

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

Нечаєв Владислав Едуардович

УДК 342.922

**ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ,
ЩО НАДАЮТЬСЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ**

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії
в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

В. Е. Нечаєв

Науковий керівник – **Легеза Євген Олександрович**,
доктор юридичних наук, професор

Дніпро – 2021

АНОТАЦІЯ

Нечасів В. Е. Публічні послуги, що надаються Національною поліцією України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2021.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що виявляється у визначенні сутності надання публічних послуг Національною поліцією України.

Визначено поняття та ознаки поняття та ознаки публічних послуг, що надаються Національною поліцією України; розкрито принципи публічних послуг, що надаються Національною поліцією України; розроблено класифікацію публічних послуг, що надаються Національною поліцією України; систематизовано правове регулювання публічних послуг, що надаються Національною поліцією України; охарактеризовано процедуру надання публічних послуг Національною поліцією України; здійснено системний аналіз гарантій забезпечення законності надання публічних послуг Національною поліцією України; узагальнено зарубіжний досвід надання публічних послуг в діяльності правоохоронних органів та виділено його позитивні здобутки для запровадження в Україні; обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства, яке регулює надання публічних послуг Національною поліцією України, і практики його реалізації.

Запропоновано авторське визначення публічні послуги, що надаються Національною поліцією України, під якими варто розуміти діяльність органів і посадових осіб Національної поліції, що здійснюється на засадах гласності, відкритості та активної взаємодії з громадськістю, з метою задоволення нагальних потреб і запитів населення щодо забезпечення необхідних умов для безпечного існування, нормальної життєдіяльності та соціальної взаємодії (комунікації, спілкування, тощо), вільної і безперешкодної

реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів;

Віднесено до ознак публічних послуги, що надаються Національною поліцією України: специфічна сфера застосування, публічний інтерес, безпосередня ініціатива (заява) фізичних та юридичних осіб, імперативність правового регулювання отримання публічної послуг; надання публічних послуг здійснюється за відповідною процедурою та чітким адміністративним (публічним) регламентом; результатом надання публічної послуги є індивідуальний акт типової форми (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення, реєстрація), індивідуальність, загальнодоступний характер, безпосередня взаємодія з органами публічної адміністрації, доступність, прозорість, фінансування за рахунок публічних коштів.

Запропоновано поділ принципів надання публічних послуг Національною поліцією України на: I) основні (безперервності; верховенства права; відкритості та прозорості; гуманізму; демократизму та науковості; демократизму; доступності, економічної доцільності, єдності, централізації (підпорядкованості), загальнодоступності правової та іншої необхідної інформації; законності; рівності; зручності, неупередженості та справедливості; оперативності та своєчасності; плановості; професійності, результативності; свободи вибору; свободи вибору; системності, системності; територіальності; цілеспрямованості, юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб); II) спеціальні (впровадження нових організаційних форм надання публічних послуг, більш зручних для фізичних та юридичних осіб; зведення до раціонального мінімуму кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для надання публічних послуг; постійного моніторингу якості надання публічних послуг; юридична визначеність).

Систематизовано правове регулювання публічних послуг, що надаються Національною поліцією України. Основними проблемами надання публічних послуг Національною поліцією України, які потребують вирішення на законодавчому рівні, є: а) колізії в законах України, що

призводять до різного тлумачення певних положень як суб'єктами влади, так і суб'єктами звернення (фізичними чи юридичними особами); б) відсутність державної політики щодо надання публічних послуг Національною поліцією України, що полягає в різноманітності понять видів послуг (державні, адміністративні, поліцейські, управлінські тощо) у підзаконних нормативно-правових актах; в) неузгодженість підзаконних нормативно-правових актів між собою, що призводить до різного тлумачення норм відповідними органами виконавчої влади, зокрема і органами поліції; г) недосконалий порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг; д) відсутність громадського контролю за наданням публічних послуг Національної поліції України тощо.

Охарактеризовано процедуру надання публічних послуг Національною поліцією України. Запропоновано під процедурою публічних послуг, що надаються Національною поліцією України розуміти як врегульований адміністративно-правовими нормами порядок діяльності підрозділів Національної поліції із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, сертифіката тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.

Обґрунтовано віднести до видів гарантій забезпечення законності надання публічних послуг Національною поліцією України оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції у сфері надання публічних послуг; контроль за діяльністю відповідних підрозділів Національної поліції щодо надання публічних послуг; звернення фізичних осіб (громадян та осіб без громадянства) відповідно до Закону України «Про звернення громадян»; притягнення до відповідальності публічних службовців органів поліції за відмову в наданні певного виду публічних послуг.

Узагальнено зарубіжний досвід надання публічних послуг в діяльності правоохоронних органів та виділено його позитивні здобутки для запровадження в Україні. З'ясовано, що в результаті моніторингу офіційних

веб-сайтів міністерств внутрішніх справ та органів поліції окремих країн Європейського Союзу (Королівства Швеції, Латвійської Республіки, Республіки Естонія, Республіки Фінляндія та Словацької Республіки тощо) дозволили виокремити такі особливості надання публічних послуг у цих країнах: 1) інфраструктура надання публічних послуг поліцією характеризується тим, що обслуговування заявників здійснюється переважно у сервісних центрах органів поліції відповідної країни, дуже рідко безпосередньо у відповідних відділках поліції; 2) в переважній більшості суб'єкт звернення може отримати публічну послугу в підрозділах поліції не тільки за місцем проживання, а й у будь-якому зручному для неї відділі та у зручний для неї час шляхом попереднього його бронювання через електронні портали, що додатково мінімізує утворення черг у сервісних центрах поліції; в) існування відповідні способи подання заяв щодо надання публічних послуг у відповідних органах поліції: електронною поштою, факсом, телефоном, особисто або поштою; 3) в переважній мірі публічні послуги, що надаються поліцією є платними, тобто суб'єкт звернення публічної послуги сплачує собівартість наданої послуги; 4) спосіб або відповідний порядок оплати публічних послуг поліції також є регламентований, тобто у всіх розглянутих держав разом із заявою щодо обслуговування суб'єкті звернення обов'язково має подати квитанцію про сплату вартості відповідної публічної послуги (за допомогою інтернет-банкінгу, дебетовою карткою або готівкою).

Обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення законодавства, яке регулює надання публічних послуг Національною поліцією України, і практики його реалізації.

Шляхами удосконалення надання публічних послуг Національною поліцією України визначено:

1) розроблення та прийняття Закону України «Про публічні послуги», приблизна структура якого наступна: загальні положення (правова основа, суб'єкт здійснення тощо); вимоги до порядку надання публічної послуги

(порядок інформування про правила надання публічної послуги, індивідуальне усне інформування заявника з питань надання публічної послуги через інформаційно-телекомунікаційні системи, терміни надання публічної послуги, перелік підстав для відмови у наданні публічної послуги, перелік документів, необхідних для отримання публічної послуги, плата за надання публічної послуги); опис послідовності дій при наданні публічної послуги; реєстрація звернення у відповідному структурному підрозділі поліції; перевірка правильності оформлення документів; порядок і форми контролю за наданням публічної послуги; порядок оскарження дій (бездіяльності) посадової особи під час надання публічної послуги) тощо.

2) необхідність запровадження обов'язковості адміністративного порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг та доцільності розгляду такої категорії адміністративних позовів у скорочені строки. Запропоновано доповнити частину 1 статті 263 КАСУ пунктом 6, який викласти у такій редакції: «1. Суд розглядає за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) справи щодо: ... б) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг» тощо.

3) покращення доступності інформації щодо надання публічних послуг Національною поліцією України завдяки здійсненню таких заходів: а) створення консультаційних кабінетів; б) удосконалення сервісної культури співробітників органів поліції щодо надання публічних послуг (прихильність до високої якості обслуговування, зосередження уваги на громадянинові/клієнті у сфері надання публічних послуг, постійне підвищення якості обслуговування щодо надання публічних послуг, інноваційне організаційне середовище, тощо); в) створення механізму контролю за наданням публічних послуг Національної поліції України; а) запровадження консультацій в онлайн-режимі, видання буклетів (брошур) і їх безоплатного розповсюдження у приміщенні органу поліції.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в тому, що окремі його положення, висновки та пропозиції можуть бути використані: науково-дослідній діяльності – як основа для подальших наукових досліджень публічних послуг, що надаються Національною поліцією України (акт впровадження Університету митної справи та фінансів від 27.08.2020 № 14); правотворчій діяльності – для вдосконалення нормативно-правової основи публічних послуг, що надаються Національною поліцією України, у тому числі для вдосконалення Закону України «Про адміністративні послуги», Кодексу України про адміністративні правопорушення тощо; правозастосовній діяльності – для вдосконалення діяльності Національної поліції України у сфері надання публічних послуг; навчальному процесі – у викладанні студентам закладів вищої освіти дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративно-процесуальне право», а також під час підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу, статей та наукових повідомлень (акт впровадження у навчальний процес Університету митної справи та фінансів від 27.08.2020 № 17).

Ключові слова: гарантія, законність, принципи, процедура, публічна послуга, публічні послуги, що надаються Національною поліцією України.

SUMMARY

Nechaiev V.E. Public services provided by the National Police of Ukraine.- Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 081 – Law. – Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Dnipro, 2021.

The dissertation provides a theoretical generalization and a new solution to the scientific problem, which is manifested in the definition of the essence of public services by the National Police of Ukraine.

The concepts and features of the concept and features of public services provided by the National Police of Ukraine are defined; the principles of public services provided by the National Police of Ukraine are revealed; the classification of public services provided by the National Police of Ukraine has been developed; systematized legal regulation of public services provided by the National Police of Ukraine; the procedure for providing public services by the National Police of Ukraine is characterized; a systematic analysis of guarantees to ensure the legality of the provision of public services by the National Police of Ukraine; generalized foreign experience in providing public services in the activities of law enforcement agencies and highlighted its positive achievements for implementation in Ukraine; proposals on improvement of the legislation regulating the provision of public services by the National Police of Ukraine and the practice of its implementation are substantiated.

The author's definition of public services provided by the National Police of Ukraine, which should be understood as the activities of bodies and officials of the National Police, carried out on the basis of publicity, openness and active interaction with the public, in order to meet the urgent needs and requests of the population. safe existence, normal life and social interaction (communication, communication, etc.), free and unhindered realization of their rights, freedoms and legitimate interests;

Referred to the features of public services provided by the National Police of Ukraine: specific scope, public interest, direct initiative (application) of individuals and legal entities, the imperative of legal regulation of public services; the provision of public services is carried out according to the appropriate procedure and clear administrative (public) regulations; the result of public service is an individual act of standard form (decision, permit, license, certificate, act, certificate, registration), individuality, public nature, direct interaction with public administration, accessibility, transparency, funding from public funds.

It is proposed to divide the principles of public services by the National Police of Ukraine into: basic (rule of law; legality; equality; openness and

transparency; efficiency and timeliness; public availability of legal and other necessary information; impartiality and fairness; legal responsibility of public administration entities and their officials , freedom of choice, system, humanism, democracy and science, territorial-sectoral, continuity, purposefulness, economic feasibility, effectiveness, professionalism, accessibility, unity, centralization (subordination), convenience, timeliness and zonal-subject, legal responsibility of public entities administration and their officials; freedom of choice; systemic; humanism; democracy; effectiveness; planning; territoriality); special (legal certainty; minimization of the number of documents and procedural actions required for the provision of public services; introduction of new organizational forms of public services (supermarkets, single offices, etc.), more convenient for individuals and legal entities; constant monitoring of the quality of provision public services).

The legal regulation of public services provided by the National Police of Ukraine is systematized. The main problems in the provision of public services by the National Police of Ukraine, which need to be addressed at the legislative level, are: a) conflicts in the laws of Ukraine, which lead to different interpretations of certain provisions by both government and individuals ; b) the absence of a state policy on the provision of public services by the National Police of Ukraine, which consists in the diversity of concepts of services (state, administrative, police, administrative, etc.) in bylaws; c) inconsistency of bylaws with each other, which leads to different interpretations of the rules by the relevant executive authorities, including the police; d) imperfect procedure for appealing against decisions, actions or omissions of police bodies regarding the provision of public services; e) lack of public control over the provision of public services by the National Police of Ukraine, etc.

The procedure for providing public services by the National Police of Ukraine is described. It is proposed to understand the procedure of public services provided by the National Police of Ukraine as the procedure of activity of the National Police units on consideration of the application of a natural or legal

person for issuance of an administrative act (permit, license, registration, certificate, etc.) aimed at ensuring its rights and legitimate interests and / or to perform a person's duties under the law.

It is reasonable to include in the types of guarantees to ensure the legality of the provision of public services by the National Police of Ukraine appeals against decisions, actions or omissions of police bodies in the field of public services; control over the activities of the relevant units of the National Police in the provision of public services; appeals of individuals (citizens and stateless persons) in accordance with the Law of Ukraine "On Citizens' Appeals"; prosecuting public servants of the police for refusing to provide certain types of public services.

The foreign experience of providing public services in the activities of law enforcement agencies is generalized and its positive achievements for implementation in Ukraine are highlighted. It was found that the monitoring of the official websites of the Ministries of Interior and Police of certain countries of the European Union (Kingdom of Sweden, the Republic of Latvia, the Republic of Estonia, the Republic of Finland and the Slovak Republic, etc.) allowed to identify the following features of these services in these countries: a) the infrastructure for the provision of public services by the police is characterized by the fact that the applicants are served mainly in the service centers of the police authorities of the respective country, less often - directly in the police stations; b) for the most part, a person can receive a public service not only at the place of residence, but also in any department convenient for him and at a time convenient for him by pre-booking, which further minimizes the formation of queues at service centers; c) provides a wide range of ways to submit applications for public services: by mail, e-mail, fax, telephone or in person. Advance booking of time and place of service is also encouraged; d) most of the considered services are paid, the consumer of public service mainly pays the cost of the provided service; e) the procedure for payment for services is also quite clear: in all countries considered, together with the application for service, the consumer must submit a receipt for payment of the cost of the service. There are opportunities for different ways to pay for the

service: cash, debit card or via Internet banking.

Substantiated proposals for improving the legislation governing the provision of public services by the National Police of Ukraine, and the practice of its implementation.

The National Police of Ukraine has identified ways to improve the provision of public services:

1) development and adoption of the Law of Ukraine "On Public Services", the approximate structure of which is as follows: general provisions (legal basis, subject of implementation, etc.); requirements for the procedure of public service provision (procedure for informing about the rules of public service provision, individual oral informing of the applicant on public service provision through information and telecommunication systems, terms of public service provision, list of grounds for refusal of public service, list of documents required public service, payment for public service); description of the sequence of actions in the provision of public service; registration of the appeal in the relevant structural unit of the police; checking the correctness of documents; the procedure and forms of control over the provision of public services; the procedure for appealing the actions (inaction) of an official during the provision of public services), etc.

2) the need to introduce the obligation of an administrative procedure for appealing against decisions, actions or inaction of the police regarding the provision of public services and the expediency of considering such a category of administrative claims in a short time. It is proposed to supplement part 1 of Article 263 of the Criminal Procedure Code with paragraph 6, which should be worded as follows: "1. The court considers according to the rules of simplified claim proceedings without notifying the parties to the case (in written proceedings) on: 6) appeals by individuals of decisions, actions or inaction of the police on the provision of public services, etc.

3) improving the availability of information on the provision of public services by the National Police of Ukraine through the implementation of the following measures: a) creation of consulting rooms; b) improving the service

culture of police officers in the provision of public services (commitment to high quality service, focus on the citizen / client in the provision of public services, continuous improvement of service quality in the provision of public services, innovative organizational environment, etc.); c) creation of a mechanism for control over the provision of public services by the National Police of Ukraine; a) introduction of online consultations, publication of booklets (brochures) and their free distribution in the premises of the police body.

The practical significance of the results of the study is that some of its provisions, conclusions and proposals can be used: research activities - as a basis for further research of public services provided by the National Police of Ukraine (Act of the University of Customs and Finance from 27.08.2020 № 14); law-making activity - to improve the regulatory framework of public services provided by the National Police of Ukraine, including the improvement of the Law of Ukraine "On Administrative Services", the Code of Ukraine on Administrative Offenses, etc. ; law enforcement activities - to improve the activities of the National Police of Ukraine in the field of public services; educational process - in teaching students of higher education disciplines "Administrative Law", "Administrative Procedure Law", as well as during the preparation of textbooks and manuals on the relevant course, articles and scientific reports (act of introduction into the educational process of the University of Customs) and finance from 27.08.2020 № 17).

Key words: guarantee, legality, principles, procedure, public service, public services provided by the National Police of Ukraine.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

В яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Нечаєв В.Е. Зміст принципів публічних послуг у діяльності Національної поліції. *Visegrad journal on human rights*. 2017. 3. С. 118-121.
2. Нечаєв В.Е. Поняття процедури публічних послуг, що надаються Національною поліцією.. *Право і суспільство*. 2017. № 3. Ч. 2. С. 128-130

3. Нечаєв В.Е. Юридична природа класифікацій публічних послуг, що надаються підрозділами Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 6. С. 156-159.

4. Нечаєв В.Е. Процедура надання публічних послуг Національною поліцією України у сфері обігу зброї. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. серія «Юриспруденція»*. 2017. № 30. Т.1. С. 139-141

5. Нечаєв В.Е. Види публічних послуг, що надаються Національною поліцією України. *Правова позиція*. 2017. № 2. С. 170-175.

6. Нечаєв В.Е. Характеристика надання публічних послуг підрозділами національної поліції України. *Journal «ScienceRise Juridical Science»* 2018. № 2 (4). С. 16-20.

Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Нечаєв В.Е. Щодо визначення публічні послуги у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Актуальні питання забезпечення публічного порядку та безпеки в сучасних умовах: вітчизняний та міжнародний досвід* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 17 листопада 2017 р.). Дніпро : ДДУВС; Ліра ЛТД, 2017. С. 266-268.

8. Нечаєв В.Е. Деякі аспекти співвідношення поліцейських та публічних послуг. *Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Суми, 25-26 квітня 2018 року). У 2-х частинах. Частина 1. Суми, 2018. С. 157-159.

9. Нечаєв В.Е. Підрозділи національної поліції, які надають публічні послуги. *Правова система України в умовах євроінтеграції*: матеріали міжнародній науково-практичній інтернет-конференції (Дніпро, 9 квітня 2020 р.). / за заг. ред. к.ю.н., доцента Школи С.М. Дніпро : НТУ «ДП», 2020. С. 73-75.

ЗМІСТ

ВСТУП	15
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ	23
1.1. Поняття та ознаки публічних послуг, що надаються Національною поліцією України.....	23
1.2. Принципи публічних послуг, що надаються Національною поліцією України	40
1.3. Класифікація публічних послуг, що надаються Національною поліцією України	60
1.4. Правова основа публічних послуг, що надаються Національною поліцією України	76
Висновок до першого розділу	91
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ: ПРОЦЕДУРА, ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ	95
2.1. Процедура надання публічних послуг Національною поліцією України.....	95
2.2. Гарантії забезпечення законності надання публічних послуг Національною поліцією України.....	112
2.3. Зарубіжний досвід надання публічних послуг в діяльності правоохоронних органів.....	134
2.4. Напрямки удосконалення надання публічних послуг Національною поліцією України	151
Висновок до другого розділу.....	164
ВИСНОВКИ	167
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	172
ДОДАТКИ	199

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Визнання в Україні людини, її життя і здоров'я, честі і гідності найвищими соціальними цінностями вимагає радикальних змін у відносинах між владою і громадянами. При цьому нагальним є запровадження у діяльності Національної поліції України концепції «партнерство» (partnership), відповідно до якої органи поліції надають громадянам публічні послуги відповідно до встановлених законодавством повноважень.

Так, за статистичними даними діяльності Національної поліції у сфері надання публічних послуг необхідно зазначити, що у 2019 році обслуговувалося 2,6 тис. об'єктів дозвільної системи зі зброєю та вибуховими матеріалами, 378 складів з вибуховими матеріалами, 298 магазинів з реалізації зброї та засобів самооборони, 119 тирів, стрільбищ, стендів, 884 – інших об'єктів, а також понад 783 тис. власників мисливської, та вогнепальної зброї; видано фізичним та юридичним особам 659 тис. різних дозволів; надано 783 публічних послуг у сфері забезпечення охорони публічного порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру.

Ці показники свідчать про значний обсяг роботи Національної поліції України у сфері надання публічних послуг. Втім, незважаючи на важливість підвищення якості надання таких послуг у формуванні взаємовідносин між поліцією та громадянами, невідкладної потреби суспільства у якісному їх задоволенні, вимагає удосконалення як правових засад, так і практики їх діяльності.

Питання правового регулювання публічних послуг перебувають у центрі уваги вчених, а саме: В. Б. Авер'янов, Н. О. Армаш, В. Т. Білоус, Ю. П. Битяк, В. М. Бевзенко, О. В. Бойко, Т. О. Буренко, В. В. Гаркуша, Є. А. Гетьман, І. П. Голосніченко, П. В. Діхтієвський, В. В. Доненко, Д. О. Власенко, Т. Є. Кагановська, Р. А. Калюжний, Л. П. Коваленко,

С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, В.П. Кононець, А.Т. Комзюк, О.Л. Копиленко, С.О. Кузніченко, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, В.С. Куйбіда, А.С. Лагода, Є.О. Легеза, Д.М. Лук'янець, П.С. Лютіков, А. А. Манжула, Т.О. Мацелик, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, Р. В. Миронюк, Н. Б. Новицька, Ю.В. Оніщик, Г.М. Писаренко, П. С. Покатаєв, А.О. Собакарь, А.О. Селіванов, С.Г. Стеценко, В. В. Тильчик, В.П. Тимошук, О.Г. Циганов, А.М. Школик, І.М. Шопіна, О.С. Юнін та інші.

Серед досліджень, які безпосередньо присвячені наданню різних видів публічних послуг, зокрема адміністративних або поліцейських послуг на монографічному рівні присвячено такі роботи: І.В. Дроздової «Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкта надання адміністративних послуг» (м. Київ, 2009), О.О. Сосновика «Діяльність органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг: організаційно-правові аспекти» (м. Київ, 2009), Д.М. Ластович «Адміністративно-правові засади надання поліцейських послуг в Україні» (м. Харків, 2016), Ю.З. Біла-Тюріна «Адміністративно-правове регулювання послуг, що надаються Національною поліцією України» (м. Одеса, 2019) та ін., але ці праці здебільшого присвячувались або загальним питанням надання послуг або ж окремим її напрямкам.

Аналіз наукової літератури з обраної проблематики свідчить, що деякі питання надання публічних послуг Національною поліцією України потребують нових наукових підходів для їх вдосконалення і покращення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційна робота має безпосереднє відношення до Указу Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810/98, Пріоритетних напрямків розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03 березня 2016 р., Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від

04 червня 2015 р. № 509-VII, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., затвердженої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276, а також до Переліку пріоритетних напрямків наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015-2019 рр., затвердженим наказом МВС України від 16 березня 2015 р. № 275 (пп. 3.1, 4.1).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає у розкритті сутності публічних послуг, що надаються Національною поліцією України.

Для досягнення зазначеної мети в дисертації були поставлені такі завдання:

- визначити поняття та ознаки поняття та ознаки публічних послуг, що надаються Національною поліцією України;
- розкрити принципи публічних послуг, що надаються Національною поліцією України;
- розробити класифікацію публічних послуг, що надаються Національною поліцією України;
- систематизувати правове регулювання публічних послуг, що надаються Національною поліцією України;
- охарактеризувати процедуру надання публічних послуг Національною поліцією України;
- здійснити системний аналіз гарантій забезпечення законності надання публічних послуг Національною поліцією України;
- узагальнити зарубіжний досвід надання публічних послуг в діяльності поліції та виокремити його позитивні здобутки для імплементації в законодавство України;
- обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення законодавства, яке регулює надання публічних послуг Національною поліцією України, і

практики його реалізації.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані з наданням публічних послуг органами публічної адміністрації.

Предмет дослідження – публічні послуги, що надаються Національною поліцією України.

Методи дослідження. При здійсненні дисертаційного дослідження використовувались загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання. Так, за допомогою *діалектичного методу* наукового пізнання досліджено понятійний апарат надання публічних послуг Національною поліцією України поліції, ознаки, сутність та зміст надання публічних послуг Національною поліцією України як соціально-правових явищ у їхніх протиріччях, розвитку та змінах (підрозділи 1.1, 1.2, 1.4, 2.1, 2.2). *Метод дедукції* дозволив сформулювати напрями вдосконалення надання публічних послуг Національною поліцією України (підрозділ 2.4). За допомогою *індуктивного методу* встановлено практичні проблеми надання публічних послуг Національною поліцією України та надано пропозиції щодо її покращення (підрозділ 2.4). *Метод аналізу та синтезу* дозволив розглянути зарубіжний досвід діяльності правоохоронних органів щодо надання публічних послуг та виділити його позитивні здобутки для запровадження в Україні (підрозділ 2.3). *Формально-логічний метод* сприяв формулюванню класифікацій публічних послуг, що надаються Національною поліцією України (підрозділ 1.3). *Порівняльно-правовий метод* використано при порівнянні зарубіжного та національного досвіду діяльності поліції щодо надання публічних послуг (підрозділи 1.1, 1.2, 2.3).

