демократичної поліції*. В цілому функція поліції пов’язана з її роллю як органу публічної служби, до якого може звертатися населення, і доступність поліції є в цьому сенсі одним із найбільш важливих і основних елементів. Завдання органів НП України щодо надання поліцейських послуг більше пов’язане зі ставленням населення до поліції, ніж з наділенням її широкими повноваженнями з надання поліцейських послуг на додаток до її традиційних завдань.

Так, публічність як поняття походить від латинського терміна “publicus” – “суспільний” (“не приватний”), належний усім людям взагалі, і відбувається в присутності публіки, прилюдний, гласний, відкритий, спільний [11, с. 512]. У юридичному значенні – такий, що належить державі, нації, суспільству територіальному об’єднанню громадян; такий, що не належить до жодної певної окремої особи, тобто не приватний. Слово сервіс (англ. service – служба) означає обслуговування населення в різних сферах повсякденного життя [12]. За ознаками органу публічної влади, що надає відповідні публічні послуги, необхідно розрізнити ад-



міністративні (державні) та муніципальні (комунальні) послуги, тобто ті, що надаються приватним особам відповідно державою або органом місцевого самоврядування. Загалом *послуга* – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків такої особи.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бандурка О.М.* Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Харків: Основа. 1996. 398 с.
2. *Скакун О.Ф.* Теория государства и права: учебник. Харьков: Консум, Ун-т внутр. дел. 2000. 704 с.
3. Про адміністративні послуги: Закон від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. Відомості Верховної Ради України від 09.08.2013. № 32. Ст. 409.
4. Про Національну поліцію: Закон від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України від 09.10.2015. № 40–41. Ст. 379.
5. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996. № 30. Ст. 141.
6. *Васильєва А.Ф.* Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. Москва: РАП, 2012. 332 с.
7. *Коженко Я.В.* Концепции “сильного” и “сервисного” государства в контексте модернизации государственного управления в России: общее и отличное. Фундаментальные исследования. 2012. № 3. С. 744–748.
8. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877. Офіційний вісник України від 17.11.2015. № 89. С. 34.
9. Кодекс поведінки службовців органів правопорядку: резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р. № 34/169. URL: [http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/PS\\_05\\_4\\_2001.pdf](http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/PS_05_4_2001.pdf) (дата звернення: 14.09.2018).
10. Рекомендація Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи “Про Європейський кодекс поліцейської етики”, ухвалена Комітетом міністрів 19.10.2001 на 765-му засіданні заступників міністрів. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>. (дата звернення: 14.09.2018).
11. Великий тлумачний словник української мови: близько 40000 сл. / упоряд. Т.В. Ковальова. Харків: ФОЛІО. 2005. 766 с.
12. Словник української мови: в 11 т. Київ. 1978. Т. 9. С. 129. URL: <http://sum.in.ua/s/servis> (дата звернення: 14.09.2018).

### REFERENCES

1. *Bandurka, O.M.* (1996) *Osnovy upravlinnia v organakh vnutrishnikh sprav Ukrainy: teoria, dosvid, shlahku udoskonalenna*. “Fundamentals of Management in the Internal Affairs Bodies of Ukraine: Theory, Experience, Ways of Improvement”. Kharkiv: Osнова [in Ukrainian].
2. *Skakun, O.F.* (2000) *Teoria gosudarstva i prava*. “The Theory of State and Law”: a textbook. Kharkiv: Konsum. 1996. 398 p. [in Russian].
3. About Administrative Service: Bill of Ukraine dated September 6, 2012 No 5203-VI. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2013. No 32. Art. 409 [in Ukrainian].
4. About the National Police: Bill dated July 2, 2015 No 580-VIII. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2015. No 40–41. Art. 379 [in Ukrainian].
5. The Constitution of Ukraine: Bill dated June 28, 1996 No 254к / 96-VP. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1996. N 30. Art. 141 [in Ukrainian].
6. *Vasilieva, A.F.* (2012) *Servisnoe gosudarstvo: administrativno-pravovoe issledovanie okazania publichnykh uslug v Germanii i Rossii*. “Service State: Administrative and Legal Research of Public Services in Germany and Russia”. Moscow: RAP. 2012. 332 p. [in Russian].
7. *Kozhenko, Y.V.* (2012) *Kontseptsii silnogo i servisnogo gosudarstva v kontekste modernizatsii gosudarstvennogo upravleniia v Rossii: obshchee i otlichhoe*. “Concepts of a “Strong” and “Service” State in the Context of Modernization of Public Administration in Russia: Common and Distinctive. Basic Research 3, 744–748 [in Russian].
8. About Approval of the Regulation about the National Police: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 28, 2015 No 877. Official Herald of Ukraine. 2015. No 89. P. 34 [in Ukrainian].