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, законодавчі акти України, постанови Верховної Ради України, акти Президента України й Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також міжнародні нормативно-правові акти, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг Національною поліцією України, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є однією з перших в Україні комплексних монографічних праць, присвячених публічним послугам, що надаються Національною поліцією України. У роботі сформульовано низку нових наукових положень, висновків та пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України у сфері надання публічних послуг Національною поліцією України, а саме:

уперше:

– запропоновано авторське визначення публічних послуг, що надаються Національною поліцією України, під якими варто розуміти результат діяльності органів і посадових осіб Національної поліції, який полягає в задоволенні публічного інтересу з розгляду заяви фізичної або юридичної особи щодо забезпечення необхідних умов для безпечного існування, нормальної життєдіяльності про видачу адміністративного акта (рішення, дозвіл, ліцензія, акт, посвідчення тощо), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків шляхом фінансування за рахунок коштів державного бюджету;

– виокремлено й охарактеризовано основні напрями надання публічних послуг Національною поліцією України, зокрема: нормативно-правовий (розроблення та прийняти нормативно-правового акту Кабінету Міністрів України «Про затвердження типового адміністративного регламенту надання публічних послуг Національною поліцією України» тощо); організаційно-інформаційний (полегшення доступу громадян до надання публічних послуг Національною поліцією України та забезпечення інформаційними технологіями; налагодження зв'язків з громадськістю та засобами масової інформації); науковий (проведення ґрунтовних наукових

досліджень з метою удосконалення процедури надання публічних послуг Національною поліцією України).

удосконалено:

– наукові тези щодо віднесення до видів гарантій забезпечення законності надання публічних послуг Національною поліцією України наступних елементів: а) оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг; б) контроль за діяльністю відповідних підрозділів Національної поліції щодо надання публічних послуг; в) звернення фізичних та/або юридичних осіб (громадян та осіб без громадянства); г) притягнення до відповідальності державних службовців відповідних підрозділів поліції за відмову або в бездіяльності надання публічних послуг;

– наукові розробки щодо поділу принципів надання публічних послуг Національною поліцією України на: I) основні (безперервності; верховенства права; відкритості та прозорості; гуманізму; демократизму та науковості; демократизму; доступності, економічної доцільності, єдності, централізації (підпорядкованості), загальнодоступності правової та іншої необхідної інформації; законності; рівності; зручності, неупередженості та справедливості; оперативності та своєчасності; плановості; професійності, результативності; свободи вибору; свободи вибору; системності, системності; територіальності; цілеспрямованості, юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб); II) спеціальні (впровадження нових організаційних форм надання публічних послуг, більш зручних для фізичних та юридичних осіб; зведення до раціонального мінімуму кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для надання публічних послуг; постійного моніторингу якості надання публічних послуг; юридична визначеність);

– наукові підходи до компаративного аналізу досвіду зарубіжних держав у сфері надання публічних послуг правоохоронними органами (Естонської Республіки, Сполучених Штатів Америки, Сполученого

Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, Республіки Польща, Федеративної Республіки Німеччина, Французької Республіки тощо) та запозичення позитивного зарубіжного досвіду для України, а саме: розроблення та прийняття відповідних програм на рівні Міністерства внутрішніх справ з метою забезпечення якості обслуговування населення; підвищення професіоналізму державних службовців Національної поліції України у сфері надання публічних послуг; удосконалення електронного алгоритму надання всіх видів публічних послуг шляхом забезпечення надійного захисту електронного підпису та вдосконалення чинного законодавства тощо;

дістало подальшого розвитку:

– наукові положення щодо виокремлення стадій процедури надання публічних послуг Національною поліцією України: 1) порушення провадження (підставами порушення є подача заяви зацікавленою в одержанні дозволу особою); 2) безпосереднє вивчення компетентним органом поліції поданих документів або обстеження приміщень, речей щодо відповідності їх вимогам дозвільної системи; 3) прийняття рішення; 4) оскарження прийнятих рішень (факультативна); 5) виконання прийнятого рішення;

– наукові розробки щодо необхідності розроблення та прийняття Закону України «Про громадський контроль», в якому необхідно розкрити особливості та сутність контролю за діяльністю Національної поліції України щодо надання публічних послуг;

– пропозиції щодо вдосконалення правових основ надання публічних послуг Національною поліцією України у частині регламентації процедур шляхом прийняття Закону України «Про адміністративні процедури», у якому необхідно закріпити процедурні аспекти правової регламентації надання публічних послуг.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в тому, що окремі його положення, висновки та пропозиції можуть бути

використані:

– *науково-дослідній діяльності* – як основа для подальших наукових досліджень публічних послуг, що надаються Національною поліцією України (акт впровадження Університету митної справи та фінансів від 27.08.2020 № 14);

– *правотворчій діяльності* – для вдосконалення нормативно-правової основи публічних послуг, що надаються Національною поліцією України, у тому числі для вдосконалення Закону України «Про адміністративні послуги», Кодексу України про адміністративні правопорушення тощо;

– *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення діяльності Національної поліції України у сфері надання публічних послуг;

– *навчальному процесі* – у викладанні студентам закладів вищої освіти дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративно-процесуальне право», а також під час підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу, статей та наукових повідомлень (акт впровадження у навчальний процес Університету митної справи та фінансів від 27.08.2020 № 17).

Апробація результатів дисертації. Результати дослідження, його основні висновки й рекомендації оприлюднені на 3 науково-практичних конференціях, а саме: «Актуальні питання забезпечення публічного порядку та безпеки в сучасних умовах: вітчизняний та міжнародний досвід» (м. Дніпро, 2017 р.); «Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри» (м. Суми, 2018 р.); «Правова система України в умовах євроінтеграції» (м. Дніпро, 2020 р).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається із основної частини (вступу, двох розділів, які включають вісім підрозділів, висновків), списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 203 сторінок, з яких 159 сторінок основного тексту. Список використаних джерел складається з 264 найменувань і займає 27 сторінок, 2 додатків викладено на 5 сторінках.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ

1.1. Поняття та ознаки публічних послуг, що надаються Національною поліцією України

У самому загальному вигляді послуга, це «2. діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, виконувана для задоволення чийх-небудь потреб, обслуговування» [256, с.1080; 74]; або «дія, результат якої споживається в процесі її виконання. Послуги становлять собою діяльність індивіда на користь іншої особи» [164;74].

Слід зважити на те, що визначення терміна «послуга» ризниться за сферами діяльності [74]. Так, за одним із визначень, послуга – «це особлива споживча вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу й суспільства»; «вона корисна не як річ, а як діяльність» [164]. За п.17 ст.1 Закону України "Про захист прав споживачів" від 12.05.1991 р. № 1023-ХІІ, "це діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб" [185].

Послуги розподіляються на матеріальні та нематеріальні (чисті); такі, що задовольняють потреби особисті або колективні. Послуги характеризуються асортиментом - підбором або набором різноманітних послуг, що пропонується споживачу [16]. До сукупності державних послуг, як зазначає В.М. Сороко, «належить, перш за все, забезпечення зовнішньої і внутрішньої безпеки суспільства і громадянина, підтримання громадського порядку» [217, с.11]. Різновидом послуг, відповідно до п.1 ст.1 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI [170], є адміністративні

послуги – «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону» [170].

Основним щодо послуг є те, що: їх надання «починається з укладення договору про надання послуг»; предметом договору про надання послуг вказується «не результат, який після його досягнення передається замовнику (як у договорі підряду), а сам процес (дія), що відразу споживається»; «сторонами договору про надання послуг є виконавець і замовник»; «договір про надання послуг може бути як оплатним, так і безоплатним»; встановлюється термін дії договору; вказується відповідальність виконавця; мають бути наявними дозвільні документи; обумовлюється «порядок і наслідки розірвання договору про надання послуг» [62].

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію», основними завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги (в межах, визначених законом) [55]. Введення нового терміна “надання послуг” дало змогу зробити значний крок до переосмислення ролі, завдань і призначення Національної поліції, наближення її діяльності до європейських стандартів[55]. Це має сприяти покращанню реагування на всі звернення громадян, поліпшенню виконання публічно-сервісної функції поліції шляхом надання якісних послуг населенню[55].

Запровадження терміна «поліцейські послуги» для характеристики завдань Національної поліції свідчить про намагання змінити філософію цього виду правоохоронного органу – трансформувати його функції з контрольно-репресивних на сервісні [55]. Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII задає правильний напрям для

формування правоохоронного органу нової якості, хоча, безперечно, від тексту цього Закону та назви органу така якість залежить не настільки суттєво, наскільки на неї впливатиме подальша практика добору кадрів, організації їхньої роботи, матеріально-технічного забезпечення та комунікації поліцейських із суспільством [244; 55].

Громадськість погоджується та насправді схвалює здійснення поліцією легітимної влади доти, доки помітно, що поліція виконує свої завдання в етично прийнятні способи й заради гідних демократичних цінностей [55]. Своєю чергою, коли вона задовольняє ці вимоги, поліція має повне право розраховувати, що громадськість довірятиме їй виконувати її обов'язки та співпрацюватиме з нею в цьому [22; 55].

Забезпечення спокою та закону в суспільстві саме і є класичними загальними цілями поліції та її головною відповідальністю, яку часто називають завданням забезпечення поліцією «публічного порядку» [55]. Це дуже широке поняття, яке охоплює цілу низку заходів, що здійснює поліція, серед яких можна назвати охорону безпеки й недоторканності осіб (як фізичних, так і юридичних) і майна (як приватного, так і публічного) та застосування закону у відносинах між державою і приватними особами, а також між особами [22; 55].

Треба зазначити, що у зв'язку з появою в Україні з 2015 року Національної поліції термін "поліцейська послуга" став новацією для вітчизняного законодавства та практики, а з'ясування змісту та сутності поліцейських послуг стало предметом ряду наукових досліджень [74]. Так, як зазначає Д.С. Денисюк з посиланням на О.В. Кузьменко, «надання поліцейських послуг» щодо підтримання публічного порядку та безпеки... відповідає розумінню поліції як цивільної організації та сприятиме досягненню мети реформи - перетворення системи державного примусу (міліція) на сервісну службу (поліція)» [56, с.118; 74]. За Д.М. Ластович, «метою запровадження поліцейських послуг» слід розуміти той результат (результати), якого (яких) прагне досягти влада, наділяючи органи

внутрішніх справ відповідними функціями та повноваженнями щодо надання ними зазначених послуг [111, с.141]. Але з цього, по-перше, не заперечується й можливість отримання «того результату (результатів), якого (яких) прагне досягти влада» іншими, а не лише поліцейськими, послугами (шляхами) - тоді при цьому тут поліцейські послуги [74]. По-друге, органи внутрішніх справ в їх тодішньому розумінні ще не вважались абсолютним аналогом майбутньої поліції [74]. По-третє, визначення послуг саме як поліцейські, є ознакою властивості надання цих послуг виключно поліцією і ніким більше (наприклад, через особливість застосування тільки поліцією виключно професійних навичок, вмінь, знань або навіть зброї тощо) [74]. Тоді, виходячи з цього, абсолютно усі діяння поліції можуть вважатись поліцейськими, а, відповідно, усі діяння, які здійснює поліція, називатись послугами, оскільки вона, як вважається, працює заради суспільства а послуги (без різниці, які), що надаються поліцією як суб'єктом їх надання - поліцейськими послугами. Тобто, узагальнюючи, будь-якій дії (послузі) відповідного закладу (органу) надається суб'єктна ознака - наприклад, у нотаріуса - це нотаріальні послуги, в медичному закладі - медичні послуги, в поліції - це поліцейські послуги та інше [74].

Фактично, саме на це вказує й п.1 ст.2 Закону України «Про Національну поліцію» [186], за яким *сферами «надання поліцейських послуг»* проголошено усю галузь діяльності поліції – «1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги». Тобто, фактично перша з них - сфера «забезпечення публічної безпеки і порядку» - кваліфікується як простір для надання суспільству Національною поліцією поліцейських послуг [74]. Але, як всякі послуги, вони можуть надаватись тільки тоді, коли на них є попит: у нашому випадку є замовник - суспільство, та є виконавець - Національна

поліція [74].

І, відповідно, обов'язково мають бути дотримані усі законодавчо визначені складові, що супроводжують поняття послуги [74].

В цілому, ці та інші зауваження стосуються й інших сфер «надання поліцейських послуг» - «охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави», «протидії злочинності» тощо [74]. Але, чи може діяльність Національної поліції, наприклад, із охорони інтересів суспільства і держави (як і інші «сфери»), розглядатись в якості поліцейської послуги? [74] Скоріше, це категорія обов'язків Національної поліції, яких остання фактично уникає, прикриваючись «послугами» [74]. Зокрема, А. Овчаров з цього приводу вказує, що «не варто поліцію перетворювати в суцільне бюро з надання певних послуг» [140]. Такої самої думки дотримується й В.М. Сороко, яким «пропонується розрізнити залежно від суб'єкта, що надає. Послуги» [217, с.13; 74], хоча А. Овчаров з цього приводу іронізує, уявляючи суддівські, прокурорські, депутатські та президентські послуги [140; 74].

Ще один науковець, В.А. Троян, ще у 2016 році в якості недоліку зазначав «як термінологічну, так і правову колізію, що негативно впливає на практику правозастосування органами і підрозділами Національної поліції» поданий перелік деяких адміністративних послуг [236, с.92-93], на які не поширюється дія Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. [170], і які суперечать Закону України «Про Національну поліцію», яким вони зараховуються до сфери поліцейських послуг. Тому, мабуть, за наявності прогалин із розуміння сутності поліцейських послуг, передчасним слід вважати й запитання «Зміст терміна «поліцейські послуги» у «Рекомендованому переліку питань та ситуаційних завдань для проведення творчого конкурсу при вступі до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання» Додатку 1 до Методичних рекомендацій з організації та проведення творчого конкурсу у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку кадрів для Міністерства

внутрішніх справ і Національної поліції України" [63]. Такий стан речей щодо нерозуміння сутності поліцейської послуги підтверджується, наприклад, й «Методичним посібником на тему «Деякі аспекти функціонування Національної поліції в Україні», виданим ГУНП у Дніпропетровській області у 2016 році [130, с.7], за яким вважають, що «введення нового терміну такого, як «надання послуг»... виключить необхідність, для застосування працівниками поліції незаконних методів розкриття злочинів (побої, тортури та інші)».

Запровадження терміна «поліцейські послуги» та введення його у правовий обіг спрямовано на те, щоб:

- по-перше, зробити поліцію захисником прав і свобод людини, а також прав і законних інтересів суспільства, як це, власне, має бути в сучасній демократичній державі;

- по-друге, повернути довіру населення насамперед шляхом наближення правоохоронців до громадян, через їх максимальне залучення до роботи на вулицях, а не в кабінетах;

- по-третє, підвищити якість та ефективність взаємодії правоохоронців з усіма інститутами громадськості, а також з іншими органами влади та місцевого самоврядування;

- по-четверте, забезпечити високий рівень мобільності та оснащеності поліцейських;

- по-п'яте, оптимізувати організаційно-функціональну та штатну структури поліцейських сил, а також витрати на їх утримання. Це має сприяти створенню поліції саме як сервісної служби, що відображає прагнення влади змусити правоохоронну систему служити інтересам громадян і суспільству в цілому, захищати та сприяти їх нормальній реалізації [111].

Публічно-сервісну функцію в діяльності Національної поліції України можна розглядати в широкому та вузькому розуміннях. У *широкому розумінні* – це нормативно визначена діяльність спеціально створеної

державної інституції, яка спрямована на виконання завдань і функцій держави щодо забезпечення прав і свобод людини, а також захист інтересів суспільства й держави, підтримання публічного порядку та безпеки, протидії злочинності.

Якщо розглядати *публічно-сервісну функцію Національної поліції України у вузькому розумінні*, то ця діяльність спрямована на надання публічних послуг у сфері публічної безпеки і порядку, що здійснюється за заявою фізичних та юридичних осіб, і на набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків у відповідній сфері публічних відносин [61].

В.А. Троян з цього приводу зазначав, що «публічно-сервісна діяльність - це діяльність державних інституцій щодо надання публічних послуг», а публічно-сервісна діяльність Національної поліції пов'язана з видачею документів дозвільного характеру щодо вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів; ...у сфері дорожнього руху; у сфері охоронної діяльності (охорона майна громадян, організацій, а також об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні, тощо) [236, с.91, 93]. В свою чергу, як вважає О.М. Калюк із співавторами, «публічно-сервісна діяльність поліції - це діяльність з обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їхніх стосунках з органами публічної адміністрації - органами внутрішніх справ» [5, с.3].

Разом із тим, науковці не набули єдності в розумінні цих та інших понять [34, с. 153]. Більш вдалу, на наш погляд, спробу вичленення цих понять здійснив Д. Йосифович, за яким «послуги, що надає Національна поліція, виконуючи свої основні завдання, визначені Законом України «Про Національну поліцію», слід вважати поліцейськими, а послуги, що надаються Національною поліцією та МВС у сфері внутрішніх справ, з метою створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою, доцільно вважати сервісними [75, с.134; 34, с. 153]. Тому, орієнтуючись на тодішні висловлювання керівництва Міністерства, можна припустити, що метою МВС України є створення

сервісної поліції [34, с. 154]. Але, наприклад, не такої як у Казахстані, де «в сервісну поліцію будуть входити не тільки правоохоронці, а й представники управлінь охорони здоров'я, освіти і соціального захисту [34, с. 154]. До їх функцій входить вивчення соціальних проблем міста та здійснення комплексної допомоги громадянам» [212]. А з більш широкими повноваженнями, де "сервіс" буде лише частиною завдань такої «сервісної» поліції, а поліцейські послуги - ще однією вагомою, але не останньою, частиною [34, с. 155]. Хоча, як зазначають опоненти, «педалювання формули стосовно поліції як сервісу... спричинене некоректним розумінням самого поняття «сервіс» [34, с. 155]. Якщо подивитись у Великий тлумачний словник сучасної української мови, то «сервіс» має цілком чітке і достатньо однозначне тлумачення. Це «обслуговування населення, забезпечення його побутових потреб» [139; 34, с. 155].

Тим не менш, дещо неузгодженою з науковим обґрунтуванням, спробою реалізації супроводжувальних заходів із створення «сервісної» поліції, можна вважати Постанову Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ» від 28.10.2015 року № 889 [195]. Якою задля надання платних і безоплатних послуг, віднесених до компетенції Міністерства внутрішніх справ, як юридичні особи публічного права, були утворені територіальні органи з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ. А вже наказом МВС України від 07.11.2015 р. № 1393 - як міжрегіональний територіальний орган з надання сервісних послуг МВС - створювався Головний сервісний центр МВС [176]. І, щодо останнього, за Положенням про Головний сервісний центр МВС (ГСЦ), уся «первісність» надання ним послуг зводиться головним чином до «надання платних та безоплатних послуг» (пп.1 п.4), без їх розподілу на ті чи інші. Все інше стосується похідних, внутрішньо забезпечувальних діяльність Центру, заходів - участі у реалізації державної політики у сферах надання послуг (пп.1 п.3); підвищення якості надання послуг (пп.2 п.4); удосконалення

процедури надання адміністративних послуг (пп.3 п.4); інформаційно-просвітницької діяльності у сфері надання сервісних послуг (пп.32 п.4) та інформаційно-консультативних послуг (пп.47 п.4).

Публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним (державним та самоврядним) сектором або іншими суб'єктами приватним особам за їх зверненням, яке оформлюється відповідно до норм чинного законодавства України [202; 26].

Е. В. Талапіна та Ю. О. Тихомиров у своїй роботі [225, с. 5; 26] відстоюють таке визначення поняття «публічні послуги»: «це послуги, які надаються безмежному колу осіб з метою задоволення публічного інтересу» [26]. У цьому визначенні, як бачимо, акцент зроблений на самій меті надання послуг – забезпеченні публічного інтересу[26]. Також ці автори висловлюють думку про те, що органи влади можуть лише забезпечувати надання публічних послуг, а не надавати їх самостійно [200, с. 5; 26]. Вважаємо за необхідне підкреслити, що з часом, у наступній роботі, Ю. О. Тихомиров дещо змінив свою думку і відзначив, що органи влади можуть також і надавати публічні послуги [200, с.86; 26].

Відповідно до наданого вище визначення поняття «публічні послуги» Е. В. Талапін та Ю. О. Тихомиров виділяють такі ознаки публічних послуг: по-перше, вони забезпечують діяльність загальнозначимої спрямованості; по-друге, мають безмежне коло суб'єктів, які ними користуються; по-третє, вони здійснюються державною та муніципальною владою або іншими суб'єктами; по-четверте, вони базуються як на публічній, так і на приватній власності [225, с. 5; 26]. Аналізуючи наведену позицію вказаних авторів щодо публічних послуг, вважаємо за доцільне відзначити думку іншого вченого – Л. К. Терещенка: незалежно від суб'єкту (чи то орган державної влади, муніципальний орган, недержавна організація), який надає послуги у кожному конкретному випадку, публічна влада зобов'язана забезпечити їх виконання, а у разі, якщо заінтересованість або можливості приватного

капіталу у наданні публічних послуг відсутні, орган державної влади повинен самостійно реалізувати таку соціально значиму послугу [229, с. 17].

Водночас Д. М. Щекін, визначаючи поняття «публічні послуги», наголошує, що це поняття можна розглядати як у вузькому, так і широкому сенсі. У широкому сенсі він говорить про «публічні послуги» як про «...владну діяльність державних органів...», так і про «...господарську діяльність державних підприємств...» [26]. У вузькому сенсі він пропонує визначити «публічні послуги» як послуги, у які «... не включається владна діяльність державних органів, і категорія публічних послуг, по суті, зводиться до господарської, однак соціально орієнтованої діяльності державних та муніципальних органів, підприємств та установ» [249, с. 90]. Поняття «публічні послуги» у широкому сенсі постає більш прийнятним [26].

В. Б. Авер'янов до обов'язкових ознак публічних послуг, окрім іншого, зараховує такі: надання цих послуг спрямоване на створення належних умов для повноцінної реалізації приватними особами належних їм прав та виконання покладених на них обов'язків; приватні особи мають право на свій розсуд (окрім вчинення неправомірних дій) користуватися результатами наданих їм адміністративних послуг [37, с. 150; 26].

В. П. Тимошук як другорядну ознаку публічних послуг виділяє їх типовість, або ординарність [26]. Ця ознака є особливо актуальною для адміністративних послуг, які можуть надаватися через «універсами послуг», «єдині офіси», де спілкування між адміністративним органом і особою фактично є «документальним» і, як правило, не вимагає особистого контакту з особою [6, с. 120; 26].

О. М. Буханевич у дослідженні «Теоретико-правові та праксеологічні засади надання адміністративних послуг в Україні» відносить до загальних ознак адміністративних послуг: 1) наявність публічного (суспільного) інтересу; 2) обов'язок публічної влади забезпечити надання адміністративної послуги, тобто створити умови для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; 3) гарантування державою надання адміністративної послуги; 4)

достатність бюджетного фінансування процесу надання адміністративних послуг; 5) підстава надання публічної послуги – закон (передбачає право на одержання особою конкретної публічної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу) та ініціатива конкретної особи; 6) привід для здійснення юридичних дій – звернення зацікавленої особи; 7) уповноважений суб'єкт (адміністративний орган) – особа, наділена владними повноваженнями відповідно до закону; 8) відповідальність посадових і службових осіб за невиконання / неналежне виконання обов'язку з надання адміністративних послуг; 9) суб'єкт звернення (суб'єкт одержання адміністративної послуги) – конкретний адресат; 10) наявність взаємних прав і обов'язків уповноваженого суб'єкта і суб'єкта звернення; 11) наявність спеціального правового регулювання порядку надання адміністративних послуг; 12) результат публічної послуги – адміністративний акт [32, с. 51-52].

Так, учений В. М. Сороко публічні послуги розподіляє за такими групами:

- захист: життя, власності, довкілля, інтелектуальної власності та ін.;
- соціальний захист: дітей, літніх людей, людей з особливими потребами, безробітних;
- реєстрація, ліцензування: змін громадського стану, стану об'єктів і суб'єктів; утворення громад, організацій; певних видів діяльності;
- повсякденна життєдіяльність: охорона здоров'я; забезпечення комунальною, побутовою сферами; аграрні питання та ін.;
- комунікація: пошта, телекомунікації, Інтернет; транспорт; засоби масової інформації;
- духовне та культурне самовиявлення: відпочинок, культурно-масові заходи; фізична культура і спорт [218].

О. М. Буханевич вважає, що особливими ознаками адміністративних послуг є: 1) мета – реалізація права / виконання обов'язку; 2) сфера застосування послуги (наприклад: соціальна, підприємницька); 3) форма звернення – заява / повідомлення; 4) суб'єкт надання публічної послуги –

орган виконавчої влади / орган місцевого самоврядування; 5) суб'єкт одержання публічної послуги (адресат) – фізична особа / юридична особа; 6) вартість надання публічної послуги – платні послуги / безоплатні послуги; 7) джерело фінансування – державний бюджет / місцевий бюджет; 8) зміст послуги – реєстрація / дозвіл / ліцензія / патент / паспорт / посвідчення тощо [32, с. 52].

На думку інших учених (С. О. Кірсанова, А. Т. Ошуркова), публічні послуги мають такі ознаки: 1) індивідуальний, адресний характер; 2) заявний характер надання (ініціюється заявником послуги за його зверненням до державного органу влади, державної установи, органу місцевого самоврядування); 3) недискримінаційний характер (послуга повинна бути надана за наявності встановлених у нормативно-правових актах підстав будь-якому користувачу послуги на всій території держави, який звернувся за її наданням, протягом встановленого строку, з встановленою якістю); 4) надання послуги безкоштовно або за тарифами, що встановлені органами державної влади [83, с.107].

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України 15 лютого 2006 року за № 90-р, поняття публічних послуг зазначено як послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні [101]. Як бачимо, на відміну від проаналізованої наукової літератури, у Концепції акцент зроблений саме на органах, до компетенції яких входить надання публічних послуг. Однак, попри те що такі ознаки, як публічний інтерес, суспільно значима діяльність, відкритість, загальна доступність, хоча і не присутні у самому визначенні поняття, наданому в Концепції, саме на цих ознаках у зазначеній Концепції побудована вся система публічних послуг.

Вчена Л. І. Маниліч зазначає, що існує загальна тенденція щодо визначення основних ознак публічних послуг, якими є суб'єктний склад,

наявність публічного інтересу, індивідуальність та соціальна спрямованість публічних послуг як фундаментальна функція демократичної, правової, соціальної держави. До ознак, які характеризують публічні послуги, можна також додати такі: добровільність звернення, загальнодоступний характер послуг, перевага соціального результату над економічним, безпосередня взаємодія з органами державної влади [125, с. 19].

У свою чергу Ю. О. Тихомиров під публічною послугою розуміє юридично і соціально значущі дії на користь суспільства, держави і громадян [200, с. 200; 102, 105]. Натомість А. Е. Шастико пропонує розглядати категорію «публічні послуги» через їх основне завдання, а саме підвищення ефективності публічного адміністрування [102, с. 105]. Ним розроблено два підходи до розуміння даного поняття – емпіричний й теоретичний [102, с. 105]. У рамках першого підходу під публічними послугами розуміються послуги, надані (у зв'язку з виконанням владних функцій) органами виконавчої влади і їхніми установами за безпосередньої взаємодії з громадянами [102, с. 106]. Відповідно до другого підходу публічними він вважає послуги, що мають властивості приватних благ, але безпосередньо сполучені зі специфікацією й захистом прав власності окремих осіб [246, с. 150-151; 102, с. 105].

Учений В. Б. Авер'янов наводить такі ознаки публічних послуг: 1) вони забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості; 2) мають необмежене коло суб'єктів, що користуються ними; 3) здійснюються або органом державної й муніципальної влади, або іншим суб'єктом; 4) ґрунтуються як на публічній, так і на приватній власності [1, с. 9-10; 102, с. 105].

Необхідно зазначити, що перша з наведених ознак публічних послуг показує наявність публічного інтересу в здійсненні такої діяльності і дозволяє зробити висновок, що незалежно від того, який суб'єкт (державний орган, муніципальний орган, недержавна організація) у кожному конкретному випадку їх надає, публічна влада зобов'язана забезпечити їх,

реалізацію [102, с. 106]. Якщо є бажачі у приватному секторі надавати такого роду публічні послуги, або це з установлених причин не під силу приватній організації, то в такому разі державний, муніципальний орган зобов'язаний узяти на себе здійснення такої послуги, соціальна значимість якої вимагає її надання [102, с. 106]. Так, вивіз сміття, відходів, водопостачання, інші аналогічні послуги повинні надаватися незалежно від наявності зацікавленості тих чи інших суб'єктів [102, с. 106]. І якщо зацікавленості у такій діяльності немає, то орган публічної влади зобов'язаний або сформувавши такий інтерес, або просто взяти на себе здійснення такої публічної послуги [102, с. 106]. Тому сфера суспільно значимих послуг повинна завжди перебувати в зоні уваги публічної влади незалежно від суб'єктів, що їх надають [15, с. 68]. Отже, публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним сектором, а також приватним сектором під відповідальність публічної влади та за рахунок публічних коштів [6, с. 119; 102, с. 106].

В основу публічних послуг покладений *публічний інтерес*, під яким розуміється визначений державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого служить умовою та гарантією її існування і розвитку [232, с. 55; 201; 44]. У найбільш загальному вигляді публічний інтерес означає інтерес людської спільноти – населення, народу тощо [219]. Що саме державна влада визначає як публічний інтерес, залежить від рівня правової культури та правосвідомості суб'єктів правотворчості [44]. І те, у чому влада бачить загальне благо, може насправді розійтися з інтересами значної частини населення [201; 44]. Але у всякому разі вимоги, які висувуються до об'єктів публічного адміністрування, мають забезпечувати загальне благо народу України та не можуть виражати приватний інтерес суб'єктів публічного адміністрування [201]. Саме в останній тезі й полягає сутнісна відмінність між приватним і публічним інтересами [201; 44].

Т. О. Коломєць, зазначає, що публічний інтерес є не чим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів[93]. Відповідно, не має значення,

яку кількість осіб захищає суб'єкт публічного управління, – головне, щоб він діяв відповідно до принципу законності та не відстоював приватних особистих (третіх пов'язаних із ним осіб) і корпоративних інтересів [201].

На думку Р. С. Мельника, публічний інтерес становить категорію, яка виходить за межі особистості, перебуваючи на рівні суспільного інтересу. Основою публічного інтересу є об'єктивний інтерес усього суспільства [71; 201].

В. В. Галуцько розуміє під публічним інтересом важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації [45; 201].

С. Г. Стеценко констатує, що публічні інтереси держави повинні стояти вище за індивідуальні права й свободи конкретних громадян [222].

За допомогою засобів адміністративного права (норми, відносини, законодавство, компетенція суб'єктів, способи реалізації норм) здійснюється зовнішнє вираження і юридичне оформлення публічного інтересу в управлінні. З точки зору адміністративно-правової науки, публічний інтерес – це інтерес соціальної спільноти, що визнаний та задоволений державою. Визнання публічності інтересу здійснюється шляхом його правового (юридичного) забезпечення (фіксації в нормах і встановленні механізму реалізації). Як таку спільноту можна розглядати все населення України. Найкращим прикладом визнання публічності його інтересів є норми Конституції України (щодо права на власність – ст. 41, недоторканність житла – ст. 30, таємницю листування – ст. 31 та ін.) [98].

Отже, саме публічний інтерес лежить в основі надання публічних послуг. Сучасне розуміння адміністративного права дає змогу з упевненістю стверджувати, що публічні послуги є частиною предмета адміністративного права.

Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, можна розрізнити державні та муніципальні послуги. Концепція розвитку системи надання

адміністративних послуг органами виконавчої влади визначає державні послуги як послуги, що надаються органами державної влади та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету [101].

Аналіз наукових публікацій дав змогу виділити такі ознаки публічних послуг, що надаються Національною поліцією України:

1. Специфічна сфера застосування. Відповідно до чинного законодавства, на сьогоднішній день сфера надання публічних послуг є дозвільна система (обіг зброї, засоби самооборони тощо), ліцензійна діяльність пов'язана з торгівлею та продажем зброї тощо, публічний порядок та громадська безпека, в тому числі у сфері безпеки дорожнього руху.

2. Публічний інтерес – це основна ознака публічної послуги, яка полягає в задоволенні потреби фізичної та/або юридичної особи відповідно до законодавчо встановленої компетенції та забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації, зокрема Національною поліцією України [242].

3. Безпосередня ініціатива (заява) фізичних та юридичних осіб. Публічні послуги надаються лише за безпосередньою ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб, незалежно від самої форми заяви особи (усна чи письмова) та порядку її отримання органом пол. І. Коліушко наголошує, що немає значення, чи всі особи зобов'язані звертатися за конкретною публічною послугою, що надаються Національною поліцією України [90, с. 105; 242].

4. Імперативність правового регулювання отримання публічної послуги, що надаються національною поліцією України. Надання публічної послуги можливе лише у разі, коли є спеціальне правове регулювання порядку надання такої послуги [242]. Вимога особи до органу влади вчинити якісь дії на її користь може розглядатися як публічна послуга лише тоді, коли порядок розгляду цієї заяви є чітко регламентованим [84, с. 5]. Не можна вимагати від органу поліції надати публічну послугу, якщо її надання не

передбачено законом [242].

5. Публічні послуги надаються конкретним підрозділом Національної поліції України [77]. За загальним правилом, за конкретною публічною послугою можна звернутися лише до певного (тільки одного) підрозділу Національної поліції України, визначеного законом, на відміну від інших видів звернень, які можуть бути розглянуті та вирішені більш широким колом суб'єктів [243].

6. Надання публічних послуг Національною поліцією України здійснюється за процедурою та чітким адміністративним (публічним) регламентом. Для отримання публічних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом [77].

7. Результатом надання публічної послуги є індивідуальний акт типової форми (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення, реєстрація тощо) [77].

8. Фінансування здійснюється за рахунок державних коштів Національної поліції України, тобто на рівні як держави, так і територіальної громади [77].

9. Відповідальність посадових і службових осіб Національної поліції України за невиконання або неналежне виконання обов'язку за надання публічних послуг [77].

Отже, розкрито розуміння категорій «публічна послуга», «поліцейська послуга». Запропоновано авторське визначення публічних послуг, що надаються Національною поліцією України, під якими варто розуміти результат діяльності органів і посадових осіб Національної поліції, який полягає в задоволенні публічного інтересу з розгляду заяви фізичної або юридичної особи щодо забезпечення необхідних умов для безпечного існування, нормальної життєдіяльності про видачу адміністративного акта (рішення, дозвіл, ліцензія, акт, посвідчення тощо), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою

визначених законом обов'язків шляхом фінансування за рахунок коштів державного бюджету.

Публічні послуги, що надаються Національною поліцією України мають такі ознаки: специфічна сфера застосування, публічний інтерес, безпосередня ініціатива (заява) фізичних та юридичних осіб, імперативність правового регулювання отримання публічної послуг; надання публічних послуг здійснюється за відповідною процедурою та чітким адміністративним (публічним) регламентом; результатом надання публічної послуги є індивідуальний акт типової форми (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення, реєстрація), індивідуальність, загальнодоступний характер, безпосередня взаємодія з органами публічної адміністрації, доступність, прозорість, фінансування за рахунок публічних коштів.

1.2. Принципи публічних послуг, що надаються Національною поліцією України

Забезпечення демократизації життя українського суспільства на сьогоднішній день вимагає від працівників Національної поліції України вжиття заходів [147], спрямованих на реалізацію положень ст. 3 Конституції України щодо відповідальності держави перед громадянами за свою діяльність і належний захист прав та свобод людини [98, ст. 141].

Нині, завдяки науковим працям: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, К.К. Афанасьєва, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Є.О. Легези, М. Б. Острах, Г.М. Писаренко, В.П. Тимощука та інших науковців, досліджено ряд особливостей діяльності органів публічної влади з надання публічних, в тому

числі адміністративних послуг населенню [147]. На цей час у наукових дослідженнях питання надання публічних послуг органами Національної поліції України майже не вивчалися.

Принцип (від лат. *principium* – начало, основа) – це основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображують суттєві положення теорії вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації [251, с. 110; 136, с. 174]. Принципи права, зазначає М. І. Байтін, є тим, «на чому засноване формування, динаміка та дія права як демократичного або, навпаки, тоталітарного. Принципи права виражають те головне, основне у праві, тенденції його розвитку, те, на що право повинне бути націлене» [17, с. 5; 136, с. 174]. Термін «принцип» походить від латинського слова «*principium*», яке означає «начало», «основа» [147; 136, с. 175].

О. С. Мельничук стверджує, що принцип – це те, що лежить в основі певної теорії науки, внутрішнє переконання людини, основне правило поведінки [215, с. 547; 136, с. 175]. За В. І. Далем, слово «принцип» означає наукове чи моральне начало, основу, правило, від якого не відступають [52, с. 431; 136, с. 175].

Принципи надання публічних послуг Національною поліцією України взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити їх природу, індивідуальність і регулюючі можливості [147]. При цьому кожен принцип займає структурно відведене йому місце, що дає підстави зробити висновок: повноцінне розкриття змісту і потенціалу будь-якого принципу можливе лише в рамках і з урахуванням його системних залежностей [147].

О. В. Старчук зазначає, що у правовій доктрині під час визначення поняття принципів права науковці вживають такі категорії, як вихідні теоретичні положення, основні, керівні засади (ідеї), загальні нормативно-керівні положення, провідні засади, закономірність, сутність, система

координат тощо. Багато категорій є однорідними. Тому принципи – це загальні, керівні (основні, головні, відправні, вихідні теоретичні, загальні нормативно-керівні, спрямовуючі) положення [220, с. 40].

У контексті означеної тематики під принципами слід розуміти основоположні засади, на яких ґрунтується процес діяльності органів державної та місцевої влади щодо надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам [136, с. 174].

Так, А. М. Колодій переконаний, що принципи права – це такі відправні ідеї існування права, які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і становлять його головні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальною значущістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу [136, с. 175]. Принципи права спрямовують і надають синхронності усьому механізму правового регулювання суспільних відносин, досконаліше за інших розкривають місце права в суспільному житті і його розвиток [136, с. 176]. Саме принципи права є критерієм законності і правомірності дій громадян і посадових осіб, адміністративного апарату і органів юстиції і за певних умов мають велике значення для зростання правосвідомості населення, його культури і освіти [92, с. 27; 136, с. 176].

Дослідник Ю. Ф. Кравченко метафорично називає принцип своєрідним променем прожектора, який висвітлює певну площину [136, с. 176]. Можна перебувати з одного боку цього променя, з іншого, зсередини, але не виходити за його межі [103, с. 204].

Легеза Є.О. розуміє під принципами надання публічних послуг основоположні засади, на яких ґрунтується процес діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг фізичним та юридичним особам [116].

А. А. Пухтецька пропонує розуміти під європейськими принципами адміністративного права сукупність принципів європейського

адміністративного права та ЄАП, які відображають результати процесів європейської адміністративної конвергенції та поглиблення європейської інтеграції в Європі (середина ХХ ст. – початок ХХІ ст.), в т. ч. щодо уніфікації та стандартизації діяльності публічних адміністрацій країн-членів ЄС [203, с. 60].

Важливо зазначити, що законодавство ЄС містить і загальні принципи права [203, с. 60]. Зокрема, джерелом права ЄС Європейський суд справедливості визнав такі загальні принципи: «1) принцип відповідальності Європейського Союзу за шкоду, спричинену діями або рішеннями його органів або посадових осіб; 2) принцип «пропорційності»: дії та рішення Європейського Союзу повинні бути своєчасними й необхідними, спрямованими на досягнення мети Союзу, а спричинені цими діями або рішеннями негативні наслідки не можуть виходити за межі рівня, необхідного для досягнення поставленої мети; 3) принцип «захисту законних сподівань»: оскільки громадяни й організації на території Союзу планують свою діяльність на основі законодавства ЄС, то суттєві зміни в ньому не повинні мати зворотної сили, за винятком тих випадків, коли існує нагальна необхідність вдатися до таких дій; 4) принцип «*non bis in idem*» (правило, що забороняє подвійне покарання за одне порушення): приймаючи будь-яке рішення про застосування санкцій, органи ЄС мають урахувувати всі прийняті раніше із цього питання рішення національних органів про накладення санкцій; 5) загальні права та свободи людини» [67, с. 1; 203, с. 60].

В. Г. Вишняков зазначає, що загальні принципи права поряд зі звичаями виступають третім джерелом первинного права ЄС, при цьому уточнюючи, що «загальні принципи... визнаються принципами Співтовариств, якщо розроблені або сформульовані у специфічному контексті ЄС з урахуванням його особливої місії та за умови тлумачення цих принципів виключно Судом Співтовариств» [166, с. 317; 203, с. 62].

Загальні принципи права ЄС можна умовно розподілити на такі групи: 1) Група «Юридичні принципи» (принцип правової визначеності, принцип пропорційності, принцип безсторонності у прийнятті рішень); 2) Група «Економічні принципи» (вільний рух: а) осіб; б) капіталів; в) товарів; г) послуг); 3) Група «Основні права людини» [203, с. 62].

Європейські принципи адміністративного права щодо діяльності органів публічної адміністрації (принципи діяльності) можуть бути представлені чотирма основними групами: 1) юридична визначеність (надійність та передбачуваність); 2) відкритість і прозорість; 3) відповідальність; 4) ефективність та результативність (матеріал розкрито на основі рекомендацій Програми СІГМА 1998 р. [262] та 1999 р. [258], а також комплексного дослідження «Новий простір для публічних адміністрацій та послуг загального інтересу», підготовленого для міністрів публічних адміністрацій країн-членів ЄС у 2005 році [253] та ін.) [203, с. 64].

Принципи провадження з надання публічних послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити їх природу, індивідуальність і регулюючі можливості. При цьому кожен принцип займає структурно відведене йому місцем що дає підстави зробити висновок - повноцінне розкриття змісту і потенціалу будь-якого принципу можливе лише в рамках і з врахуванням його системних залежностей.

На сьогодні окремо не має законодавчих актів що стосується принципів надання публічних послуг, проте є Закон України «Про адміністративні послуги», «Про соціальні послуги», «Про національну поліцію» тощо в яких зазначаються різні види публічних послуг, таких як: адміністративні, соціальні, поліцейські послуги тощо.

Натепер окремо немає законодавчих актів, в яких розкриваються принципи надання публічних послуг, проте є нормативно-правові акти, які регулюють питання окремих видів публічних послуг, а саме: Закон України

«Про адміністративні послуги», «Про соціальні послуги», «Про національну поліцію» тощо.

Так, у ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» закріплено десять найбільш важливих взаємопов'язаних принципів, на яких має ґрунтуватися функціонування всієї системи адміністративних послуг і яким мають відповідати організація та порядок надання таких послуг, а саме:

- 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- 2) стабільності;
- 3) рівності перед законом;
- 4) відкритості та прозорості;
- 5) оперативності та своєчасності;
- 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг;
- 7) захищеності персональних даних;
- 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;
- 9) неупередженості та справедливості;
- 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень [170; 29, с. 242]. Ці принципи базуються на відповідних нормах Конституції України та ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [87; 29, с. 242].

Г. Г. Забарний, Р. А. Калюжний, О. В. Терещук, В. К. Шкарупа зазначають, що *загальні принципи* мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права [29, с. 243]. Вони виявляються і деталізуються в галузевих принципах адміністративного права, які, у свою чергу, поділяються на основні принципи та принципи формування й функціонування його окремих інститутів (наприклад, принципи державної служби, принципи адміністративної відповідальності, принципи адміністративної процедури тощо) [7, с. 15; 29, с. 243].

В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. В. Зуй стверджують, що загальні принципи українського адміністративного права, закріплені в Конституції України, конкретизуються і розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах [29, с. 243]. До них належать: 1) принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина; 2) принцип верховенства права та правового закону; 3) принцип рівності однорідних суб'єктів адміністративного права перед законом; 4) принцип демократизму;

5) принцип взаємної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації і об'єктів публічного управління; б) принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між суб'єктами публічної адміністрації та об'єктами публічного управління [8, с. 82; 29, с. 244].

Спеціальні галузеві принципи взаємопов'язані з принципами виконавчої діяльності публічної адміністрації [29, с. 244]. Принципи виконавчої діяльності – це потенційна основа формування галузевих принципів адміністративного права. Разом із тим варто зазначити, що в нормах адміністративного права принципи виконавчої діяльності постають у зміненому вигляді, набуваючи форми конкретних загальнообов'язкових вимог [8; 29, с. 243].

У сучасній українській науці адміністративного права однією з перших спроб визначення принципів адміністративного права сучасного етапу реформування науки та галузі адміністративного права [203, с. 64] на основі демократичних стандартів є пропонована Г. Й. Ткач класифікація, згідно з якою виділяються:

1) загальні принципи: принцип законності, принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина, принцип рівності громадян перед законом, принцип демократизму нормотворчості й реалізації права, принцип взаємної відповідальності держави і людини, принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною [29, с. 245];

2) спеціальні принципи: принципи державної служби, принципи адміністративної відповідальності, принципи адміністративного процесу [235, с. 80–84; 203, с. 64; 29, с. 245].

Існує й інша точка зору, наприклад, представлена у підручнику «Адміністративне право України» за редакцією Ю. П. Битяка: «Конституция Украины дает возможность отнести к принципам государственного управления такие: ответственность органов исполнительной власти (должностных лиц) за порученное дело перед человеком и государством; верховенство права; законность; участие граждан и их объединений в

управлении; равноправие граждан в управлении; гласность» [2, с. 9; 203, с. 64; 29, с. 245].

Виходячи з законодавства про Національну поліцію Ластович Д. М. виділяє наступний перелік принципів, у відповідності з якими діє поліція:

1. Принцип верховенства права. Відповідно до зазначеного принципу, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави [189; 110, с. 124]. Слід зазначити, що даний принцип застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини [110, с. 124].

2. Принцип дотримання прав і свобод людини. Під час надання послуг поліція забезпечує дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і сприяє їх реалізації [189, ст. 7; 110].

3. Принцип законності. Змістом даного принципу є імперативна вимога про те, що поліція має надавати свої послуги виключно на підставі, у межах та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України [110, с. 125].

4. Принцип відкритості та прозорості. Відкритість - це не тільки забезпечення доступу громадян до державної служби, а й формування ефективного механізму взаємодії державних органів та посадових осіб з окремими громадянами, їх об'єднаннями, суспільством в цілому [169; 110, с. 125]. В свою чергу, прозорість - це систематичне надання державним службовцем фізичним та юридичним особам з власної ініціативи та на їх вимогу у термін, встановлений законодавством, інформації, що належить до сфери компетенції відповідного органу державної влади і обмежень для розголошення якої не встановлено законами України, утримання державного службовця від спроб приховати від суспільства, фізичних та юридичних осіб будь-яку відому йому інформацію, обмежень для розголошення якої не встановлено законами України [198, с. 6; 110, с. 128]. Відповідно до

зазначеного принципу, поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку [110, с. 127]. Також вона забезпечує доступ до публічної інформації, власником якої вона є, у порядку та відповідно до вимог, визначених законом [189, ст. 9].

5. Політична нейтральність [110, с. 128]. Поліція забезпечує захист прав та свобод людини незалежно від політичних переконань та партійної приналежності останньої [110, с. 128]. Вона є незалежною від рішень, заяв чи позицій політичних партій та громадських об'єднань. В органах і підрозділах поліції заборонено використовувати будь-які предмети, на яких зображена символіка політичних партій, та провадити політичну діяльність [110, с. 128]. Поліцейським заборонено висловлювати особисте ставлення до діяльності політичних партій під час виконання службових повноважень, а також використовувати службові повноваження у політичних цілях [189, ст. 10].

6. Принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства. Взаємодія - це філософська категорія, що відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, взаємозв'язки між різними об'єктами, характеристику форм людської діяльності й пізнання, їх взаємну обумовленість, зміну стану, взаємовплив, а також породження одним об'єктом іншого [110, с. 128]. Так, взаємодія являє собою вид безпосереднього чи опосередкованого, зовнішнього чи внутрішнього зв'язку [110, с. 128]. Взаємодія - це універсальна форма руху, становлення, розвитку процесу, що визначає існування й структурну організацію будь-якої матеріальної системи [33, с. 199; 219, с. 135]. Надання послуг здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямоване на задоволення їхніх потреб [110, с. 128]. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень надання послуг здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад [110, с. 129]. Відповідно до Закону Співпраці між

поліцією та громадськістю, взаємодія спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних із здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності здійснення такої діяльності [189; 110, с. 128].

7. Принцип безперервності [110, с. 129]. Відповідно до нього, поліція забезпечує безперервне та цілодобове надання послуг та виконання своїх завдань [110, с. 130]. Кожен має право в будь-який час звернутися за допомогою до поліції або поліцейського. Поліція не має права відмовити в розгляді або відкласти розгляд звернень стосовно забезпечення прав і свобод людини, юридичних осіб, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань з посиленням на вихідний, святковий чи неробочий день або закінчення робочого дня [110, с. 128].

Зазначений перелік принципів, наданих законодавцем, є доволі змістовним, проте, ми пропонуємо додати ще й такі принципи:

- принцип взаємоповаги [110, с. 130]. Відповідно до нього, населення і поліція повинні поважно ставитись одне до одного, а також розуміти потреби одне одного [110, с. 130]. Поліцейські повинні постійно підвищувати свій професійний і культурний рівень, поширювати світогляд, формувати повагу до працівника поліції всіма засобами - від рівня спілкування з громадянами, чесності, відвертості, професійних навичок до охайного зовнішнього вигляду [189; 110, с. 130];

- принцип рівності [110, с. 130]. Зазначений принцип втілює у собі вимогу про те, що поліція повинна надавати послуги кожній особі, яка їх потребує, незалежно від її матеріального стану та соціального статусу, національної та (або) расової приналежності [110, с. 130].

Погоджуючись із Г. Й. Ткач, пропонуємо такий поділ принципів надання публічних послуг:

— загальні (верховенства права; законності; рівності; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; загальнодоступності правової та іншої необхідної інформації; неупередженості та справедливості; юридичної

відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб, свободи вибору, системності, гуманізму, демократизму та науковості, територіально-галузевий, безперервності, цілеспрямованості, економічної доцільності, результативності, професійності, доступності, єдності, централізації (підпорядкованості), зручності, своєчасності та зонально-предметний; юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб; свободи вибору; системності; гуманізму; демократизму; результативності; плановості; територіальності) [112, с. 91];

– спеціальні (якість надання публічних послуг; юридичної визначеності; зведення до раціонального мінімуму кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для надання публічних послуг; впровадження нових організаційних форм надання публічних послуг (універсамів послуг, єдиних офісів тощо), більш зручних для фізичних та юридичних осіб; постійного моніторингу якості надання публічних послуг) [112, с. 92].

Розкриємо зміст вищезазначених принципів надання публічних послуг Національною поліцією України.

Так, в Законі України «Про адміністративні послуги» зазначаються принципи надання адміністративних послуг [170], але не містить розподілу цих принципів на загальні та спеціальні, що призводить до незрозумілого дублювання з іншими нормативно-правовими актами [112, с. 92].

На нашу думку, відповідно до вищевказаного закону принципи надання публічних послуг Національною поліцією України до загальних потрібно віднести такі: законності; оперативності та своєчасності; загальнодоступності правової та іншої необхідної інформації; неупередженості та справедливості; юридичної відповідальності адміністративних органів та їх посадових осіб. Також до загальних принципів необхідно додати ще такі основи, як: свободи вибору, системності, гуманізму, демократизму та науковості територіально-галузевий, безперервності, цілеспрямованості, економічної доцільності, результативності, професійності, відповідальності, доступності,

єдності, централізації (підпорядкованості), зручності, своєчасності та зонально-предметний [112, с. 92].