9. Code of Behaviour of Law Enforcement Officials: Resolution of the General Assembly of the United Nations dated December 17, 1979, No 34/169. URL: [http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/PS\\_05\\_\\_4\\_2001.pdf](http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/PS_05__4_2001.pdf) (Date of Application: 14.09.2018) [in Ukrainian].

10. Recommendation Rec (2001) 10 of the Committee of Ministers for the Member States of the Council of Europe “About the European Code of Police Ethic”, adopted by the Committee of Ministers on October 19, 2001 at the 765th Meeting of the Ministers of Deputies. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>. (Date of Application: 14.09.2018) [in Ukrainian].

11. Velykyi tлумachnyi slovnyk ukrainskoi movy: blyzko 40000 sl. “Great Explanatory Dictionary of the Ukrainian Language”: about 40,000 Words / compiler T.V. Kovaliova. Kharkiv: FOLIO. 2005. 766 p. [in Ukrainian].

12. Slovnyk ukrainskoi movy: v 11 tomakh. Dictionary of the Ukrainian language: in 11 vol. Kyiv. 1978. Vol. 9. P. 129. URL: <http://sum.in.ua/s/servis> (Date of Application: 14.09.2018) [in Ukrainian].

UDC 351.741 (477): 342,9

**I.V. Boiko,**  
Senior Researcher,  
State Research Institute MIA Ukraine,  
Kyiv, Ukraine,  
ORCID ID 0000-0002-1713-9098

### **ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT OF POLICE SERVICING IN UKRAINE**

Paper is devoted to the research of the organizational and legal provision of police services in Ukraine, the essence of the issues of legislation and normative legal acts of Ukraine, regulating the provision of mentioned activities, its strategy, the main directions and tasks due to the right of real coordination of efforts of all state bodies, primarily law enforcement, including the National Police, which is the most humane and consistent with the practice of gradual movement of state bodies in the field of public service activities as one of the important signs of the development of a law-governed state.

Author analyzed the scientific literature and the norms of the current legislation on the organizational and legal provision of police services in Ukraine.

It has been established that the formation of a new system of legal acts regulating law enforcement activities in the field of providing police services in Ukraine should be started with the development of the Concept of Police Law Enforcement, which should be devoted to the external administrative (police) activity of the bodies of the NP of Ukraine, occupying an important place in police law enforcement and being one of the elements of the system of central executive bodies of the state, which must apply the existing legal norms in rendering police services to consumers.

Public service activity of the police is defined as activity to serve the needs and interests of individuals and legal entities in their relations with the public administration bodies, including the police. The service itself is the result of the exercise of authority by the entity of the provision of services on the application of a natural or legal person, aimed at acquiring, changing or terminating of the rights and duties of such a person.

It is specified that public service is related to all services provided by state bodies and bodies of local self-government or by other subjects of state power and police authorities at the expense of public funds from taxpayers.

Paper describes the author's concept of police service, specifies the types of provision police services by the police (administrative, informational, security, other police services), the creation of conditions for the implementation of rights, freedoms and legal interests of a man and citizen when applying to the police for the provision of police services, and it is also suggested to introduce some amendments in to the current legislation of Ukraine.

**Keywords:** organizational and legal provision of police services in Ukraine, subject of provision of police services, bodies of the National Police, tasks, service activities, consumer of public services, concepts and types of provision of police services.

Отримано 02.10.2018