Відповідно до спеціальних принципів з вищевказаного закону необхідно віднести: 1) юридичної визначеності, що полягає у необхідності визначати безпосередньо у законодавчому акті деякі види діяльності як адміністративні послуги, а деякі процедури — як особливості надання адміністративних послуг; 2) зведення до раціонального мінімуму кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для надання адміністративних послуг; 3) впровадження нових організаційних форм надання адміністративних послуг (універсамів послуг, єдиних офісів тощо), більш зручних для фізичних та юридичних осіб; 4) постійного моніторингу якості надання адміністративних послуг [112, с. 92].

Охарактеризуємо тільки основні положення спеціальних принципів надання публічних послуг, адже загальні принципи вже розглядалися неодноразово науковцями різних спеціальностей [112, с. 92].

Так, *юридичної визначеності*, що полягає у необхідності визначати безпосередньо у законодавчому акті деякі види діяльності як публічні послуги, а деякі процедури — як особливості надання публічних послуг принцип надання органами публічної адміністрації адміністративних послуг полягає в тому, що, як правило, публічні послуги надаються за місцем проживання (реєстрації) фізичних чи за юридичною адресою (місцем реєстрації) юридичних осіб [112, с. 92]. Як виняток, складають ті послуги, які мають право надавати тільки вищі публічні органи поліції. Так, наприклад, органи поліції відповідно до п.2.3.1 Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів [79; 112, с. 92], виключно підрозділами дозвільної системи видаються дозволи на: право ввозу з-за кордону та вивозу з України вогнепальної, пневматичної, холодної зброї та боєприпасів до зброї, мисливського пороху, вибухових матеріалів міністерствам та іншим

центральною владою, підприємствам, установам, організаціям, господарським об'єднанням, а також іноземним фірмам на підставі міжурядових угод та договорів; відкриття та функціонування загальнодержавних баз складів вогнепальної, пневматичної, холодної зброї, боєприпасів до зброї і вибухових матеріалів, пунктів вивчення матеріальної частини зброї, правил поводження з нею та її застосування; зберігання і носіння нагородної зброї тощо [112, с. 91].

Принцип *безперервності* полягає в постійному наданні суб'єктами публічних послуг [112, с. 92]. Організацію такої діяльності ні в якому разі не можна розглядати як короточасну кампанію, розраховану лише на вирішення якогось конкретного завдання [112, с. 92]. Пропозиція щодо доцільності надання публічних послуг органами влади не менше як п'ять разів у тиждень, у робочі, після робочі години та в один із вихідних днів була обґрунтована вже неодноразово різними авторами [112, с. 92].

Принцип *результативності* передбачає спрямованість суб'єктів надання публічних послуг на позитивне вирішення справи, тобто на надання особі публічної послуги [112, с. 92]. Результативність також передбачає орієнтацію на цілісність послуги, тобто отримання особою загального очікуваного результату [112, с. 92].

Принцип *доступності* передбачає фактичну можливість особи звернутися за отриманням публічної послуги [112, с. 92]. Доступність включає: наявність інформації про орган, який надає відповідні публічні послуги, її достатність (повноту) та коректність; різноманітність та доступність джерел такої інформації, в тому числі можливість отримання інформації телефоном, через мережу Інтернет; територіальну наближеність органу до споживачів послуг; можливість вільного (безперешкодного) доступу споживачів послуг в приміщення адміністративного органу; наявність та безкоштовність бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за публічною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки органів публічної адміністрації; справедливий (обґрунтований)

розмір плати за публічну послугу (якщо послуга платна) [112, с. 92].

Принцип *централізації (підпорядкованості)*, визначає організуючий, забезпечуючий та координуючий характер надання публічних послуг відповідних суб'єктів [112, с. 92]. Так, окремими нормативними актами МВС встановлено особливий порядок візування вищестоящими органами матеріалів з питань дозвільної діяльності які підготовлені нижчестоящими підрозділами [79; 175]. Цей принцип зумовлює необхідність постійно координувати діяльність підпорядкованих підрозділів, враховувати місце (компетенцію) кожної з них, застосовувати різноманітні методи узгодження цієї діяльності для регулярного підвищення ефективності провадження з надання публічних послуг органами публічної адміністрації [112, с. 92].

Принцип *зручності* передбачає врахування інтересів та потреб споживачів послуг [112, с. 92]. Зручність включає: можливість вибору способу звернення за публічною послугою, в тому числі забезпечення можливості звернення поштою, електронною поштою тощо; мінімізацію кількості інстанцій, залучених до надання публічної послуги; максимальний обсяг та зручність для споживачів часу особистого прийому громадян, чітку визначеність цього часу та його реальне дотримання; відсутність черг або впорядкованість (організованість) особистого прийому громадян, використання механізмів попереднього запису, прозорої (нумерованої) черги тощо; зручний порядок оплати публічної послуги (якщо послуга платна) [112, с. 92].

Своєчасність як один із принципів надання публічної послуги передбачає дотримання встановленого терміну надання публічної послуги з орієнтацією на якнайшвидше вирішення справи [112, с. 92]. Орган поліції, що надає публічну послугу, повинен враховувати законні інтереси особи щодо прискореного надання публічної послуги [112, с. 92]. Наприклад, відповідно до статті 10 Закону України «Про адміністративні послуги» зазначається, що граничний строк надання адміністративної послуги, цей строк не може перевищувати 30 календарних днів з дня подання суб'єктом

звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги [112, с. 92]. Суб'єкт надання адміністративних послуг надає адміністративну послугу, а центр надання адміністративних послуг забезпечує організацію надання такої послуги у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення [112, с. 92].

У разі надання публічної послуги суб'єктом надання адміністративних послуг, який діє на засадах колегіальності, рішення про надання публічної послуги або про відмову в її наданні приймається у строк, визначений частиною першою або другою 10 статті закону України «Про адміністративні послуги», а в разі неможливості прийняття зазначеного рішення у такий строк - на першому засіданні (слуханні) після закінчення цього строку [112, с. 92].

Адміністративна послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або направлення поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення [112, с. 92]. У випадках, передбачених законодавством, відповідний документ може бути надісланий поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку [112, с. 92]. При цьому строк доставки поштової кореспонденції не зараховується до строку надання публічної послуги [170]. Тобто бачимо законодавець визначив, що більш ніж тридцять днів з моменту реєстрації заяви щодо отримання конкретної публічної послуги не може бути [112, с. 92].

Закріпивши за Національною поліцією обов'язок надавати правову допомогу, нормотворець, втім, не надає визначення цієї допомоги та не вказує, які її зміст і межі [110]. Разом із тим, в Україні діє Закон «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 р. № 3460-VI, який регулює правовідносини у сфері надання безоплатної правової допомоги суб'єктам права на безоплатну первинну правову допомогу та суб'єктам права на безоплатну вторинну правову допомогу, що встановлені цим законом [171].

Згідно із статтею 1 даного закону, правова допомога - надання правових послуг, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, захисту цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення [110]. Також у цій же статті визначені поняття «безоплатна правова допомога» та «правові послуги» [110]. Перша, тобто «безоплатна правова допомога», - правова допомога, що гарантується державою та повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел [110]. Другі - правові послуги - слід розуміти як надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань, складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру, здійснення представництва інтересів особи в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами, забезпечення захисту особи від обвинувачення, надання особі допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації [171; 110]. З викладених правових положень можемо дійти висновку, що правова допомога являє собою специфічний різновид соціальної діяльності, у той час як правова послуга - це окрема, логічно завершена дія чи захід (сукупність, комплекс однорідних дій, заходів), що здійснюється (реалізується) компетентними суб'єктами на користь інших осіб в межах надання їм правової допомоги[110]. Безоплатна правова допомога розподіляється на первинну та вторинну[110]. Безоплатна первинна правова допомога являє собою вид державної гарантії, що полягає в інформуванні особи про її права і свободи, порядок їх реалізації, відновлення у випадку їх порушення та порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб[110]. Структура первинної правової допомоги передбачає надання наступних публічних послуг[110]:

- 1) надання правової інформації;
- 2) надання консультацій і роз'яснень з правових питань;
- 3) складення заяв, скарг та інших документів правового характеру

(крім документів процесуального характеру);

4) надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації [171; 110].

Суб'єктами надання безоплатної первинної правової допомоги в Україні, згідно із чинним законодавством, є:

- 1) органи виконавчої влади;
- 2) органи місцевого самоврядування;
- 3) фізичні та юридичні особи приватного права;
- 4) спеціалізовані установи [171; 110].

Що стосується безоплатної вторинної правової допомоги, то під нею слід розуміти, відповідно до закону, вид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя [110].

Безоплатна вторинна правова допомога включає такі види публічних послуг:

- 1) захист [110];
- 2) здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами;
- 3) складення документів процесуального характеру [171; 110, с. 144].

Вторинна правова допомога має вужчий і, разом із тим, складніший характер, що вимагає наявності в суб'єктів її надання більш глибоких правових знань та спеціальних професійних навичок [110, с. 144]. Тому не дивно, що коло суб'єктів, які мають повноваження на надання вторинної правової допомоги, значно ширше, аніж коло суб'єктів надання первинної правової допомоги [110, с. 144]. Так, згідно зі статтею 15 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 р. № 3460 суб'єктами надання безоплатної вторинної правової допомоги в Україні є:

- 1) центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги;
- 2) адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу [171; 110, с. 144].

Враховуючи вищевикладене, можемо говорити про те, що Національна

поліція виступає суб'єктом надання публічних послуг перинного характеру [110, с. 144]. Тобто органи та працівники поліції в разі письмового звернення до них особи чи її усного прохання повинні надати цій особі відповідну інформацію юридичного змісту, нескладну юридичну консультацію, роз'яснення щодо того, яким чином вона може реалізувати свої суб'єктивні права та обов'язки у конкретній ситуації та які її чекають наслідки в разі порушення нею встановленого правового порядку; допомогти їй (особі, яка звернулася) скласти прості документи правового характеру, які при цьому не є процесуальними, вжити усіх необхідних заходів для забезпечення надання особі правової допомоги вторинного характеру [110, с. 144]. Надаючи правову допомогу, поліцейські повинні дотримуватися наступних основних принципів:

- компетентність - надавати публічні послуги правового характеру лише із тих питань, що належать до компетенції поліції. Зокрема, у Законі «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 р. № 3460-VI закріплено, що якщо питання, порушені у зверненні, не належать до компетенції органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування, до якого надійшло звернення особи, такий орган протягом п'яти календарних днів повинен надіслати це звернення до відповідного органу та повідомити про це особу, яка подала звернення (стаття 10) [110, с. 146]. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані проводити особистий прийом осіб, які потребують безоплатної первинної правової допомоги, з питань, що належать до компетенції відповідного органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування (стаття 11) [171];

- безоплатність - працівники поліції не мають права встановлювати оплату або вимагати від особи відповідної винагороди за надання публічних послуг [110, с. 146]. Згідно зі статтею 10 вищезгаданого Закону «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 р. № 3460, органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування забороняється встановлювати плату за надання будь-якого з видів правових послуг, передбачених

частиною другою статті 7 цього закону, та за видачу особам бланків заяв, звернень, запитів, довідок, інших документів, подання яких передбачено законодавством для реалізації прав і свобод людини і громадянина [171; 110, с. 146];

- своєчасність - допомога повинна надаватися максимально оперативно, в межах встановлених законом строків, якщо такі передбачені [110, с. 146]. Так, наприклад, у Законі «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 р. № 3460 записано, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування у разі письмового звернення осіб про надання будь-якого з видів правових послуг, передбачених частиною другою статті 7 цього закону, з питань, що віднесені до їх повноважень, зобов'язані надати такі послуги протягом 30 календарних днів з дня надходження звернення [110, с. 149]. Якщо у зверненні особи міститься лише прохання про надання відповідної правової інформації, така правова допомога надається не пізніше п'ятнадцятиденного терміну з дня отримання звернення [171; 110, с. 147];

- професіоналізм та ініціативність - які вимагають, по-перше, щоб публічні послуги були максимально якісними, тобто чіткими, змістовними та зрозумілими для тих осіб, яким вони надаються; по-друге, щоб посадові особи Національної поліції, надаючи правові послуги, роз'яснювали особі, яка до них звернулася, усі важливі аспекти, пов'язані із її зверненням, навіть ті, про які у цьому зверненні безпосередньо не йшлося, однак, вони також стосуються порушеного питання і можуть вплинути на реалізацію особою своїх прав, свобод, законних інтересів та обов'язків [110, с. 151]. Крім того, ініціативність вимагає, щоб працівники поліції у випадку, коли характер та (або) зміст правових послуг, за якими до них звертається особа, виходять за межі їх компетенції, не просто відмовляли такій особі у наданні зазначених послуг, а роз'ясняли їй, куди (до якого органу, посадової особи, установи, закладу тощо) слід звернутися, та забезпечували необхідні умови для належної реалізації цією особою свого права на правову допомогу [110,

с. 152].

Також вважаємо, що правова допомога як напрямок діяльності органів Національної поліції проявляється в її участі у процесі правового виховання населення та підвищення рівня правової свідомості членів суспільства [110, с. 146]. Так, у Законі «Про Національну поліцію» закріплено, що поліція надає підтримку програмам правового виховання, пропагує правові знання в освітніх закладах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності [189; 110, с. 146].

Таким чином, принципи публічних послуг в діяльності Національної поліції є системою, тобто взаємопов'язаними та взаємозалежними [136, с. 174]. Тому порушення одного з них може привести до порушення інших. Якість надання публічних послуг досягається послідовним застосуванням усієї системи принципів і кожного з них окремо [136, с. 174].

Запропоновано наступні принципи надання публічних послуг Національною поліцією України:

I) основні (безперервності; верховенства права; відкритості та прозорості; гуманізму; демократизму та науковості; демократизму; доступності, економічної доцільності, єдності, централізації (підпорядкованості), загальнодоступності правової та іншої необхідної інформації; законності; рівності; зручності, неупередженості та справедливості; оперативності та своєчасності; плановості; професійності, результативності; свободи вибору; свободи вибору; системності, системності; територіальності; цілеспрямованості, юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб);

II) спеціальні (впровадження нових організаційних форм надання публічних послуг, більш зручних для фізичних та юридичних осіб; зведення до раціонального мінімуму кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для надання публічних послуг; постійного моніторингу якості надання публічних послуг; юридична визначеність).

1.3. Класифікація публічних послуг, що надаються Національною поліцією України

Розглядаючи класифікацію публічних послуг за сферою їх реалізації, не можна не сказати про послуги в економічній сфері та в адміністративно-політичній сфері, оскільки основними функціями органів державної влади, насамперед виконавчої, є державне управління в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах суспільного життя [12, с. 69]. Перші, з точки зору економічної наукової літератури, є виробничими послугами (транспортні послуги, послуги зв'язку, торгівлі), діловими спеціалізованими послугами, інформаційними, страховими, консультаційними послугами, послугами з охорони навколишнього середовища, споживчими послугами (житлово-комунальні), послугами, пов'язаними з виробництвом та забезпеченням іншої ефективною економічною діяльністю, як для підприємств, так і для фізичних осіб [207, с. 19]. Саме послугам в економічній сфері, у найбільшому ступені притаманні відносини «виконавець – споживач», на яких повинна базуватись діяльність держави щодо забезпечення надання і надання публічних послуг.

Послуги у сфері адміністративно-політичної діяльності можна визначити як публічно-сервісну діяльність, пов'язану із взаємодією органів державної влади з населенням у питаннях стосовно ліцензування діяльності фізичних осіб-підприємців, які провадять діяльність як арбітражні керуючі, розпорядники майна, ліквідатори (Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України»), видачі дозволів на виготовлення, придбання, зберігання, перевезення і використання вогнепальної зброї, отруйних речовин, вибухових матеріалів (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про дозвільну систему»), видачі дозволів, висновків, погоджень, рішень суб'єктам господарювання для здійснення ними господарської діяльності (Закон

України «Про дозвільну систему у господарській діяльності»), видачі свідоцтв платників податків (Закон України «Про державну податкову службу в Україні»), державної реєстрації суб'єктів господарювання та об'єднань громадян (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні») тощо. Тобто, послуги у сфері адміністративно-політичної діяльності є, насамперед, складовою публічних послуг, що надаються підрозділами Національної поліції України оскільки містять їх ознаки, і можуть бути віднесені як до державних, так і до муніципальних послуг, в залежності від суб'єкта їх надання.

Одним з різновидів класифікації публічних послуг є підхід, запропонований Тихомировим Ю.О. та Чесноковою М.Д. [233, с. 28], який передбачає виділення наступних видів послуг: 1) послуги для громадян (видача особистих документів, здійснення реєстраційних дій, надання права користування публічними бібліотеками, освітні послуги тощо); 2) послуги для підприємців та юридичних осіб (реєстрація компаній, видача ліцензій, дозволів, консультації з питань оподаткування та інше); 3) послуги інформаційного характеру, які надаються органами державної влади та місцевого самоврядування. В основі такої класифікації – суб'єктний склад, однак увага акцентується не на суб'єкті надання послуг, а на їх отримувачі. І, дійсно, суб'єкти – як ті, що отримують публічні послуги, так і ті, що їх надають, – тісно пов'язані між собою, оскільки фактично відсутність однієї із цих складових унеможлиблює надання послуг, а тим самим виключає їх сутність і мету.

Ще одну класифікацію публічних послуг пропонує Л.К. Міцкевич: 1) публічні послуги – діяльність державного апарату, що служить платникам податків; 2) публічні послуги, які характеризують лише ту сферу діяльності держави, в якій організовується життєзабезпечення населення – містобудування, транспортне сполучення, каналізація, водопостачання, освіта, охорона здоров'я тощо; 3) публічні послуги, що уособлюють позитивне державне управління. У цьому випадку важливими будуть

наслідки, на досягнення яких спрямовані послуги, та адресат їх надання; 4) публічні послуги як функції державних органів. Суб'єктами надання цих послуг є лише органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та муніципальні установи; 5) публічні послуги як обслуговування громадян. Мається на увазі безпосередня взаємодія з громадянами при їх зверненні та прийомі [135, с. 32].

Однак, така класифікація дещо хаотично поєднує декілька можливих критеріїв класифікації послуг, оскільки включає до себе і розмежування за суб'єктом надання послуг, і за суб'єктом їх отримання, і за сферою реалізації послуг. На нашу думку в цій класифікації не обґрунтована необхідність виділення окремим видом послуг державного апарату, які надаються платникам податків, з-поміж інших послуг, які також надаються державним апаратом і базуються на здійсненні владних повноважень. Навряд чи можна погодитись з формулюванням четвертої групи публічних послуг, оскільки, по-перше, не всі функції державних органів спрямовані на надання публічних послуг суспільству, а, по-друге, знову ж таки до цієї групи можна віднести будь-які послуги, які надаються органами державної влади, а отже не має сенсу окремо виділяти перші дві групи.

Достатньо цікаву класифікацію публічних послуг пропонує А.В. Нестеров. Він поділяє публічні послуги на: 1) послуги, які відображені у потребах (необхідні); 2) законні (обов'язкові для послугодавців) послуги; 3) послуги, які реалізуються (реальні) [138, с. 23]. Не можна не погодитись, що дана класифікація публічних послуг викликає певний науковий інтерес, оскільки характеризує послуги з точки зору їх необхідності. Разом з тим, таку класифікацію брати за основу не доцільно, оскільки сутність публічних послуг все ж таки не знаходить своє відображення повною мірою. Крім того, на нашу думку, і необхідні послуги, і законні послуги, які пропонує науковець, повинні бути у будь-якому випадку реалізовані і становити реальні послуги, які виділені науковцем в окрему групу.

Провівши аналіз запропонованих класифікацій публічних послуг не тільки з боку вітчизняних вчених, а й вчених здебільшого Російської Федерації, з'ясувавши роль адміністративного права у підсистемі приватного та публічного права та у державному регулюванні, пропонуємо виділити серед всіх існуючих класифікацій наступні групи. До першої групи доцільним буде віднести види послуг, виокремленні за суб'єктом надання послуг, тобто, державні послуги і муніципальні послуги. До другої групи, відповідно до класифікації за владно-розпорядчою діяльністю органів державної влади (органів місцевого самоврядування), можна віднести адміністративні, господарські, консультаційні та інформаційно-довідкові послуги. До наступної групи пропонуємо віднести послуги, визначені за сферою їх реалізації: соціальні послуги, послуги у сфері економічної діяльності і послуги у сфері адміністративно-політичної діяльності.

Одним із видів публічних послуг є адміністративні послуги, що надаються органами публічної адміністрації. Розглянемо класифікаційний поділ надання адміністративних послуг з метою вироблення критеріїв класифікації надання публічних послуг Національною поліцією України.

Серед чисельних варіантів класифікації адміністративних послуг, і в цьому неможливо не погодитись із висновком І. Б. Коліушка, найважливішими слід визнати типізації за видами, що насамперед дозволяють докладніше висвітлити сукупність адміністративних послуг та покращити їх правове регулювання. Однак класифікувати послуги, що надаються органами виконавчої влади, можна за умови створення загального переліку управлінських послуг. Для кращого розуміння сутності такого явища, як управлінські послуги, необхідно досліджувати їх конкретні приклади [91, с. 31]. В. П. Тимошук надає перевагу тим критеріям класифікації, які мають практичне значення, тобто допомагають розробити рекомендації щодо покращення системи надання адміністративних послуг [6, с. 125]. Отже, для вироблення власних критеріїв класифікації адміністративних послуг України розглянемо наявні сьогодні критерії

класифікації адміністративних послуг, що надаються органами виконавчої влади загалом.

Найбільш вживаним серед науковців визнається критерій класифікацій адміністративних послуг за галузями законодавства. Зокрема, В. П. Тимощуком такий підхід обґрунтовується належністю земельних, господарських, соціальних відносин до галузей законодавства, які, так би мовити, «виросли» з адміністративного права і мають адміністративний характер. Тому існує ще одне визначення критерію такої класифікації – за предметом (характером) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів [64]. За такими критеріями можна виділити підприємницькі або господарські (реєстрація особи як суб'єкта підприємницької діяльності), соціальні (призначення державної соціальної допомоги), земельні (прийняття органом місцевого самоврядування рішення про надання земельної ділянки у користування), будівельно-комунальні та інші види адміністративних послуг. У процедурному аспекті вчений також не вбачає жодних суттєвих відмінностей між цими послугами, оскільки процедурним результатом зазначених видів адміністративних послуг є той самий адміністративний акт. За цією ж класифікацією О. Г. Циганов поділяє адміністративні послуги на такі види залежно від галузі їх надання: 1) послуги у сфері землекористування (послуги з надання земельних ділянок із державної і муніципальної власності громадянам та юридичним особам, з постановки земельних ділянок на державний кадастровий облік, реєстрації прав на земельні ділянки); 2) послуги в галузі природокористування (державна експертиза запасів корисних копалин, геологічна, економічна, екологічна інформація про ділянки надр, що надаються у користування); 3) послуги в галузі підприємницької діяльності (державна реєстрація юридичних осіб та індивідуальних підприємців, видача ліцензій на здійснення певних видів діяльності); 4) послуги в галузі соціальних відносин (призначення пенсії, надання субсидії, виплата одноразової допомоги при народженні дитини) [242, с. 64; 28, с. 35].

І. Б. Коліушко та В. П. Тимощук виділяють види адміністративних послуг за змістом адміністративної діяльності з їх надання, зокрема: 1) видача дозволів (на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на зберігання і носіння зброї; на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів та ін.), у тому числі акредитація, атестація, сертифікація (наприклад, акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг) [28, с. 35]; 2) реєстрація з веденням реєстрів (реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності), у тому числі легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян); 3) легалізація актів (як-от консульська легалізація документів), нострифікація (наприклад, визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (зокрема, встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України); 4) соціальні послуги – встановлення певного статусу, прав індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги (як-от призначення пенсій, субсидій) [6, с. 28; 242, с. 62; 28, с. 36].

Не менш важливим критерієм класифікації адміністративних послуг слід вважати рівень правового регулювання процедури їх надання [10, с. 457] або рівень встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг [242, с. 62]. За останнім критерієм ми виокремлюємо адміністративні послуги із централізованим регулюванням (закони, акти Президента, Кабінету Міністрів); адміністративні послуги з локальним регулюванням (насамперед, акти органів місцевого самоврядування); адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли має місце одночасно і централізоване, і локальне регулювання). Така класифікація, на думку В. П. Тимощука, дає змогу виробити певні правила щодо впорядкування системи надання адміністративних послуг, особливо послуг з локальним регулюванням, оскільки саме цей вид послуг запроваджуються за ініціативою органів

місцевого самоврядуванням без урахування об'єктивних можливостей їх надання [6, с. 125].

О. Г. Циганов виділяє види послуг за суб'єктом їх отримання, зокрема: 1) послуги, спрямовані на задоволення інтересів фізичних осіб (побутові послуги, соціальні послуги); 2) послуги, спрямовані на задоволення інтересів юридичних осіб і індивідуальних підприємців (реєстрація юридичних осіб і індивідуальних підприємців, видача ліцензій); 3) послуги, спрямовані на задоволення інтересів як фізичних, так і юридичних осіб (реєстрація прав на нерухоме майно, кадастровий облік об'єктів нерухомого майна) [28, с. 37]. На Єдиному державному порталі адміністративних послуг передбачено також розміщення реєстру адміністративних послуг, у якому послуги класифікуються за ознакою суб'єктів, які їх отримують, а саме: 1) послуги, що отримують юридичні особи; 2) послуги, що отримують суб'єкти господарювання; 3) послуги, що отримують фізичні особи; 4) послуги, що отримують іноземні громадяни [28, с. 37].

За критерієм необхідності для споживача можна виділити основні та додаткові адміністративні послуги [28, с. 37]. Основна послуга безпосередньо спрямована на задоволення конкретної потреби [28, с. 37]. Додаткова послуга «супроводжує» основну послугу і, як правило, окремо від основної не застосовується, оскільки в її відокремленому наданні немає сенсу [28, с. 37]. За обов'язковістю одержання адміністративної послуги суб'єктом звернення послуги можна класифікувати на обов'язкові (наприклад, обов'язковість отримання кожним громадянином України за умов досягнення ним 16-річного віку внутрішнього загальногромадянського паспорта) та добровільні (наприклад, звернення до компетентного органу з метою отримання адресної допомоги) [242, с. 62-63; 28, с. 37].

Ще одним критерієм класифікації адміністративних послуг, який може мати і теоретичне, і практичне значення, є зміст адміністративної діяльності з надання адміністративної послуги, або, за визначенням В. С. Долечека, зміст самого процедурного результату [64, с. 132]. Якщо простіше, йдеться про

кінцевий результат, якого очікує споживач послуги, його остаточне оформлення, тобто індивідуальний адміністративний акт, видання якого для особи є принципово важливим, оскільки за однаковою назвою процедури може критися різне змістове навантаження. Суттєвим у цій класифікації є також те, що кожен вид адміністративних послуг має специфіку форми (оформлення) адміністративного акта, яку також необхідно враховувати у правовому регулюванні діяльності з надання відповідної адміністративної послуги.

О. Г. Циганов звертає увагу на важливість виділення ще такого критерію класифікації адміністративних послуг, як доступність, тобто можливість для суб'єктів звернення безперешкодно отримати ту чи іншу послугу [28, с. 39]. Адже наявність послуги є необхідною, але не достатньою умовою її споживання. Якщо перед заінтересованою в послугі особою виникають бар'єри (цінові, часові чи пов'язані з віддаленістю послугонадавача) або ці бар'єри мають інший дискримінаційний характер, то фактично послуга стає доступною тільки певному колу осіб [28, с. 39]. За цим критерієм виділяються: 1) доступні послуги (ті, що можуть отримати всі громадяни); 2) малодоступні послуги (ті, що можуть отримати певні категорії осіб) [242, с. 63].

Залежно від форми реалізації адміністративні послуги поділяють на: 1) послуги, пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян (послуги в медичній сфері, послуги у сфері культури тощо); 2) власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян (видача паспорта, свідоцтва, ліцензії тощо) [54, с. 13].

Також пропонуємо поділ публічних послуг за юридичними наслідками, що надаються підрозділами Національної поліції України. До цієї групи можна віднести юридичні дії та фактичні дії. Юридичні дії – це такі юридичні факти, спричинення яких залежить від волі людей та породжує певні правові наслідки [168, с. 140] У ракурсі даного дослідження серед

таких юридичних дій можна виділити публічні послуги з ліцензування господарської діяльності, державної реєстрації суб'єктів господарювання, послуги з видачі актів громадянського стану, дозволів тощо. Тобто, правовим наслідком у таких випадках буде виступати неодмінна видача адресату певного юридичного документу, за яким він звернувся. Натомість фактичні дії не мають наслідком видачу юридичних документів. Для фактичних дій насамперед характерною ознакою є наявність певного інтересу у адресата на отримання послуги, результат якої не пов'язаний із зобов'язанням іншої сторони надати юридично оформлений документ [240, с.131]. До таких послуг можна віднести консультаційну діяльність, надання інформації з баз даних, яка, відповідно до законодавства України, не потребує будь-якого оформлення. При чому, юридичні дії, відповідно до законодавства України (Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб підприємців», Закон України «Про дозвільну систему»), можуть надаватися лише спеціально уповноваженими державними органами, а фактичні дії можуть бути надані також будь-якими державними органами та державними установами відповідно до їх спеціалізації.

До того ж, не можемо залишити без уваги той факт, що, проаналізувавши різні види публічних послуг та їх характерні ознаки, стає очевидним, що поняття «публічні послуги» є загальним, родовим поняттям, якому притаманні певні ознаки, які його характеризують. У свою чергу, різновиди послуг, які входять до цих класифікацій, незалежно від критеріїв класифікації, містять всі характерні ознаки, притаманні публічним послугам, зберігаючи, водночас, додаткові власні ознаки, які й виділяють їх як той чи інший різновид публічних послуг.

Усвідомлюючи існування проблем у сфері надання публічних послуг, необхідність забезпечення ефективності цього процесу, а також використовуючи підходи різних вчених щодо вирішення цих проблем,

вважаємо за можливе акцентувати увагу на деяких пріоритетних напрямках їх розв'язання.

По-перше, оскільки існує проблема визначення поняття «публічні послуги» на законодавчому рівні, а також проблема забезпечення ефективності у застосуванні наведеного поняття, пропонується орієнтація на комплексне бачення суспільних відносин, зокрема, не тільки з правової точки зору, але й з економічної. Вважаємо за корисне звернутися до думки С. Б. Жарої. У своїй праці «Удосконалення процедур надання адміністративних послуг з питань ведення підприємницької діяльності виконавчими органами місцевого самоврядування» [69] С.Б. Жарая пропонує звернутися у практиці надання адміністративних послуг до досвіду маркетингу послуг та такого поняття, як «стандарт обслуговування» – комплекс обов'язкових для виконання правил обслуговування клієнтів, що покликані гарантувати встановлений рівень якості всіх операцій, який включає: максимальну увагу до клієнтів; високу якість комплексу послуг; постійне підвищення освітнього і кваліфікаційного рівня спеціалістів та всього персоналу; грамотне та оперативне застосування форм і методів системи публічних відносин з метою підвищення результатів операційної діяльності та популярності організації (органу влади, що надає адміністративну послугу) у суспільстві [248, с.10].

По-друге, зазначені органи повинні спрямовувати виконання своїх функцій, насамперед, на забезпечення інтересів та потреб суспільства та ефективний і раціональний розподіл державних коштів на такі потреби. Конкретні критерії ефективності діяльності органів влади щодо надання послуг мають певні відмінності в кожній країні, спільними для них є універсальні принципи побудови відносин між державою та громадянами [106].

По-третє, необхідний стабільний розвиток економіки, правової культури, а також реалізації, втілення в життя механізму забезпечення прав і свобод громадян, чітка регламентація послуг, які повинні бути наданим

суспільству. Слід зазначити, що, з одного боку, Конституція України гарантує надання громадянам соціальних, освітніх, медичних, комунальних та адміністративних послуг. Водночас, з іншого боку, на практиці не рідко зустрічаються випадки неповної реалізації закріплених прав і свобод або забезпечення їх неповною мірою. Отже, необхідно актуалізувати ефективне функціонування соціально-правового механізму забезпечення прав людини.

Як вірно зазначає вчений Л.І. Маниліч, що виходячи із пріоритетів адміністративної реформи, базуючись на новій парадигмі адміністративного права, концепції надання послуг населенню України з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, виникає нагальна потреба у законодавчому визначенні поняття «публічні послуги», системи забезпечення надання публічних послуг, принципів, методів та процедури їх надання, а також повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг фізичним та юридичним особам [125, С. 33].

Згідно зі ст. 2 закону України «Про Національну поліцію» основними завданнями поліції є надання публічних послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Введення нового терміна «надання послуг» дозволило зробити значний крок до переосмислення ролі, завдань і призначення Національної поліції, наближення її діяльності до європейських стандартів. Це повинно сприяти поліпшенню реагування на всі звернення громадян, поліпшення виконання публічно-сервісної функції поліції шляхом надання якісних послуг населенню.

Запровадження терміна «поліцейські послуги» для характеристики завдань Національної поліції свідчить про намагання змінити філософію цього виду правоохоронного органу – трансформувати його функції з

контрольно-репресивних на сервісні. Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII задає правильне русло для формування правоохоронного органу нової якості, хоча, безперечно, від тексту цього Закону та назви органу така якість залежить не настільки суттєво, наскільки на неї впливатиме подальша практика добору кадрів, організації їх роботи, матеріально-технічного забезпечення та комунікації поліцейських із суспільством [244].

Громадськість погоджується та насправді схвалює здійснення поліцією легітимної влади доти, доки помітно, що поліція виконує свої завдання в етично прийнятні способи й заради гідних демократичних цінностей. У свою чергу, коли вона задовольняє ці вимоги, поліція має повне право розраховувати, що громадськість довірятиме їй виконувати її обов'язки та співпрацюватиме з нею в цьому [221].

Забезпечення спокою та закону в суспільстві саме і є класичними загальними цілями поліції та її головною відповідальністю, яку часто називають завданням забезпечення поліцією «публічного порядку». Це дуже широке поняття, яке охоплює цілу низку заходів, що здійснює поліція, серед яких можна назвати охорону безпеки й недоторканності осіб (як фізичних, так і юридичних) і майна (як приватного, так і публічного) та застосування закону у відносинах між державою і приватними особами, а також між особами [221].

Запровадження терміна «поліцейські послуги» та введення його у правовий обіг спрямовано на те, щоби:

- по-перше, зробити поліцію захисником прав і свобод людини, а також прав і законних інтересів суспільства, як це, власне і повинно бути в сучасній демократичній державі;
- по-друге, повернути довіру населення, перш за все шляхом наближення правоохоронців до громадян, через їх максимальне залучення до роботи на вулицях, а не в кабінетах;

– по-третє, підвищити якість та ефективність взаємодії правоохоронців з усіма інститутами громадськості, а також з іншими органами влади та місцевого самоврядування;

– по-четверте, забезпечити високий рівень мобільності та оснащеності поліцейських;

– по-п'яте, оптимізувати організаційно-функціональну та штатну структури поліцейських сил, а також витрати на їх утримання. Це повинно сприяти створенню поліції саме як сервісної служби, що відображає прагнення влади змусити правоохоронну систему служити інтересам громадян і суспільству в цілому, захищати та сприяти їх нормальній реалізації [111]

Публічно-сервісну функція в діяльності Національної поліції України можна розглядати в широкому та вузькому розумінні. В *широкому розумінні* – це нормативно визначена діяльність спеціально створеної державної інституції, яка спрямована на виконання завдань і функцій держави щодо забезпечення прав і свобод людини, а також захист інтересів суспільства й держави, підтримання публічного порядку та безпеки, протидії злочинності.

Якщо розглядати *публічно-сервісну функцію Національної поліції України у вузькому розумінні*, то це діяльність, спрямована на надання публічних послуг у сфері публічної безпеки і порядку, що здійснюється за заявою фізичних та юридичних осіб і спрямована на набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків у відповідній сфері публічних відносин [61].

Правовою основою публічно-сервісної функцією Національної поліції України є: постанови Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг» (назва – в редакції 20154 р.), від 04.06.2007 № 795 «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання» (те саме), від 28.10.2015 № 889 «Про утворення

територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ», від 23.12.2015 № 1138 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань діяльності територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ», від 02.11.2016 № 770 «Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції», наказ МВС України від 18.01.2016 № 28 «Про організацію взаємодії підрозділів Експертної служби МВС із територіальними органами з надання сервісних послуг МВС».

Аналіз вищезазначених нормативно-правових актів надає можливість виокремити певні види публічних послуг, що надаються Національною поліцією, зокрема:

1) підрозділами експертної служби:

– сертифікація зброї, конструктивно схожих із нею виробів, набоїв, піротехнічних виробів побутового призначення та феєрверків з видачею сертифікатів (за схемами згідно з ДСТУ 3413);

2) підрозділами Національної поліції:

– видача дозволів на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система (для юридичних та фізичних осіб);

– видача дозволу на зберігання і носіння (реєстрація, перереєстрація):

1) нагородної зброї; 2) мисливської, холодної, пневматичної зброї, інших предметів, на які поширюється дозвільна система;

– переоформлення зброї за місцем її обліку з одного власника на іншого;

– видача дозволу (оформлення документів) на відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи, що працюють з вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об'єктів відповідно до Положення про дозвільну систему, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576;

– видача дублікатів документів дозвільного характеру в разі їх втрати або пошкодження;

– видача ліцензії: 1) на виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівлю вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; 2) на виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж; 3) на надання послуг з охорони власності та громадян; 4) на провадження діяльності, пов'язаної з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами; 5) на провадження діяльності, пов'язаної з наданням послуг стрільбищами невійськового призначення, та функціонування мисливських стендів;

– переоформлення ліцензії, видача дублікату ліцензії, видача копії ліцензії відповідно до вищезазначеного переліку;

– оформлення та видача: 1) дозволу на перевезення надгабаритних, великогабаритних вантажів; 2) документів щодо погодження маршрутів дорожнього перевезення небезпечних вантажів;

– забезпечення супроводження для безпечного перевезення негабаритних, великовагових і небезпечних вантажів, автобусів та інших транспортних засобів спеціалізованими автомобілями Національної поліції з використанням спеціальних світлових або звукових сигналів;

– 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;

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

- перевірка проектної документації щодо будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг, вулиць і 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;

- 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;

Крім того, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» МВС України визнано органом ліцензування у відповідних видах господарської діяльності, а саме:

- виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду;

- виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж;

- охоронна діяльність.

Необхідно погодитись з тезою Легези Є.О., який стверджує: «Отримання дозволу у сфері обігу зброї складне і вимагає від громадянина збирання великого переліку документів у різних суб'єктах державної влади. З іншого боку, держава повинна забезпечити належний громадський порядок та безпеку для громадян нашої держави» [115, С. 70].

Отже, на підставі викладеного види публічних послуг, що надаються Національною поліцією України можна виокремити в таких сферах:

- 1) пов'язана з видачею документів дозвільного характеру щодо вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів;
- 2) безпеки дорожнього руху;
- 3) охоронної діяльності (охорона майна громадян, організацій, а також об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні тощо).

Таким чином, публічні послуги, що надаються підрозділами Національної поліції України, потрібно класифікувати за: юридичними наслідками (юридичні; фактичні дії); суб'єктом-споживачем: послуги для громадян (видача особистих документів, здійснення реєстраційних дій, видача ліцензій юридичних особам тощо); послуги для підприємців та юридичних осіб (реєстрація компаній, видача ліцензій, дозволів, консультації з питань оподаткування та інше); послуги інформаційного характеру, що надаються підрозділами Національної поліції України тощо.

1.4. Правова основа публічних послуг, що надаються Національною поліцією України

Відповідно до ст. 3 Конституції України, «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [76, с. 16]. Права і свободи людини та їх гарантії

визначають зміст і спрямованість діяльності держави [76, с. 16]. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність [76, с. 17]. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [98]. Також Конституцією України гарантується, що «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами» (стаття 38) та «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні звернення ... до органів державної влади» [76, с. 16]. Отже діяльність держави спрямована на задоволення потреб та інтересів фізичних та юридичних осіб [76, с. 16]. Держава в цьому випадку є партнером, що надає послуги, а фізичні та юридичні особи є одержувачами послуг [76, с. 16].

Уперше категорія «державні послуги» була визначена в Законі України «Про оподаткування прибутку підприємств» (1994 р.) як «...будь-які платні послуги...» [190]. До терміна «державні послуги» не включаються податки, збори (обов'язкові платежі), визначені Законом України «Про систему оподаткування». Цим Законом питання державних послуг врегульовувались в основному в частині спрямування коштів до державного бюджету [76, с. 17].

Виникнення ж різноманітних платних послуг бюджетних установ незалежної України спричинене непередуманими процесами скорочення фінансування діяльності органів державної влади в 90-х рр. ХХ ст. Більшість органів державної влади фактично почала затверджувати відповідними рішеннями КМУ «переліки платних послуг» [76, с. 17]. Формальною правовою підставою виникнення таких «переліків» був абзац п'ятий підпункту 7.11.8 статті 7 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств», де «перелік платних послуг, які можуть надаватись органами державної влади України, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами або організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів, встановлюється Кабінетом Міністрів України» [76, с. 17]. До таких переліків були включені і господарські послуги (ламінування, ксерокопіювання тощо), що не відповідають основній суті діяльності органів

державної влади, однак суттєво поповнюють Держбюджет України [76, с. 17].

Наступним кроком у формуванні правової бази публічних послуг було затвердження на рівні Указу Президента України (від 22 липня 1998 року № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні») Концепції адміністративної реформи, де пропонувалося розділення політичних і адміністративних функцій у державному управлінні для розмежування діяльності органів державної влади з вироблення політики та її реалізації [76, с. 17]. На цьому принципі будується сучасна європейська система управління, адже це один із дієвих засобів контролю суспільства за діяльністю чиновників [76, с. 17]. Держава цілеспрямовано мінімізує своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, які в даний період розвитку суспільства здатна гарантувати та які неможливо знайти на ринку послуг [76, с. 17]. Сучасна держава постійно прагне до передачі своїх функцій за допомогою механізмів ринкової саморегуляції [76].

У Концепції було зазначено, що потрібно запровадити порядок надання органами виконавчої влади державних (управлінських) послуг [76, с. 17]. Відповідні питання мають знайти своє закріплення у спеціальному кодифікованому Законі України «Про управлінські послуги громадянам». У ньому треба визначити повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо надання управлінських послуг громадянам у сфері публічної влади, обов'язки посадових осіб щодо етичного і професійного спілкування з громадянами [187; 76, с. 22].

Основною метою реформи було проголошено формування системи публічного адміністрування, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам [76, с. 17]. Відповідно до даної Концепції однією з вихідних засад реформування центральних органів виконавчої влади є переорієнтація їхньої діяльності із суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання державних управлінських послуг громадянам та юридичним особам, а також

забезпечення дії принципу верховенства права [187].

Необхідно зазначити, що у Концепції адміністративної реформи в Україні паралельно використовувалися терміни «державні послуги» та «управлінські послуги» [76, с. 22].. При цьому їх співвідношення не встановлювалося. Формування вітчизняної теорії публічних послуг, напевно, бажано було б розпочати зі створення загальноприйнятого понятійно-категоріального апарату, який би використовувався у подальших наукових дослідженнях[76, с. 22]. На жаль, цього не сталося[76, с. 22].. В англійській мові для позначення категорії публічних послуг вживається термін «public services» [76, с. 22].. Але через особливості категорійного апарату, так само як термін «публічна адміністрація» помилково перекладається як «державне управління», замість терміна «публічні послуги» в Україні прижився спочатку термін «державні послуги» [6, с. 117]. Як наслідок, уперше в національному законодавстві послуги, що надаються органами виконавчої влади, були визначені як державні (управлінські) [76, с. 22]. Неоднозначність юридичної термінології лише активізувала дискусію щодо розуміння понять, видів та ознак послуг, які надають органи державної та місцевої влади[76, с. 22].

Удосконалення системи органів державної влади спостерігалось в 2008 – 2009 рр., з початком розроблення проекту Концепції реформування публічної адміністрації [99]. Сьогодні цей проект існує як пропозиції Центру політико-правових реформ [99], однак досі не розглянутий і не затверджений КМУ. Цей проект передусім має на меті надання додаткового імпульсу у реформуванні органів влади, а також продовження формування системи публічних послуг [76, с. 19].

Така Концепція передбачала реформування організацій публічної адміністрації і їхньої діяльності: розмежування політичних та адміністративних функцій органів виконавчої влади; формування, реалізацію та моніторинг державної політики; зміцнення статусу приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією; контроль за публічною

владою тощо[76, с. 20]. Але саме через відсутність системи в реформуванні публічного адміністрування та зацікавленості на найвищому рівні ця Концепція не була доведена на широкого кола зацікавлених сторін та й досі залишається проектом [76, с. 20].

Ми погоджуємось із соціологом Г. Осіповим, який доводить, що спосіб реформування в будь-якій країні повинен спиратися на дослідження сучасної науки, мати точні розрахунки його наслідків або вартості [144, с. 57–63]. До того ж головним у продовженні розпочатих реформ є безперечна підтримка вищого керівництва країни, як і наявність системної логіки та спадковості у діяльності вищого керівництва, його правова й моральна відповідальність перед громадянами[76, с. 21].

Удосконалення публічних послуг в Україні відбувається залежно від розвитку адміністративного права, діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а їх подальше впорядкування – в основному шляхом спроб та помилок [76, с. 21]. Кількість і якість публічних послуг контролюється органами державної влади, що виробляють політику щодо них і які їх надають, а впорядкування час від часу ініціюється Кабінетом міністрів України як відповідь на резонансні викриття у пресі або результати проведених перевірок [230].

Такий розвиток законодавства щодо публічних послуг можна пояснити тим, що ще на етапі прийняття рішень про побудову системи органів державної влади [18, 90] не були означені ймовірні шляхи поступових змін з урахуванням потреб українського суспільства [76, с. 22]. На жаль, натепер відсутнє і відповідне законодавство щодо ролі публічних послуг у функціонуванні системи органів державної влади, де було б закріплено основні принципи її формування та види органів влади з їхніми функціями, межі застосування своїх повноважень органами влади та шляхи уникнення дублювання функцій у тому числі з надання публічних послуг [76, с. 22]. Правові засади регулювання відносин із надання публічних послуг

окреслюються у різних нормативних документах [60, с. 192–197]. Це призводить до виникнення протиріч між різними органами влади [76, с. 22].

Визначення основних категорій публічних послуг в основному відбувається на рівні документів КМУ [234, с. 122]. Перша спроба була здійснена у 2006 р., коли розпорядженням «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» було затверджено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг як частину надання публічних послуг органами виконавчої влади [101]. У цьому документі були визначені основні критерії належності послуг до адміністративних, основні принципи розвитку сукупності таких послуг, коло проблем, які необхідно розв'язати [234, с. 126]. Також цим документом виділені критерії оцінки якості надання адміністративних послуг та приділена увага основним положенням про окремі платні види таких послуг [234, с. 125]. Окремо було наголошено на необхідності прийняття низки Законів України («Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Адміністративно-процедурний кодекс») для визначення основних засад діяльності ОВВ у цій сфері [234, с. 124]. Разом із тим, хоч у документі йдеться про систему надання публічних послуг, дана концепція не визначає переліку елементів таких послуг та їх суті, що на практиці призводить до неоднозначного трактування понять «публічна послуга», «адміністративна послуга» [234, с. 123].

Подальше впорядкування публічних послуг органів державної влади відбувалося протягом 2009 – 2015 рр. Із цього приводу також Президент України видав Указ «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг». У статті автора [30] була проаналізована частина цих документів та окреслені етапи розвитку публічних послуг в Україні. Станом натеper автором переглянуто та уточнено періоди становлення згаданих послуг.

Згідно з Листом Міністерства юстиції України від 18.12.2009 № 967-0-2-09-22 «Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [250; 80, с. 192] та відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (далі – Концепція), затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90р, сферу публічних послуг становлять послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають у їх управлінні [101; 80, с. 193].

У звіті, підготовленому Головною державною службою в Україні, на офіційному веб-сайті дається таке визначення категорії «адміністративна послуга»: це здійснювана за заявою приватної (фізичної або юридичної) особи діяльність адміністративного органу та її результат щодо юридичного оформлення прав, свобод і законних інтересів особи (наприклад, видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо), а також виконання обов'язків особи [14; 80, с. 193].

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р, адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що, відповідно до закону, забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [101; 80, с. 193].

Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні визначає адміністративну послугу як спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав, виконання обов'язків фізичної або юридичної особи «позитивну» публічно-службову діяльність

органу публічної адміністрації, яка здійснюється за заявою цієї особи [100, С. 6; 80, с. 195].

Показовим з погляду недосконалості сучасної нормотворчої діяльності є Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI, в якому визначення поняття адміністративних послуг наводиться чомусь у преамбулі, а саме: «адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону» [170]. На наш погляд, відповідно до правил законотворчої практики, у преамбулі не має бути визначення понять, а має висвітлюватися основний зміст закону [80, с. 192].

Розгляд засад надання послуг у широкому розумінні, тобто далі ми пропонуємо дослідити систему нормативно-правових актів, відповідно до яких здійснюється регулювання зазначеної діяльності [110, с. 146]. При цьому, слід зауважити, що особлива роль у цьому належить адміністративно-правовому регулюванню, адже поліція є органом виконавчої влади, діяльність якого носить управлінський характер [110, с. 147]. Крім того, саме адміністративно-правове регулювання забезпечує впорядкування внутрішньоорганізаційних відносин в поліції, як, власне кажучи, й у системі будь-якого іншого органу влади та (або) органу місцевого самоврядування [110, с. 148]. Звісно, внутрішньоорганізаційні відносини і процеси, що відбуваються у структурі органів поліції, прямо не пов'язані з наданням публічних послуг, втім, вони виконують дуже важливу забезпечувальну роль по відношенню до даної діяльності [110, с. 148].

У своїй діяльності Національна поліція керується цілою низкою нормативно-правових актів різної юридичної сили: Конституція України, міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, закони України, акти Президента України та постанови Верховної Ради України, прийняті відповідно до Конституції та законів України, акти Кабінету Міністрів України, акти Міністерства

внутрішніх справ України, інші нормативно-правові акти [189; 110, с. 147]. Але оскільки перелік таких нормативно-правових актів є досить великим, то ми пропонуємо розглянути лише деякі з них, які, на нашу думку, є ключовими [110, с. 146].

Розпочати, на нашу думку, слід з розгляду Основного Закону, яким є Конституція України, норми якої регулюють систему економічних, політичних, соціальних, духовних і організаційних відносин у державі [98]. У першому, третьому і тринадцятому розділах містяться норми, які складають конституційно-правовий інститут основ конституційного ладу України [110, с. 146]. Саме ці норми є найвищою правовою основою діяльності правоохоронних органів, і, зокрема, органів внутрішніх справ щодо забезпечення національної безпеки держави [105; 99]. Отже, Конституцією України регулюються основоположні засади діяльності поліції, адже всі закони, а також інші нормативно-правові акти приймаються на основі та у відповідності із Основним Законом держави [110, с. 147].

Наступною групою нормативно-правових актів, що регулюють діяльність Національної поліції як суб'єкта надання публічних послуг, є міжнародні документи [110, с. 148]. Так, Конституцією України передбачено, що чинні міжнародні договори є частиною національного законодавства України. Міжнародні договори - це угоди між державами або іншими суб'єктами міжнародного права, спрямовані на виникнення, зміну або припинення їх взаємних прав і обов'язків [110, с. 149]. У зв'язку з цим, такі договори мають тільки їм властивий суб'єктний склад, а також явно виражену погоджувальну (договірну) основу [40, с. 54].

Міжнародні акти є гарантією того, щоб процес надання Національною поліцією України послуг населенню відповідатиме прийнятим і загально визнаним у світовій демократичній спільноті стандартам діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення національної безпеки, захисту інтересів суспільства, прав і свобод громадян [208]. Прикладом міжнародних договорів, що гарантують права і свободи людини і громадянина, якими у

своїй діяльності керується поліція, є наступні: Загальна декларація прав людини (1948 р.), Міжнародний договір про громадянські та політичні права (1966 р.), Міжнародний договір про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.), Європейська конвенція про захист прав та фундаментальних свобод людини з протоколами (1950 р.), Європейський соціальний статут (1961 р.), Заключний акт Наради з питань безпеки та співробітництва в Європі (1975 р.) [155; 110, с. 146].

На основі міжнародних договорів при наданні послуг поліція здійснює взаємодію з органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями [110, с. 146]. Поліцейські можуть направлятися до міжнародних організацій, іноземних держав як представники поліції з метою забезпечення координації співробітництва з питань, що належать до повноважень поліції [189].

Суто адміністративно-правову складову нормативного забезпечення представляють: Закон України «Про дорожній рух» від 30 червня 1993 р. [153], який визначає правові та соціальні основи дорожнього руху з метою захисту життя та здоров'я громадян, створення безпечних і комфортних умов для учасників руху й охорони навколишнього природного середовища; Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р. [167], який визначає, що громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону створюються й діють у взаємодії з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, додержуючись принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності членів цих формувань.

Дуже важлива роль у регулюванні діяльності поліції належить такому кодифікованому нормативно-правовому акту як Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [110, с. 155]. Завданням КУпАП є

охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням [88]. Саме у даному нормативно-правовому акті містяться основні матеріальні та процедурні норми, які визначають характер, зміст та порядок діяльності Національної поліції щодо протидії адміністративним правопорушенням [110, с. 155].

Відповідно до вказаного кодексу визначаються межі відповідальності та порядок адміністративного стягнення з осіб, що вчинили правопорушення [110, с. 155]. Окрім цього, визначається відповідальність посадових осіб Національної поліції за адміністративні правопорушення, що пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків [88].

Далі у контексті досліджуваного питання слід приділити увагу законам України [110, с. 156]. О. Ф. Фрицький відзначає, що закон - це виданий у встановленому порядку акт законодавчої влади держави, що містить правові норми, які регулюють найважливіші суспільні відносини і мають найвищу юридичну силу [239, с. 46]. Основним законодавчим актом у системі адміністративно - правових засад надання публічних послуг є Закон України «Про Національну поліцію» від 07.11.2015 року. Він визначає правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції України [189]. Першочергова роль даного нормативно-правового акта пояснюється тим, що саме він визначає ключові організаційно-правові аспекти діяльності Національної поліції як суб'єкта надання публічних послуг. Так, у Законі «Про Національну поліцію» закріплено принципи діяльності Національної поліції, її організаційно-управлінську структуру, головні завдання та напрямки її діяльності, коло прав, обов'язків та відповідальність даного

органу влади та ін. [110, с. 157].

Також важливим нормативно-правовим актом законодавчого характеру, який доцільно розглянути в контексті нашого дослідження, є Закон України «Про основи національної безпеки України» 2003 р. [191]. В ньому закріплені правові основи національної безпеки та принципи її забезпечення, визначено основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності [110, с. 155]. В законі підкреслено, що діяльність органів внутрішніх справ, в тому числі і поліції, в першу чергу спрямована на захист прав і свобод людини і громадянина [110, с. 156].

Наступною групою нормативно-правових актів, що регулюють надання публічних послуг, є підзаконні нормативно-правові акти, які приймаються на виконання та у розвиток норм законів [110, с. 155]. До підзаконних нормативно - правових актів належать постанови, накази, положення, інструкції, тощо [110, с. 157]. При цьому, слід відзначити, що підзаконна нормотворчість може мати як внутрішній, так і зовнішній характер, тобто вона може бути спрямованою на врегулювання як зовнішніх, так і внутрішньоорганізаційних управлінських відносин, що виникають у діяльності Національної поліції [110, с. 157].

В цьому контексті необхідно відзначити Постанову Кабінету міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» [177], у якій зазначено, що Національна поліція є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабміном через Міністра внутрішніх справ, та реалізує державну політику у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку [110, с. 155].

Також слід відмітити Постанову Кабінету міністрів України «Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського

порядку та громадської безпеки під час проведення футбольних матчів» від 25 квітня 2012 р. [177]. Вказаний порядок розроблено відповідно до Європейської конвенції про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів і, зокрема, футбольних матчів [110, с. 155].

Отже, специфіка адміністративно-правового регулювання діяльності поліції полягає у тому, що, з одного боку, вона відбувається в особливих внутрішньоорганізаційних умовах (комплектування особового складу, проходження служби, атестування, застосування працівниками спеціальних засобів, службові відрядження), а з іншого - спрямовується на забезпечення як постійних або тимчасових (ситуаційних), так і загальнодержавних та регіональних явищ чи процесів [156, с. 743].

Звісно ж, окрім адміністративного законодавства, правове регулювання надання публічних послуг поліцейськими здійснюється також нормативно-правовими актами інших галузей законодавства і права [110, с. 155]. Наприклад, Кримінальний кодекс України, в якому, зокрема, визначається відповідальність поліцейських за вчинення ними під час виконання своїх службових обов'язків протиправних дій, що містять ознаки злочину [110, с. 158]. Або ж, скажімо, Цивільний кодекс України, відповідно до положень якого поліція здійснює надання послуг на договірних засадах: охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності [228]. Норми Цивільного кодексу також застосовуються при укладанні контракту на навчання з громадянами, що зараховані до вищого навчального закладу зі специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, за умови досягнення такими особами 18-річного віку [110, с. 156]. Визначення правових відносин між курсантами вищих навчальних закладів зі специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, яким не виповнилося 18 років, і державою здійснюється відповідно до вимог Цивільного кодексу України [189].

Важливі положення діяльності з надання послуг Національною поліцією встановлено Постановами КМУ «Про затвердження Положення про дозвільну систему» від 12 жовтня 1992 р. № 576 [159], якою було визначено, що дозвільна система являє собою особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку й використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян [196]; «Про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії» від 7 вересня 1993 р. № 706, метою прийняття якої було посилення захисту життя, здоров'я, честі та гідності громадян, захисту всіх форм власності від протиправних посягань [186] тощо.

Окремої уваги заслуговують нормативно-правові акти прийняті МВС України, яке забезпечує координацію діяльності Національної поліції і безпосередньо відповідає за втілення в ній сервісних засад. Такі акти в літературі часто позначаються як акти відомчого рівня, покликані конкретизувати положення законів та зберігають можливості гнучкого реагування на зміни обставин суспільного життя. Ці акти можна класифікувати на такі групи:

1) за адресатом:

- акти, що стосуються органів Національної поліції в цілому (наприклад, Рішення національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації «Про затвердження Порядку взаємодії Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, з Національною поліцією України» [180], Наказ МВС України «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України» [183]) тощо;

- акти, що стосуються окремих підрозділів Національної поліції

(Накази МВС України «Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення» [179]; «Про затвердження Інструкції з діяльності дільничних офіцерів поліції» [173]) тощо;

2) за змістом:

- акти матеріально-правового змісту (наприклад, Наказ МВС України «Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських» [184]) тощо;

- акти процесуально-правового змісту (наприклад Наказ МВС України «Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку» [182]) тощо;

3) за суб'єктом видання:

- акти, видані МВС одноособово (наприклад, Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції» [174]);

- акти, видані МВС спільно з іншими міністерствами та відомствами (Наказ «Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів соціального патронажу звільнених осіб», виданий МВС спільно з Міністерство соціальної політики України, Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством юстиції України [181]).

Система нормативно-правових актів відомчого рівня на сьогоднішній день перебуває у стані первинного напрацювання, існує чимало прогалин в правовому регулюванні як діяльності окремих підрозділів Національної поліції, так і інструктивному, процедурному забезпеченні надання ними окремих послуг. Нажаль, заповнення цього вакууму відбувається занадто низькими темпами, що суттєво ускладнює діяльність поліції [110, с. 155].

Завершуючи даний підрозділ, можемо з упевненістю стверджувати, що сьогодні в Україні запроваджено складну, багаторівневу систему правових засад надання публічних послуг органами Національної поліції [110, с. 160]. Звісно ж, вона поки що далека від ідеальної, втім, у ній відображені основні

організаційно-правові аспекти, на яких має базуватися дана діяльність Національної поліції [110, с. 160]. При цьому, особлива роль у правовій регламентації надання публічних послуг, враховуючи той факт, що їх у значній мірі супроводжують владовідносини, належить адміністративно-правовому регулюванню, яке у контексті даного дослідження слід розуміти як систему адміністративно-правових засобів, прийомів та способів, за допомогою яких здійснюється регулюючий вплив на діяльність Національної поліції щодо надання публічних послуг з метою її впорядкування та забезпечення належного рівня організації, встановлення чітких підстав, меж та порядку реалізації даним органом виконавчої влади відповідних заходів як на зовнішньому, так і внутрішньому рівні управління [110, с. 161].

Отже, на жаль, нині поняття «публічні послуги» регулюється тільки на підзаконному рівні, тобто на законодавчому рівні не має жодного нормативно-правового акта, крім характеристики деяких видів публічних послуг (Закон України «Про адміністративні послуги» [170], Закон України «Про соціальні послуги» [193]). Тому запропоновано прийняти єдиний законодавчий кодифікований акт «Про публічні послуги», який би містив загальні положення, характеристику всіх послуг в Україні та практики реалізації надання публічних послуг.

Висновок до першого розділу

На підставі проведеного у розділі дослідження можуть бути сформульовані такі висновки.

1. Запропоновано авторське визначення публічних послуг, що надаються Національною поліцією України, під якими варто розуміти результат діяльності органів і посадових осіб Національної поліції, який полягає в задоволенні публічного інтересу з розгляду заяви фізичної або

юридичної особи щодо забезпечення необхідних умов для безпечного існування, нормальної життєдіяльності про видачу адміністративного акта (рішення, дозвіл, ліцензія, акт, посвідчення тощо), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків шляхом фінансування за рахунок коштів державного бюджету;

Публічні послуги, що надаються Національною поліцією України мають такі ознаки: специфічна сфера застосування, публічний інтерес, безпосередня ініціатива (заява) фізичних та юридичних осіб, імперативність правового регулювання отримання публічної послуг; надання публічних послуг здійснюється за відповідною процедурою та чітким адміністративним (публічним) регламентом; результатом надання публічної послуги є індивідуальний акт типової форми (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення, реєстрація), індивідуальність, загальнодоступний характер, безпосередня взаємодія з органами публічної адміністрації, доступність, прозорість, фінансування за рахунок публічних коштів.

2. Принципи публічних послуг в діяльності Національної поліції є системою, тобто взаємопов'язаними та взаємозалежними. Тому порушення одного з них може привести до порушення інших. Якість надання публічних послуг досягається послідовним застосуванням усієї системи принципів і кожного з них окремо.

Запропоновано наступні принципи надання публічних послуг Національною поліцією України:

I) основні (безперервності; верховенства права; відкритості та прозорості; гуманізму; демократизму та науковості; демократизму; доступності, економічної доцільності, єдності, централізації (підпорядкованості), загальнодоступності правової та іншої необхідної інформації; законності; рівності; зручності, неупередженості та справедливості; оперативності та своєчасності; плановості; професійності, результативності; свободи вибору; свободи вибору; системності, системності;

територіальності; цілеспрямованості, юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб);

II) спеціальні (впровадження нових організаційних форм надання публічних послуг, більш зручних для фізичних та юридичних осіб; зведення до раціонального мінімуму кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для надання публічних послуг; постійного моніторингу якості надання публічних послуг; юридична визначеність).

3. Запропоновано класифікаційний поділ публічних послуг, що надаються підрозділами Національної поліції України за: юридичними наслідками (юридичні; фактичні дії); суб'єктом-споживачем: послуги для громадян (видача особистих документів, здійснення реєстраційних дій, видача ліцензій юридичних особам тощо); послуги для підприємців та юридичних осіб (реєстрація компаній, видача ліцензій, дозволів, консультації з питань оподаткування та інше); послуги інформаційного характеру, що надаються підрозділами Національної поліції України тощо.

4. Доведено, нині поняття «публічні послуги» регулюється тільки на підзаконному рівні, тобто на законодавчому рівні не має жодного нормативно-правового акта, крім характеристики деяких видів публічних послуг (Закон України «Про адміністративні послуги», Закон України «Про соціальні послуги»). Тому запропоновано прийняти єдиний законодавчий кодифікований акт «Про публічні послуги», який би містив загальні положення, характеристику всіх послуг в Україні та практики реалізації надання публічних послуг.

Окремі теоретичні положення, практичні рекомендації та висновки розділу були висвітлені в авторських працях:

1. Нечаєв В.Е. Зміст принципів публічних послуг у діяльності Національної поліції. *Visegrad journal on human rights*. 2017. 3. С. 118-120.
2. Нечаєв В.Е. Поняття процедури публічних послуг, що надаються Національною поліцією.. *Право і суспільство*. 2017. № 3. Ч. 2. С. 128-130.

3. Нечаєв В.Е. Юридична природа класифікацій публічних послуг, що надаються підрозділами Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 6. С. 156-159.
4. Нечаєв В.Е. Види публічних послуг, що надаються Національною поліцією України. *Правова позиція*. 2017. № 2. С.170-175.
5. Нечаєв В.Е. Характеристика надання публічних послуг підрозділами національної поліції України. *Journal «ScienceRise Juridical Science»* 2018. № 2 (4). С. 16-20.
6. Нечаєв В.Е. Деякі аспекти співвідношення поліцейських та публічних послуг. *Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Суми, 25-26 квітня 2018 року). У 2-х частинах. Частина 1. Суми, 2018. С. 157-159.

РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ: ПРОЦЕДУРА, ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ

2.1. Процедура надання публічних послуг Національною поліцією України

Намагаючись окреслити теоретичні межі нашого дисертаційного дослідження, почнемо з традиційного для науково-правового пошуку пункту – аналізу ключового поняття «процедура надання адміністративної послуги», який потребує встановлення суті адміністративної процедури як такої [237, с. 103]. Так, «процедура» (етимологічно походить від лат. «procedo» – «проходжу, просуваюсь» [216, с. 470; 252, с. 234]) у словниках трактується як «будь-яка тривала, послідовна справа, порядок, обряд» [51, с. 526], «офіційний порядок дій, виконання, обговорення чого-небудь» [142, с. 511]. Наведені дефініції дозволяють встановити визначальні сутнісні риси процедури як явища: 1) складається з окремих актів людської діяльності; 2) являє собою послідовність окремих дій; 3) об'єднана спрямованістю цих дій на досягнення певного результату (оформлення, виконання, здійснення, обговорення будь-якої справи). Отже, процедура взагалі – це визначений прийнятий порядок виконання певної діяльності [237, с. 103].

С. Гусаров і В. Білоус, розглядаючи призначеність правової процедури, вказують на її ключову роль у забезпеченні нерозривності правотворчості та правореалізації, теорії та практики: процедурна норма приймається відразу по виникненню основної норми, тобто їм притаманна синхронність [50, с. 10]. При цьому автори зауважують, що процедурні норми не торкаються змістового аспекту реалізації основних норм, а лише передбачають

зовнішній процес їх впровадження [237, с. 104]. Серед ознак правової процедури вони виокремлюють законність – обов’язкову відповідність процедури нормативній моделі, закріпленій у нормативно-правовому акті [108, с. 13; 50, с. 10].

Процедура ж у правовому аспекті, або юридична процедура, – це регламентований юридичними нормами порядок дій або регулювання відповідних суспільних відносин у сфері правозастосування [43, с. 166; 237, с. 103]. Аналізуючи правову процедуру, О. С Лагода доходить висновку, що вона характеризується такими ознаками: по-перше, являє собою визначену модель діяльності, застосування якої в реальному житті забезпечує досягнення потрібного результату; по-друге, має юридичну силу – норми, якими визначається процедура, закріплені в нормативних актах; по-третє, обмежена сферою регулятивного впливу процедурних норм [108, с. 13].

Безумовно, вказані дослідниками характеристики правової процедури можуть бути екстрапольовані на всі без винятку галузі права, в тому числі й на адміністративно-правову сферу [237, с. 104]. Однак якщо ж ідеться про поняття «адміністративна процедура» як різновид юридичної процедури, то слід констатувати відсутність єдності наукових поглядів щодо обсягу та наповнення дефініції адміністративної процедури як специфічної правової процедури у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [237, с. 104].

У посібнику «Адміністративне право України» адміністративні процедури охарактеризовані як встановлений законодавством порядок розгляду й розв’язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ із метою забезпечення прав і свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [11, с. 276].

Так, О. С. Лагода пропонує розглядати адміністративну процедуру як «встановлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, який закінчується

прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору» [108, с. 4; 237, с. 104]. Найбільш загальне (й дещо більш стисле порівняно з попереднім) визначення знаходимо в роботі В. П. Тимощука, який визначає адміністративну процедуру як «встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ» [6, с. 24]. Зі свого боку, Л. Л. Попов поділяє адміністративні процедури на процедури «здійснення різних видів позитивної управлінської діяльності (процедури нормотворчої діяльності, процедури реалізації прав і обов'язків громадян і організацій у сфері управління, процедури контрольної діяльності)» і «процедури, пов'язані з організацією роботи апарату органів виконавчої влади» [161, с. 222]. В. В. Ратніков об'єднує в дефініції формальні й цільові ознаки, стверджуючи, що «адміністративна процедура є процесуальною формою юридичної діяльності уповноважених суб'єктів щодо досягнення нормативно передбаченого результату» [205, с. 14]. Подібний підхід використовує й А. І. Філатова, визначаючи адміністративну процедуру як «нормативно-правове закріплення (правову модель) певних видів діяльності, що реалізуються в межах адміністративних правовідносин і виражаються в певній встановленій законом правовій формі» [238, с. 92; 237, с. 105].

Адміністративні процедури називають порядком діяльності [43; 217, с. 134-135], послідовно здійснюваною діяльністю [224, с. 4], порядком розгляду й розв'язання [11, с. 276] та вирішення індивідуальних справ [108, с. 9]. Невід'ємним атрибутом адміністративних процедур різні дослідники вважають те, що вони встановлені законодавством [11, с. 276] (або «встановлені нормами адміністративно-процесуального права» [43; 217, с. 134-135; 108, с. 9]) та нормативно врегульовані [224, с. 4] (або «врегульовані адміністративно-процедурними нормами» [132, с. 29]).

Так званий юрисдикційний підхід базується на вузькому розумінні адміністративного процесу; теоретична розбудова цього підходу буда започаткована ще за радянських часів у роботах Н. Г. Саліщевої [210, с. 12-

16], А. П. Ключниченко [85, с. 37] та ін. Згідно з поглядами прихильників цього напрямку, адміністративний процес являє собою порядок застосування заходів адміністративного примусу, врегульований нормами адміністративно-процесуального права, тобто провадження у справах про адміністративні правопорушення [237, с. 104]. Адміністративний процес, таким чином, звужується до юрисдикційно-правоохоронного аспекту адміністративного права [237, с. 105].

Не можна оминати увагою той факт, що різні трактування сутності та ознак адміністративної процедури є наслідком існуючого у вітчизняній науці адміністративного права теоретико-методологічного розколу щодо розуміння адміністративного процесу взагалі та його співвідношення з адміністративною процедурою зокрема [237, с. 104]. Досить детально даний аспект висвітлено у праці Н. В. Галіциної «Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу» [43, с. 163-177].

Другий підхід, який прийнято називати управлінським, досить широко розглядає адміністративний процес – як «врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально-визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів державної влади, а у передбачених законодавством випадках – і іншими уповноваженими на те органами» [237, с. 106]. Інакше кажучи, мається на увазі не тільки юрисдикційна, а й регулятивна, тобто вся нормотворча та правозастосовна діяльність адміністративних органів або вся сукупність адміністративних проваджень [43, с. 164]. Цей підхід знайшов обґрунтування в роботах С. С. Студеникіна [223, с. 44] і А. Є. Луньова [123, с. 43] та протягом багатьох років вважався провідним теоретико-методологічним спрямуванням наукового пошуку в галузі української адміністративно-правової науки [237, с. 106].

Безумовно, управлінський підхід має досить багато аргументів на свою користь [237, с. 106]. Відомо, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування нерідко позначаються терміном «публічна

адміністрація», а саме в широкому розумінні адміністративний процес виглядає як такий, що включає діяльність публічної адміністрації, на відміну від юрисдикційного підходу [237, с. 106]. Але насправді питання не виглядає однозначно вирішеним: визначення адміністративного процесу в широкому розумінні деякими науковцями поширюється також на адміністративне судочинство (судове вирішення адміністративних справ), доцільність і обґрунтованість чого викликає дискусії й заперечення з боку інших дослідників [43, с. 165].

Для вирішення питання теоретико-методологічної спрямованості нашого дослідження спробуємо зважено оцінити переваги й слабкі місця зазначених підходів [237, с. 106]. Окрім зазначеного вище аргументу, плюси широкого розуміння адміністративного процесу полягають у тому, що на сучасному етапі виконавчо-розпорядча діяльність включає в себе багато діяльнісних аспектів поряд із правоохоронним, тому, за словами О. М. Бандурки й М. М. Тищенко, зведення адміністративного процесу до розгляду індивідуальних справ заперечує управлінський характер цього процесу й призводить до несправедливого його ототожнення із процесом кримінальним або цивільним [20, с. 7-9; 237, с. 104].

Серед прихильників широкого розуміння адміністративного процесу можна назвати також таких відомих правників, як В. К. Колпаков і О. В. Кузьменко [237, с. 104]. На думку першого, вимоги сучасності, розвиток науки права та принципи трансформації публічного управління в інструмент реалізації прав і свобод громадян, інструмент захисту людини від неправомірних дій з боку органів управління і їхніх службовців, втілені у Концепції адміністративної реформи України, корелюють саме із широким розумінням адміністративного процесу [95, с. 363]. О. В. Кузьменко наполягає на тому, що широке розуміння предмета адміністративно-процесуального права допомагає чіткіше окреслити межі його функціонування, визначити окремі роль і місце у загальній системі українського права [107, с. 68; 237, с. 107].

О. І. Миколенко відносить до обов'язкових елементів адміністративної процедури врегульованість адміністративно-процедурними нормами [132, с. 29].

Недоліки управлінського підходу до аналізу адміністративного процесу досить обґрунтовано й аргументовано перелічує у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративна процедура: теорія і практика застосування» О. С. Лагода. Серед інших висновків науковця можна окремо згадати такі:

– згідно з Конституцією державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Широке визначення адміністративного процесу фактично поєднує дві окремі незалежні гілки – виконавчу та судову влади, що є порушенням основних принципів існування правової держави;

– загальне поняття «адміністративний процес», якщо взяти до уваги Кодексі адміністративного судочинства України, використовується для визначення окремого явища, а саме судового розгляду адміністративно-правових спорів – із цього випливає, що використання його в широкому розумінні виглядає дещо некоректним;

– розуміння «процесу» в класичних галузях права, тобто в кримінальному та цивільному, характеризується такими ознаками, як наявність спору між сторонами та вирішення його судом. Широке визначення адміністративного процесу суперечить такому розумінню, що є неприпустимим, зважаючи на системність та узгодженість правової науки, а також однозначність розуміння загальних понять;

– юрисдикційний адміністративний процес, тобто судове вирішення адміністративних спорів, та позитивний адміністративний процес – розгляд органами виконавчої влади індивідуальних адміністративних справ – мають різну мету, завдання, склад та статус учасників, принципи тощо [109, с. 12-13].

Проаналізувавши періодику зарубіжної літератури країн європейського союзу, можна дійти висновку, що в широкому значенні категорія

адміністративного процесу у цих країнах не використовується. Наприклад, у Польській Республіці відносини, які у нас включаються в широке поняття адміністративного процесу, аналізуються через окремі правові форми діяльності публічної адміністрації (насамперед адміністративну процедуру) та судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації [259; с. 247]. Таким чином, більш вузьке розуміння адміністративного процесу, як і нерозривно пов'язаний з ним юрисдикційний підхід, виглядають у цьому аспекті орієнтованими на європейську правову традицію.

У контексті нашого дослідження питання методологічного протиборства зазначених підходів необхідно було розглянути для проведення, метафорично кажучи, лінії демаркаційного розподілу між двома ключовими для адміністративного права поняттями – адміністративним процесом і адміністративною процедурою. Дійсно, якщо спиратися виключно на сутнісні характеристики явищ, що означають вказані поняття – діяльність, регламент, об'єднаність єдиною метою, – то вони виглядають майже тотожними. Однак, як справедливо стверджує В. П. Тимощук, адміністративна процедура та адміністративний процес є самостійними гарантіями захисту прав та законних інтересів приватних осіб [231, с. 58-59]. І суттєва різниця між ними, що має місце, найбільш яскраво може бути продемонстрована саме на прикладі цього теоретико-методологічного протистояння.

Так, за словами О. С. Лагоди, адміністративно-процесуальний аспект реалізується у застосуванні заходів примусу – у вигляді притягнення винних до адміністративної відповідальності, накладенні відповідних стягнень –але це зовсім не характерно для адміністративних процедур, які покликані вирішувати інші питання управлінської діяльності. З огляду на це науковець виокремлює адміністративно-юрисдикційний (процесуальний) і адміністративно-процедурний аспекти діяльності, зазначаючи, що для першого є обов'язковою й необхідною правова оцінка поведінки учасників управлінських відносин, тоді як в умовах другого вона може і не

здійснюватися, якщо цього не вимагає порядок виконання процедури (наприклад, підготовка управлінських рішень). Крім того, справи адміністративно-процедурного процесу мають безспірний характер; на відміну від них, в адміністративно-юрисдикційному процесі така ознака існує [109, с. 12-13]. Іншими словами, якщо адміністративний процес може й навіть мусить бути розглянутий крізь призму юрисдикційного підходу, то до аналізу адміністративної процедури потрібно примінити теоретико-методологічний інструментарій підходу управлінського.

На підтримку нашої точки зору можемо навести погляди В. П. Тимощука, який зазначає, що вітчизняна адміністративно-правова наука традиційно розглядає процедуру прийняття адміністративних актів як інституціональну складову структури адміністративного процесу в його управлінському, або широкому значенні. Водночас, вважає науковець, вживання категорії «адміністративний процес» для позначення відносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства, виглядає найбільш коректним і раціональним її використанням [231, с. 31].

Висновки теоретичних пошуків спробуємо підтвердити, спираючись на нормативні документи. Так, у Кодексі адміністративного судочинства України визначено, що адміністративний процес – правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства [47, с. 41]. Зазначимо, що категорії «адміністративна процедура» у Кодексі немає; термін «процедура» у своєму складі містить тільки категорія «письмова процедура» – за законодавчим визначенням, розгляд і вирішення адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів у випадках, встановлених цим Кодексом [87].

У проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, а саме в статті 2, використовується поняття «адміністративна процедура» [47, с. 41]. Зокрема, під адміністративною процедурою розуміється визначений

законодавством порядок адміністративного провадження, а під адміністративним провадженням – сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням [13; 47, с. 42].

Виходячи із зазначених дефініцій, що містяться в нормативно-правових актах, можна побачити, що поняття адміністративний процес і адміністративна процедура стосуються різних напрямів адміністративно-правової діяльності [47, с. 42]. У першому випадку законодавець чітко визначає сферу функціонування як «адміністративне судочинство», а щодо другого вказує «вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням» [47, с. 42].

Вживаючи у вітчизняних законопроектах два окремі терміни – «адміністративна процедура» та «адміністративний процес», український законодавець діє за зразком більшості держав Європейського Союзу, де таке розмежування є досить чітким [47, с. 41]. Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина під адміністративним процесом розуміється лише судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів [47, с. 42]. У свою чергу, діяльність адміністративних органів щодо підготовки і прийняття адміністративного акта, в тому числі надання публічної послуги або укладення адміністративного договору, здійснюється в рамках адміністративної процедури [72].

У галузі правового теоретизування подібні визначення адміністративної процедури знаходимо в працях А. Т. Комзюка, В. П. Тимощука, які під нею пропонують розуміти встановлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративними органами адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [6, с. 12-24; 97, с. 47].

О. І. Миколенко до дефініції адміністративної процедури включає суб'єктно-діяльнісний аспект, визначаючи її як урегульовану

адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої й правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами, щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ [132, с. 29; 47, с. 41].

Таким чином, можемо впевнено стверджувати, що діяльність суб'єктів публічної адміністрації, в тому числі щодо процедури надання публічних послуг Національною поліцією України, некоректно вважати адміністративним процесом через невідповідність принципів методологічним засадам загальної теорії права, в тому числі й адміністративного права, а також через відсутність єдності та цілісності (спільності ознак, статусу учасників, принципів тощо) публічного адміністрування (адміністрації) та адміністративного судочинства.

Виходячи з вищезазначеного, місце процедури надання Національною поліцією України потрібно шукати не в структурі адміністративного процесу, а в структурі адміністративної процедури. При цьому під «адміністративною процедурою» розуміється установлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [114, с. 121; 47, с. 41].

Проблема визначення поняття та окреслення змісту адміністративної процедури з надання публічних послуг Національною поліцією України сьогодні широко обговорюється в наукових колах і ще залишається не унормованим законодавчо. В спеціальній літературі можна зустріти різні варіанти дефініції процедури надання адміністративних послуг [47, с. 41]. Так, В. П. Тимощук визначає процедуру надання адміністративних послуг як порядок розгляду та вирішення адміністративними органами конкретних індивідуальних справ [6, с. 34]. О. С. Лагода додає до такого визначення, що такий порядок закінчується укладанням адміністративного договору або прийняттям адміністративного акта [109, с. 4]. Більш ґрунтовно, на нашу думку, розглядає цей термін Н. В. Галіцина: «встановлені законодавством

правила, порядок і умови (зразок) вчинення процесуальних дій щодо розгляду, розв'язання і вирішення конкретної адміністративної справи у сфері публічного управління» [43, с. 167]. Підхід Л. Л. Попова зводиться до визначення адміністративної процедури з надання послуг як процедури здійснення різновидів діяльності з управління, а також процедур з організації роботи апарату органів виконавчої влади [162, с. 222]. На думку А. І. Філатової, це правова модель різновидів діяльності, реалізованих в адміністративних відносинах та виражених в установленій правовій формі [238, с. 92].

Аналіз наукової літератури дозволяє окреслити низку специфічних для процедури надання публічних послуг Національною поліцією України ознак: по-перше, регламентація нормами адміністративного права; по-друге, процесуальний характер діяльності уповноважених органів поліції та посадових осіб органів поліції; по-третє, ініціативність – надаються за ініціативою осіб, вираженою у формі заяви; по-четверте, стадійність – наявність ряду стадій зі своїми часовими, змістовними та процедурними особливостями; нарешті, формальне закріплення результатів процедури у вигляді індивідуального правового акта (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення тощо).

Аналіз чинного законодавства, що стосується повноважень Національної поліції України, які надають публічні послуги, дає змогу виділити основні стадії процедури:

- 1) порушення провадження (підставами порушення є подача заяви зацікавленою в одержанні дозволу особою);
- 2) безпосереднє вивчення компетентним органом поліції поданих документів або обстеження приміщень, речей щодо відповідності їх вимогам дозвільної системи;
- 3) прийняття рішення;
- 4) оскарження прийнятих рішень (факультативна);
- 5) виконання прийнятого рішення.

Розглянемо їх детальніше на прикладі надання виду публічної послуги Національною поліцією України у сфері обігу зброї [145].

Перша стадія порушення дозвільного провадження починається з подання до відповідного підрозділу Національної поліції України у сфері обігу зброї заяви зацікавленою в одержанні відповідного дозволу особи чи органу[145].

Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 17 червня 1992 р. № 2471-12 «Про право власності на окремі види майна» правом придбання мисливської гладкоствольної зброї користуються громадяни України, які досягли 21-річного віку, а мисливської нарізної зброї - 25-річного віку, на холодну та пневматичну зброю - 18-річного віку. Кількість зброї, яку може мати громадянин України, не обмежена, однак власник зброї повинен забезпечити її безумовну схоронність[145]. У разі наявності трьох і більше одиниць вогнепальної, пневматичної зброї, арбалетів приміщення (будинок, квартира тощо) або сейф (шафа) для її зберігання повинні бути обладнані охоронною сигналізацією, автономною або з виводом на пульт централізованої охорони органів внутрішніх справ [192].

Слід зазначити, що на сьогодні МВС організує виконання вимог дозвільної системи через свої структурні підрозділи Національної поліції України у сфері обігу зброї [145].

Відповідно до Наказу МВС № 622 від 21.08.98 «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 не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів» дозволи видаються підрозділами Національної поліції України у сфері обігу зброї на: право ввозу з-за кордону та вивозу з України вогнепальної, пневматичної, холодної зброї та боєприпасів до зброї, мисливського пороху, вибухових матеріалів міністерствам та іншим

центральним органам виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям, господарським об'єднанням, а також іноземним фірмам на підставі міждержавних угод та договорів; придбання, зберігання, носіння та вивезення (за 5 днів до виїзду) з України вогнепальної, пневматичної, холодної зброї, та боєприпасів до зброї іноземним громадянам, а також ввезення ними зброї та боєприпасів в Україну за клопотанням міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади України за погодженням з посольствами та іноземними представництвами країн, громадянами яких вони є, а з метою полювання, на конкретно визначений термін, також за клопотанням користувачів земельних ділянок і мисливських угідь; відкриття та функціонування республіканських баз складів вогнепальної, пневматичної, холодної зброї, боєприпасів до зброї і вибухових матеріалів, пунктів вивчення матеріальної частини зброї, правил поводження з нею та її застосування; зберігання і носіння нагородної зброї. Підрозділи Національної поліції України у сфері обігу зброї, здійснюючи в повному обсязі функції дозвільної системи, може видавати й інші передбачені цією Інструкцією дозволи [79; 145].

Відповідно до п. 12.2 зазначеного вище Наказу МВС для одержання в органах внутрішніх справ дозволу на придбання вогнепальної зброї подаються: письмове клопотання щодо видачі дозволу на ім'я керівника органу внутрішніх справ; три фотокартки розміром 3 x 4 см; дублікат дозволу на придбання зброї з відміткою магазину про продану зброю або інший документ, що засвідчує джерело надходження та приналежність зброї; платіжне доручення (квитанція) банку про оплату послуг за реєстрацію зброї; копію договору страхування, якщо такий не надавався при отриманні дозволу на придбання зброї [79].

Для одержання в органах поліції дозволу на придбання мисливської нарізної, комбінованої, гладкоствольної, пневматичної зброї, арбалетів, колекційної холодної зброї та перереєстрації зброї не будемо зупинятися [145].

Друга стадія провадження надання публічної послуги органами поліції - це безпосереднє вивчення компетентним органом поліції поданих документів або обстеження приміщень, речей щодо відповідності їх вимогам дозвільної системи [145].

Облік власників мисливської вогнепальної нарізної, гладкоствольної, пневматичної, а також холодної зброї здійснюється в книзі обліку власників мисливської вогнепальної, пневматичної зброї, а також холодної зброї [145].

На кожну особу, яка володіє вогнепальною мисливською, пневматичною, а також холодною нагородною зброєю (крім відомчої зброї), заводиться особова справа [79]. Особові справи власників нарізної вогнепальної зброї ведуться в управліннях (відділах) підрозділах Національної поліції України у сфері обігу зброї [79].

Особова справа власника зброї містить такі документи: письмове клопотання про видачу дозволу на право придбання, а також зберігання і носіння за кожну одиницю зброї окремо; картку-заяву; корінець дозволу на придбання зброї або інші документи, що засвідчують факт придбання зброї; матеріали перевірки власника зброї, рапорт, довідки про перевірку за оперативними обліками, обліками медичних установ тощо; платіжне доручення (квитанцію) про оплату послуг за реєстрацію (перереєстрацію) зброї; копію договору страхування [79; 115].

Особові справи власників вказаної зброї зберігаються у працівника, який здійснює дозвільну систему і для зручності користування розставляються в алфавітному порядку [79; 115].

Дозволи на придбання зброї видаються громадянам органами внутрішніх справ після пред'явлення паспорта або документа, який засвідчує особу [115]. Невикористані дозволи мають бути повернені в підрозділи Національної поліції України у сфері обігу зброї [79].

Наступною є стадія прийняття рішення про видачу дозволу на відповідну діяльність.

Рішення про видачу або відмову у видачі ліцензії приймається

компетентним органом Національної поліції України протягом місяця після отримання висновків державних експертиз поданих документів та акта інспекційного обстеження [79].

Не пізніше ніж у 10-денний строк після прийняття рішення компетентний орган Національної поліції України видає заявникові дозвільний документ або направляє письмове повідомлення про відмову у видачі такого із зазначенням причин відмови та умов повторного розгляду заяви [79; 115].

Повідомлення про прийняття рішення про видачу дозвільного документа або про відмову у його видачі надсилається (видається) заявникові в письмовій формі протягом трьох робочих днів з дати прийняття відповідного рішення [79].

Національна поліція України дозволи на придбання, зберігання (носіння) зброї не видає, а видані дозволи анулюються за наявності: висновку (довідки) медичного закладу (лікувально-кваліфікаційної комісії) встановленої форми, який свідчить про те, що така особа за станом здоров'я не може володіти спеціальними засобами самооборони; відомостей про систематичне порушення особою громадського порядку, зловживання спиртними напоями, вживання наркотичних речовин без призначення лікаря; пред'явлення такій особі обвинувачення у вчиненні злочину, а також засудження до позбавлення волі; непогашеної або не знятої у встановленому порядку з особи судимості за тяжкий злочин або злочин, скоєний із застосуванням вогнепальної зброї, вибухових матеріалів або спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії; умовного засудження особи з іспитовим терміном або засудження до виправних робіт; вироку народного суду щодо такої особи, виконання якого відстрочено [79].

Про анулювання дозволу на зберігання (носіння) зброї на підставах зазначених підрозділами Національної поліції України виноситься мотивована ухвала, яка затверджується начальником підрозділу Національної

поліції України або особою, що виконує його обов'язки [79].

Четвертою стадією такого провадження є оскарження та опротестування прийнятого рішення (факультативна) [115].

Дії та рішення посадових осіб компетентних органів поліції дозвільної системи, пов'язані з відмовою у видачі дозвільного документа, його анулюванням і вилученням підконтрольних предметів, матеріалів і речовин, закриттям підприємств, майстерень і лабораторій, виконанням інших функцій щодо здійснення дозвільної системи, може бути оскаржено у порядку, встановленому для оскарження неправомірних дій органів публічної адміністрації та їхніх посадових осіб, які ущемляють права громадян [79; 115].

П'ятою стадією є виконання рішення. Дозволи на виготовлення, зберігання та використання предметів, матеріалів і речовин, відкриття та функціонування підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система, видаються на ім'я керівників підприємств, установ і організацій, а також громадянам строком на 3 роки. Дозволи на придбання та перевезення цих предметів, матеріалів і речовин видаються на строк до 3 місяців [115]. У разі втрати або крадіжки зброї власник зобов'язаний негайно повідомити про це підрозділи Національної поліції України [117, с. 164].

Про анулювання дозволу на зберігання вогнепальної, пневматичної та холодної зброї підрозділами Національної поліції України виноситься мотивований висновок про анулювання дозволу на зберігання вогнепальної, пневматичної, чи холодної зброї, який затверджується начальником органу внутрішніх справ. У висновку викладаються підстави і мотиви прийняття такого рішення [119, с. 24 - 34].

Таким чином, процедура надання публічних послуг Національною поліцією України у сфері обігу зброї є складним і вимагає від громадянина збирання великого переліку документів. З іншої сторони, держава повинна забезпечити належний громадський порядок та безпеку для громадян нашої держави [115].

Отже, виділено ознаки процедури публічних послуг, що надаються Національною поліцією: наявність ряду стадій в адміністративній процедурі, які включають певні етапи та мають змістовні, часові та процедурні особливості тощо; правозахисна спрямованість в діяльності Національної поліції України щодо надання публічних послуг; процесуальний характер діяльності відповідних публічних осіб Національної поліції України; ініціативність, тобто надання здійснюється за заявою до Національної поліції відповідних споживачів публічних послуг; регламентація або чіткий порядок надання публічних послуг відповідно до законодавства України; результат адміністративної процедури щодо надання публічних послуг закріплено в письмовій формі у вигляді індивідуального правового акта (дозволу, рішення, ліцензії, посвідчення сертифіката, акту тощо).

Отже, процедура публічних послуг, що надаються Національною поліцією – це врегульований законодавством України порядок діяльності підрозділів Національної поліції із розгляду заяви фізичної або юридичної особи (суб'єкта зверення) про можливість видачі адміністративного акта (дозволу, рішення, ліцензії, посвідчення сертифіката, акту тощо), який спрямований на забезпечення прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.

2.2 Гарантії забезпечення законності надання публічних послуг Національною поліцією України

Гарантії законності – це комплекс взаємопов'язаних об'єктивних умов та суб'єктивних факторів і спеціальних засобів, що забезпечують режим законності [26, с. 87]. Структурно гарантії законності класифікують на загальні та спеціальні [82, с.92].

Юридичні гарантії є самостійним видом у системі гарантій [26, с. 87]. Слово гарантія (франц. «guarantie» – забезпечити) означає «запорука», «умова, котра забезпечує що-небудь» [214, с. 111; 141].

Під гарантіями прав і свобод у юридичній літературі розуміють; а) сукупність суб'єктивних та об'єктивних факторів [209], б) систему соціально-економічних, політичних, моральних, юридичних та організаційних передумов, умов, засобів і способів [227]. Термін «фактори» не може використовуватись для позначення гарантій, оскільки він більшою мірою означає характер явищ, чинників. Друге визначення насправді не розкриває зміст поняття гарантій, а лише перераховує їх види. Натомість не викликає сумнівів правильність визначення поняття гарантій як «умов, засобів і способів» [81], які забезпечують реалізацію та всебічну охорону прав [19; 26, с. 88].

Власне юридичними гарантіями ті чи інші «засоби і способи» стають лише через юридичну форму, через їхнє закріплення в нормах права [26, с. 87]. Сам по собі термін «юридичні гарантії» вказує на їх нормативно-правову основу [26, с. 87]. Натомість забезпечення гарантованості полягає передусім у здійсненні прав та виконанні обов'язків, які передбачені в чинних правових нормах [26, с. 89]. Загальновідомо, що норма сама по собі не може викликати певні правові результати, останні досягаються за допомогою правової діяльності [26, с. 87]. Під діяльністю необхідно розуміти здійснення суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків, покладених нормою права на відповідних суб'єктів трудових правовідносин [228].

У юридичній науці натеper вже сформульовано досить багато різних визначень поняття «юридичні гарантії», як близьких, так і досить відмінних за своїм змістом [26, с. 87]. Йдеться, насамперед, про юридичні гарантії в широкому розумінні, що стосуються різних галузей права. У юридичній літературі (А. Б. Мицкевич, Н. И. Матузов тощо) триває дискусія щодо спеціального призначення юридичних гарантій. Свого часу роль юридичних гарантій зводилась виключно до охорони і захисту прав громадян від будь-

яких порушень з боку осіб, зобов'язаних забезпечити безперешкодне здійснення прав і свобод [133, с. 29; 127, с. 130-131]. У більш пізніх працях (Н. А. Боброва, І. Й. Магновський) поняття юридичних гарантій розширилось, і деякі з авторів почали визнавати, що юридичні гарантії забезпечують і реалізацію прав громадян [25, С. 94; 124, С. 14].

Так, у загальноправовому значенні М. В. Кравчук зазначає, що правильно говорити про юридичні гарантії як про сукупність «засобів і способів» [104].

В. Ф. Погорілко під юридичними гарантіями розуміє передбачені законом спеціальні засоби практичного забезпечення прав і свобод людини і громадянина [157, С. 40]. У цьому визначенні не звертається увага на призначення юридичних гарантій, тобто на той факт, що саме вони забезпечують [26, с. 91]. Натомість дефініція цього поняття повинна містити вказівку на призначення цих «засобів і способів» як на одну з найбільш суттєвих ознак юридичних гарантій [26, с. 91]. Тому заслуговують на увагу визначення, в яких підкреслюється, що юридичні гарантії покликані забезпечувати фактичну реалізацію, всебічну охорону та захист прав громадян [26, с. 92].

Досить повним за своїм змістом, таким, що розкриває всі суттєві ознаки поняття «юридичні гарантії» в загальноправовому аспекті, є визначення, запропоноване В. О. Патюліним, а саме: під юридичними гарантіями слід розуміти правові норми, що визначають специфічні юридичні засоби, умови та порядок реалізації прав, юридичні засоби їх охорони та захисту у разі порушення [154, С. 237].

Розглянемо визначення поняття «правові гарантії законності» [26, с. 91]. Наприклад, І. С. Самощенко під правовими гарантіями законності розуміє спеціальні нормативно-правові засоби, що гарантують неухильне виконання норм права, недопущення сваволі з боку органів і посадових осіб держави стосовно громадян, що забезпечують відновлення порушених прав і покарання порушників законності [211, с. 64]. На думку інших, це також

діяльність державних органів (а в деяких випадках і громадських організацій), яка здійснюється відповідно до цих норм [122].

Вчений С. М. Шило юридичні гарантії законності розглядає не лише як сукупність засобів та способів (як це має місце в наведених вище визначеннях), а як єдність елементів, як цілісне юридичне утворення [247, с. 286].

Спеціальні юридичні гарантії можна класифікувати на такі групи:

- ✓ загально-правові гарантії (розвиненість правової системи в цілому; повнота та несуперечність законодавства; наявність розвинутої юридичної техніки та юридичної процедури; певний рівень правової культури суспільства);
- ✓ організаційно-правові гарантії (діяльність законодавчої, виконавчої, судової влади та Президента як гаранта Конституції України, а також органів спеціального призначення як гаранта ефективності законів та створення умов для їх реалізації та захисту);
- ✓ процесуальні гарантії (наявність ефективних засобів державного примусу; презумпція невинуватості; рівність правового статусу; невідчужуваність прав та обов'язків суб'єктів; нормативно визначений принцип невідворотності покарання за порушення Закону) [143, С. 135; 26, с. 91].

До гарантій законності належить саме діяльність державних органів і громадських організацій (відповідно до юридичних норм) [134, с. 83]. Також є думка, що під юридичними гарантіями потрібно розуміти систему нормативних та індивідуальних правових приписів і відповідну юридичну діяльність, спеціально призначену для забезпечення законності [137, с. 197].

Розкриємо оскарження рішень, дій чи бездіяльності Національної поліції України з надання публічних послуг як один із видів гарантій забезпечення законності надання публічних послуг [26, с. 92].

Порушення прав, законних інтересів та свобод споживачів публічних послуг Національною поліцією України (фізичних та/або юридичних осіб) розглядається безпосередньо як підстава звернення до адміністративного суду і є фактом, що спричиняє виникнення права на оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації [26, с. 92]. Залежно від категорії результатів адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації підставами оскарження можуть бути порушення-перешкоди (порушення, пов'язані зі створенням відповідним владним органом перешкод для реалізації громадянином прав і свобод; вони можуть виявлятися у вимаганні надання додаткових документів, вимаганні додаткової оплати послуги, не встановленої законодавством, отримання супутніх послуг); порушення-відмови (такі порушення можливі у разі протиправної відмови суб'єкта владних повноважень у наданні публічної послуги); порушення-бездіяльність (ненадання публічної послуги належному суб'єкту-споживачу, прострочення надання публічної послуги, невжиття заходів щодо отримання послуги, замовчування причин ненадання публічної послуги) [26, с. 93].

У свою чергу О. Ю. Іващенко під адміністративним оскарженням у сфері діяльності ОВС України розуміє подання і розгляд звернень, у яких міститься: а) вимога щодо поновлення прав, порушених діями або бездіяльністю працівників ОВС; б) вимога про захист законних інтересів, порушених діями або бездіяльністю працівників поліції [26, с. 92].

Так, О. С. Духневич провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування трактує як нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення адміністративними судами справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб [65].

Повністю погоджуємося з В. П. Тимошуком, який зазначає, що за загальним правилом оскарження процедурних рішень, дій та бездіяльності

має здійснюватися разом з оскарженням адміністративного акта [26, с. 92]. Виняток можуть становити лише процедурні дії та рішення, що суттєво впливають на розгляд і вирішення справи. Їх вичерпний перелік повинен міститися в законі [26, с. 93]. Бездіяльність адміністративного органу може бути самостійним предметом оскарження у разі неприйняття адміністративного акта у встановлений законом строк або очевидного зволікання з розглядом адміністративної справи (прийняттям процедурних рішень, вжиттям процедурних дій) [26, с. 93]. Тому зазначений порядок доцільно також відносити до процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції з надання публічних послуг [26, с. 93].

Аналіз наукових публікацій та нормативно-правової бази дозволяє виділити такі ознаки оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції з надання публічних послуг:

1. Безпосередня ініціатива (заява) фізичних та юридичних осіб. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг відбувається лише за безпосередньою ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб незалежно від самої форми заяви особи (усна чи письмова) та порядку її отримання органом влади [26, с. 92].

2. Імперативність правового регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг можливе лише у разі, коли існує спеціальне правове регулювання порядку оскарження такої послуги [26, с. 94]. Вимога особи до органу влади вчинити якісь дії на її користь може розглядатися як публічна послуга лише тоді, коли порядок розгляду цієї заяви є чітко регламентованим [26, с. 94]. Не можна оскаржити рішення, дії чи бездіяльність органів поліції щодо надання публічних послуг, якщо її надання не передбачено законом [26, с. 94].

3. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг визначені органом виконавчої влади або місцевого самоврядування. За загальним правилом, для оскарження рішень, дій чи

бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічної послуги можна звернутися лише до певного (тільки одного) органу влади, визначеного законом, на відміну від інших видів звернень, які можуть бути розглянуті та вирішені більш широким колом суб'єктів[26, с. 94].

4. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг здійснюється згідно з відповідною процедурою. Наприклад, якщо оскарження послуги здійснюється в адміністративному (позасудовому) порядку, то позивач може оскаржити послуги тільки в межах органу влади, який видав послугу, або до вищого підрозділу [26, с. 956].

5. Результатом оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг є індивідуальний акт типової форми або адміністративний акт – рішення органу поліції, наприклад, про реєстрацію або відновлення права на отримання певної публічної послуги в порядку адміністративного судочинства тощо [26, с. 94].

Отже, оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг розуміється як нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, що забезпечують законний і об'єктивний розгляд справ у адміністративному та/або судовому порядку щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції, їхніх посадових і службових осіб з приводу розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, постанова або ухвала на отримання дозволу, ліцензії, реєстрації, посвідчення тощо).

Розглянемо загальні риси провадження в судовому порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг.

Так, О. С. Духневич відносить до стадій адміністративного процесу щодо розгляду та вирішення конкретної адміністративної справи такі: 1) порушення адміністративної справи в адміністративному суді (звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі); 2) підготовка адміністративної справи до судового розгляду

(підготовче провадження); 3) судовий розгляд адміністративної справи [65, с. 39-40].

Наведені три стадії адміністративного процедури є обов'язковими (конститутивними), оскільки після звернення фізичної або юридичної особи до адміністративного суду адміністративна справа неминуче проходить усі ці стадії [26, с. 92]. Їх виникнення після подання адміністративного позову, з якого, власне, і розпочинається адміністративна процедура, вже не залежить від волі заявника чи інших учасників такого процесу [26, с. 95].

Так, наприклад, відповідно до ст. 157 КАСУ суд закриває провадження у справі: якщо справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства; якщо позивач відмовився від адміністративного позову і відмову прийнято судом; якщо сторони досягли примирення; якщо є такі, що набрали законної сили, постанова чи ухвала суду з того самого спору і між тими самими сторонами; у разі смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою особи, яка була стороною у справі, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва, або ліквідації підприємства, установи, організації, які були стороною у справі [26, с. 95].

Розглянувши оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг в судовому порядку (адміністративне судочинство), зупинимось на особливостях оскарження результатів надання публічних послуг Національною поліцією України в адміністративному порядку, тобто під час звернення фізичних осіб (громадян та осіб без громадянства) відповідно до закону України «Про звернення громадян».

Як зазначають І. П. Голосніченко, Л. М. Черненко, адміністративний порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг дозволяє громадянам та іншим суб'єктам адміністративних відносин захистити своє порушене право без звернення до адміністративного суду, що дає змогу зекономити час споживачів послуг, уникнути зайвих витрат, пов'язаних із судовим розглядом адміністративної справи (судовий збір, платні юридичні послуги, час, витрачений на участь у

судових засіданнях, що може бути пов'язане з необхідністю вимушеної втрати щоденного заробітку, тощо) [46].

Погоджуючись із розумінням І. Л. Бородіним можливості оскарження дій, рішень чи бездіяльності органів державної влади в адміністративному порядку як стимулу забезпечення відповідального ставлення посадових осіб до здійснення покладених на них повноважень [27, с. 90], слід зазначити, що реалізація адміністративного оскарження залежить і від рівня правової культури та правосвідомості суб'єктів правовідносин у країні [26, с. 96].

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг в адміністративному порядку проходить ряд взаємопов'язаних етапів реалізації [26, с. 97]. У літературі відсутній єдиний підхід до визначення стадії розгляду адміністративних скарг. Д. М. Бахрах зазначає, що реалізація завдань адміністративного провадження за скаргою проходить такі стадії: 1) стадія попередньої обробки скарг (отримання письмових та усних скарг та їх реєстрація); 2) перевірка скарги (аналіз ситуації) – збір фактичних даних, необхідних для вирішення справи, їх дослідження, оцінка, вибір правових норм, що потребують застосування у справі; 3) прийняття рішення за скаргою – прийняття відповідного правового акта, яким задокументовано висновки та рішення у справі; 4) виконання прийнятого рішення – вчинення дій, спрямованих на відновлення порушених прав громадянина чи юридичної особи; порушення питання (у разі встановлення факту правопорушення) про притягнення винних осіб до відповідальності [23, с. 152-155]. Однак недоліком цієї конструкції, погоджуючись із думкою І. О. Грибка, назвемо те, що в ній не враховано стадію оскарження рішення, прийнятого за результатами розгляду скарги [49, с. 107].

Чинний порядок розгляду адміністративних скарг встановлюється ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» [188], при цьому під скаргою розуміється право людини звернутися у порядку підлеглості до вищого органу чи посадової особи з проханням розглянути на предмет

правомірності дій чи рішень суб'єктів (органів) публічної адміністрації. Крім того, встановлюється можливий термін для подання адміністративної скарги в тому числі й у сфері надання публічних послуг Національною поліцією України – один місяць з моменту, коли людина дізналася про управлінське рішення.

Згідно з частиною 4 статті 16 Закону України «Про звернення громадян» громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Скарга в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їхніми законними представниками. До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину [26, с. 97].

Постановою Верховної Ради України від 09.04 2015 прийнято за основу законопроект, поданий Президентом України, про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо можливості подання електронного звернення та петиції, в яких предметом оскарження є дії чи бездіяльність органів публічної адміністрації [172]. Під електронним зверненням у зазначеному законопроекті розуміється письмове звернення, надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку [172]. Однак постає справедливе питання: в чому полягає принципова різниця між поданням скарги на дії чи бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації в електронній формі та електронною петицією? Статтею 23-1 Закону України «Про звернення громадян» закріплюється, що збір підписів під електронною петицією ведеться через офіційні веб-сайти органів державної влади або місцевого самоврядування і в разі отримання необхідної кількості підписів (наприклад, для електронних петицій, адресованих Кабінету Міністрів України, Верховній Раді України чи Президенту України, – 25000 підписів) вона підлягає розгляду «невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду», при цьому інформація про початок її розгляду повинна бути оприлюднена «на

офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування не пізніше як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на підтримку петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніше як через два робочі дні після отримання такої петиції» [172].

Законом України «Про звернення громадян» не передбачений окремий порядок розгляду скарг, поданий через «Урядовий контактний центр». Такий центр створено з метою реалізації Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади, проголошеної Розпорядженням Кабінету Міністрів України 9 червня 2011 року [194]. Постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2012 № 21 не визначено строки реагування на звернення громадян, подані через контактний центр [178]. Втім, вбачається за доцільне в Законі України «Про звернення громадян» передбачити порядок розгляду скарг (звернень) на дії, бездіяльність органів публічного адміністрування, тим більше що Кабінетом Міністрів України в межах реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні підкреслюється важливість значення функціонування такого суб'єкта у механізмі надання публічних послуг Національною поліцією України [42].

У проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, на відміну від норм Закону України «Про звернення громадян», міститься окремий розділ, що визначає стадії адміністративного порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації [3; 26, с. 98].

Встановлено, що такими стадіями є: 1) відкриття адміністративного провадження за скаргою; 2) реєстрація скарги (при цьому встановлюється заборона відмови у прийнятті та реєстрації скарги); 3) розгляд скарги, на час якого зупиняється дія адміністративного акта, який оскаржується; 4) прийняття рішення за результатами розгляду адміністративної скарги; 5) оскарження рішення за результатами розгляду адміністративної скарги, що

є факультативною стадією, і допускається у порядку адміністративного судочинства (ст. 105–112 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України) [3].

До прав суб'єкта, зобов'язаного розглядати адміністративну скаргу на дії, рішення чи бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації, слід віднести право проводити опитування посадовця, результати діяльності якого оскаржуються, а також проводити додаткові опитування осіб, причетних до надання тієї чи іншої публічної послуги [26, с. 97].

У результаті адміністративного оскарження дій, рішень чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг може бути прийнято одне з управлінських рішень, пов'язаних із: задоволенням вимог, пред'явлених у скарзі; задоволенням вимог частково; визнанням рішень, дій або бездіяльності посадових осіб органів публічної адміністрації правомірними; відмовою в задоволенні скарги [26, с. 98]. Отже, в адміністративному регламенті повинні бути передбачені особливості виконання таких управлінських рішень з адміністративного оскарження дій, рішень чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг [26, с. 98]..

Не можемо не згадати, що спостерігається очевидний ефект від запровадження практики оскарження дій, рішень та бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг в адміністративному порядку – зменшення кількості адміністративних позовів і забезпечення реалізації принципу оперативності прийняття судового рішення [26, с. 98].

Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному порядку є обов'язковою стадією, без якої неможливо звернутися до судових органів [26, с. 98]. Втім навіть за умови дотримання такої адміністративної процедури оскарження позивачі в адміністративних судах Німеччини чекають слухання справи місяцями, а то й роками [6, с. 71-72].

У Великій Британії до схеми органів, до яких може звертатися громадянин на місцевому рівні за задоволенням своєї скарги на результати надання публічних послуг Національною поліцією України, входять: консультаційна агенція; радник; Департамент органу місцевого самоврядування; Департамент юридичних послуг; Підкомітет з питань скарг; Омбудсмен [78, с. 143].

На думку англійських учених, такі типи поведінки мають вважатися поганим адмініструванням: грубість; небажання працювати зі скаржником як з особою, котра наділена правами; відмова відповідати на слушні запитання; нехтування тим, щоб поінформувати скаржника на вимогу про його права або права на компенсаційні виплати; свідоме надання дезорієнтаційної або неадекватної поради; ігнорування дієвої поради; пропонування відмовитися від задоволення скарги або пропонування непропорційного задоволення скарги; прояви расової, статевої або іншої дискримінації; неповідомлення особі, яка втрачає право на апеляцію; відмова в належному інформуванні щодо права на апеляцію; помилкові процедури; порушення процедури здійснення адекватного моніторингу відповідності процедур; ігнорування рекомендацій, які мали сприяти належному поводженню з користувачами послуг; частковість; не пом'якшення ефекту чіткого дотримання букви закону в разі, коли це спричиняє очевидно несправедливе поводження [78, с. 144].

Встановленню прав та обов'язків скаржника повинно відповідати відповідне встановлення прав та обов'язків суб'єкта владних повноважень, що має право розглядати адміністративну скаргу [26, с. 100].

Вважаємо, що слід погодитися з обґрунтованою пропозицією О. Ю. Іващенко щодо доцільності на підставі позитивного досвіду Великої Британії запровадження таких варіантів подання скарги: «через депутата місцевої Ради, через Консультативне бюро (які рекомендується створити для надання безкоштовних порад та консультацій громадянам у вирішенні їх юридичних, фінансових та інших проблем) або безпосередньо до

департаменту, що має розглядати скарги» [78, с. 145]. Вчений підкреслює, що велике значення у підвищенні ефективності оскарження дій, рішень чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг має створення в структурі кожного органу місцевого самоврядування Департаменту з питань юридичних та публічних послуг Національною поліцією України і Підкомітету з питань скарг та посилення ролі омбудсмена в процесі оскарження публічних послуг Національною поліцією України в Україні [78, с. 145].

Також варто повністю погодитися з позицією Д. О. Власенко, який пропонує внести зміни до частини 2 статті 19 Закону України «Про адміністративні послуги», передбачивши обов'язковість подання адміністративної скарги на рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації до вищого органу [39, с. 160]. Порядок адміністративного оскарження рішення, дії чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг необхідно передбачити типовим адміністративним регламентом, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України. Результат розгляду адміністративної скарги є підставою для подальшого оскарження у порядку адміністративного судочинства [26, с. 100].

Враховуючи, що з моменту взяття за основу проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, незважаючи на нагальну необхідність його прийняття, вже минуло понад десять років, вбачається за доцільне внести зміни до чинних норм законодавства України [26, с. 98].

Запровадження обов'язковості адміністративного порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг дає можливість поставити питання про доцільність розгляду такої категорії адміністративних позовів у скорочені строки. Тому пропонується доповнити частину 1 статті 263 КАСУ пунктом б, який викласти у такій редакції: «1. Суд розглядає за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому

провадженні) справи щодо: ... б) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг» [26, с. 98].

Висвітливши оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг, перейдемо до розкриття сутності контролю за діяльністю органів поліції щодо надання публічних послуг як другої гарантії законності надання публічних послуг Національної поліції України [26, с. 98].

До контролю за додержанням законодавства з надання публічних послуг Національною поліцією України можна застосувати певні класифікаційні підстави, запропоновані Т. О. Коломоєць, проте з урахуванням особливостей контролю, що безпосередньо розглядається: 1) за суб'єктом контролю – державний (з боку державних органів: президентський, парламентський та інші), приватний (громадський), змішаний (спільний); 2) за об'єктом – контроль за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування; 3) за предметом контролю – за ініціативою фізичних та юридичних осіб тощо; 4) за методом, способом чи формою проведення контролю – інвентаризація, рейд, запит, громадське слухання, ревізія, перевірка тощо; 5) за ступенем втручання в об'єкт контролю – пряме (безпосереднє) або непряме (опосередковане) втручання в оперативну діяльність; 6) залежно від стадії контролю – попередній, оперативний (поточний), остаточний (підсумковий); 7) залежно від обсягу контролю (за кількістю різновидів діяльності) – повний (за всією діяльністю органів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг Національною поліцією України), вибірковий (щодо окремих видів таких послуг); 8) з урахуванням необхідності використання під час контролю спеціальних приладів і спеціальних засобів – контроль за їх допомогою або без їх використання; 9) за спрямованістю – з боку інших органів (зовнішній) чи самоконтроль (внутрішній); 10) за характером контрольної діяльності – загальний і спеціальний (з окремих питань); 11) залежно від мети – щодо з'ясування умов і причин, що сприяли порушенню вимог законодавства,

щодо притягнення до відповідальності винних, щодо аналізу якості та ефективності/неефективності діяльності тощо; 12) за впливом наслідків проведеного контролю на об'єкт – позитивний, негативний (репресивний); 13) за безпосереднім суб'єктом здійснення – місцевими органами виконавчої влади, центральними органами виконавчої влади, правоохоронними органами, судовими органами, територіальною громадою тощо; 14) за кількістю суб'єктів контролю – індивідуальний, колективний тощо; 15) за сферою підконтрольної діяльності – внутрішній (щодо підконтрольних об'єктів), міжвідомчий (за наявності іншої «відомчої належності»), позавідомчий (за відсутності безпосередньої підпорядкованості між суб'єктами контрольних правовідносин, здійснюється суб'єктами, наділеними загальною компетенцією здійснювати контроль); 16) за безпосереднім спрямуванням – за законністю чи за доцільністю діяльності тощо[26, с. 102].

Визначаючи елементний склад організаційно-правового механізму контролю за додержанням законодавства з надання публічних послуг Національною поліцією України, звернемо увагу на позицію О. І. Васильєвої, яка визначає об'єктом контролю у сфері надання публічних послуг Національною поліцією України діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Науковець також підкреслює чільне місце в елементному складі суб'єктів, тобто тих, хто здійснює контроль [33, с. 23]. Суб'єкт – особа, група осіб, організація тощо, яким належить основна роль у певному процесі; носій певних прав та обов'язків [31, с. 650].

Визначаючи суб'єктів контролю за дотриманням законодавства з надання публічних послуг Національною поліцією України, зазначимо, що відповідно до статті 28 Закону України «Про звернення громадян» повноваженнями з контролю за дотриманням законодавства про звернення громадян наділені Верховна Рада України, народні депутати України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений із прав людини Верховної Ради України, Верховна Рада Автономної Республіки

Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети, депутати місцевих рад, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій [188; 26, с. 102].

Згрупувавши на підставі цього переліку суб'єктів контролю, що розглядається, можна виділити контроль з боку державних органів (президента, законодавчої влади, системи виконавчої влади, органів місцевого самоврядування [38, с. 109], судової системи [49, с. 153–154]) та недержавний (громадський) [163, с. 418–421].

Громадський контроль є одним із видів соціального, який здійснюється громадянами чи їх об'єднаннями; є важливою формою демократії та способом залучення населення до публічного адміністрування суспільством і державою [204, с. 67]. Контроль якості надання публічних послуг Національною поліцією України може здійснюватися у формі звернення громадян щодо виявлених порушень і їх усунення; скарг на рішення, дії чи бездіяльність надавачів послуг; запитів про надання інформації (не конфіденційної) тощо [26, с. 103]. Погоджуємося з твердженням Н. О. Пушкарьової у тому, що задовольнити потреби населення в якісних публічних послуг Національною поліцією України можливо лише за активної участі громадськості, адже завдяки громадському контролю співвідношення сприйняття отримувачами послуги її реальних характеристик скоротить «потенційний розрив між очікуваннями та сприйняттям корисного ефекту послуги» [204, с. 70].

Так, вдосконалення процесу надання публічних послуг Національною поліцією України за рахунок посилення громадського контролю та створення ефективного зворотного зв'язку з організаціями громадянського суспільства відбувається шляхом розроблення та впровадження проекту «Розповсюдження недержавного моніторингу за наданням якісних публічних послуг Національною поліцією України» на кшталт проекту «Поширення

кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг» [26, с. 103]. Серед основних досягнень проекту можна назвати такі: створення Ресурсного центру для громадських організацій із питань громадського моніторингу надання публічних послуг Національною поліцією України, що бажають впроваджувати практики громадського моніторингу (у 2015 р. ці функції виконуються ГО «Центр політико-правових реформ»); підвищення якості надання публічних послуг Національною поліцією України у 23 містах через надання малих грантів на впровадження інноваційних моніторингових ініціатив 16 громадських організацій [165].

Висвітливши контроль за наданням публічних послуг Національною поліцією України як гарантію забезпечення законності надання публічних послуг Національною поліцією України, виокремимо особливості притягнення до відповідальності за відмову в наданні публічних послуг Національною поліцією України.

Адміністративні правопорушення у сфері надання публічних послуг Національною поліцією України характеризуються рядом ознак, які прийнято поділяти на матеріальні і формально-юридичні [26, с. 104]. Адміністративний проступок з надання публічних послуг Національною поліцією України – це, насамперед, діяння, поведінка, вчинок людини (посадової особи, громадянина тощо), дія або бездіяльність, що відбиває ставлення суб'єкта до реальної дійсності, інших суб'єктів, держави (суспільства) [26, с. 104].

О. І. Остапенко в монографії «Адміністративна деліктологія» висловлює міркування, що законодавче визначення адміністративного делікту виділяє одну ознаку – протиправність; суспільну небезпеку і шкідливість він відносить до додаткових ознак [146, с. 169].

Ю. П. Битяк і В. В. Зуй визнають підставою адміністративного проступку наявність у нього трьох ознак: протиправності, винності, адміністративної караності, де остання не завжди має значення застосування

покарання. Реалізація адміністративного стягнення є лише його властивістю [24].

Адміністративним правопорушенням у сфері надання дозвільних послуг може бути тільки винне діяння, тобто свідомий, вольовий акт протиправної поведінки, вчинений умисно або необережно [26, с. 105]. Дані види вини притаманні адміністративним правопорушенням з матеріальними складами [26, с. 105]. Що ж до адміністративних правопорушень з формальним складом, то цікавою, на наш погляд, видається думка Д. М. Лук'янца, який стверджує, що видом вини даних порушень є намір та необачність. І визначає їх таким чином: намір має місце тоді, коли особа усвідомлювала характер (або зміст) вчинюваного протиправного діяння і бажала його вчинення [26, с. 105]. Необачність має місце, коли особа не бажала вчинення протиправного діяння, але вчинила його за умов, коли могла і повинна була уникнути його вчинення [121, с. 6].

Отже, адміністративним правопорушенням за відмову в наданні публічних послуг Національною поліцією України визнається протиправне, винне діяння (бездіяльність), яке завдає шкоди суспільним відносинам і за яке законодавством передбачено особливий вид державного примусу – адміністративну відповідальність.

Суб'єктом адміністративного правопорушення, яке полягає в порушенні правил надання публічних послуг Національною поліцією України, може бути тільки посадова особа. Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності не стільки за порушення певних правил власними діями, скільки за нерозпорядливість, незабезпечення виконання цих правил іншими особами, зокрема підлеглими [26, с. 105]. У зв'язку із цим в літературі пропонувалось внести зміни до законодавства, виключивши адміністративну відповідальність посадових осіб у разі прямого наказу (розпорядження) безпосереднього або вищестоящого керівника без ознак суперечності закону і якщо посадовою особою були вжиті всі можливі заходи до недопущення порушення встановлених правил [70, с. 133]), хоча в таких

випадках можна говорити про відсутність вини посадової особи. Адміністративне правопорушення, вчинене посадовою особою, одночасно є й дисциплінарним проступком, оскільки при цьому порушуються правила, забезпечення виконання яких належить до її службових обов'язків. Наявність ідеальної сукупності в цьому разі визнається більшістю вчених-адміністративістів [26, с. 105].

Сьогодні йде дискусія щодо притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб за відмову в наданні публічних послуг Національною поліцією України, що, на жаль, не вирішено на законодавчому рівні [26, с. 105].

С. В. Лихачов, розглядаючи питання адміністративної відповідальності за порушення правил дозвільної діяльності, вважає, що настає адміністративна відповідальність як у разі вчинення адміністративного проступку фізичною особою, так і відповідальність в адміністративному порядку, якщо має місце застосування фінансових санкцій до юридичних осіб або обмеження легітимності окремого виду діяльності (наприклад, призупинення дії документа дозвільного характеру) [120, с. 134].

В. І. Сіверін у дослідженні «Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації» пропонує удосконалення законодавства щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері надання дозвільних послуг здійснити трьома шляхами [26, с. 105]. Перший – прийняти загальний закон про адміністративну відповідальність підприємств, установ, організацій у сфері дозвільної діяльності незалежно від форм власності, у якому визначити обов'язкові ознаки складу адміністративного правопорушення, види стягнень, порядок їх застосування й виконання, відшкодування шкоди, вчиненої правопорушенням [26, с. 105]. Другий шлях – кодифікувати всі склади правопорушень, де передбачена відповідальність юридичних осіб, в єдиному Кодексі України про адміністративні правопорушення, який регулював би відповідальність фізичних і юридичних осіб. При цьому в

нормах його Загальної частини й у розділі про провадження у справах про адміністративні правопорушення врахувати специфічні правові особливості юридичної особи як суб'єкта адміністративної відповідальності у тому числі й у сфері дозвільної діяльності. Третій шлях – розробити і прийняти Кодекс про адміністративну відповідальність (адміністративні правопорушення) юридичних осіб як самостійний кодифікований акт [213, с. 169].

Об'єктивну сторону адміністративного правопорушення за відмову в наданні публічних послуг Національною поліцією України можна визначити як сукупність зовнішніх ознак проступку, які визначають акт зовнішньої поведінки правопорушника [26, с. 105]. Об'єктивна сторона дає характеристику суспільної шкідливості проступку, його спрямованості. Вона містить ряд ознак, які прийнято поділяти на головні та факультативні. До головних належить протиправне діяння двох видів – дія та бездіяльність. Діяння (дія чи бездіяльність) є обов'язковою ознакою складу правопорушення, і дуже важливо, щоб воно відбувалося в умовах свободи волі людини. Всяке насильство (фізичне, психічне), стихійні лиха, техногенні катастрофи й інші подібні юридичні факти, що позбавляють фізичну особу можливості діяти відповідно до своєї волі або спонукають вчиняти всупереч своїй волі, є обставинами, що повинні розцінюватися як такі, що виключають антигромадську спрямованість і протиправність діяння, а отже, і його караність [26, с. 105].

Т. О. Коломоєць та Г. Ю. Гулевська зазначають, що адміністративно-правова дія – це протиправна, активна, свідома і вольова поведінка особи, яка завдає і може створити реальну можливість завдання шкоди об'єкту, що охороняється нормами адміністративного права [9, с. 85]. Дія – це сукупність усвідомлених, вольових рухів тіла з метою завдання або погрози завдання шкоди юридичним відносинам, які охороняються нормами адміністративного права та передбачають адміністративну відповідальність [86, с. 135]. Більшість адміністративних проступків, пов'язаних з наданням публічних послуг Національною поліцією України, можуть бути вчинені шляхом як дії,

так і бездіяльності. Деякі з них можуть бути вчинені тільки шляхом дії (провадження господарської діяльності без відповідних дозвільних документів – стаття 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення), інші – тільки шляхом бездіяльності (несвоєчасне повідомлення дозвільним органом суб'єкта господарювання про прийняття рішення – стаття 166-10 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення за відмову в наданні публічних послуг Національною поліцією України характеризується внутрішнім психічним ставленням осудного дієздатного суб'єкта до вчиненого ним адміністративного правопорушення [26, с. 107]. Адміністративна відповідальність без встановлення вини не є властивістю сучасного адміністративного права [26, с. 107].

Отже, адміністративна відповідальність за відмову в наданні публічних послуг Національною поліцією України – це застосування до осіб, які порушили не тільки процедуру надання та отримання певного адміністративно-правового акта, а й порядок поводження з об'єктом підвищеної небезпеки тощо, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою негативні наслідки для цих осіб і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах, встановлених нормами адміністративного законодавства.

Із цього визначення можна зробити висновок, що адміністративна відповідальність за правопорушення – відмову в наданні публічних послуг Національною поліцією України – поділяється на: порушення порядку надання публічних послуг Національною поліцією України; порушення порядку отримання публічних послуг Національною поліцією України; порушення процедури поводження з об'єктами підвищеної небезпеки, які є об'єктом публічних послуг Національною поліцією України [26, с. 107].

Підсумовуючи, слід наголосити, що адміністративна відповідальність і механізм застосування адміністративних стягнень за вчинення

правопорушень за відмову в наданні публічних послуг Національною поліцією України регулюються поряд із Кодексом України про адміністративні правопорушення й іншими нормативно-правовими актами. Більшість із них є підзаконними та мають відомчу спрямованість, що ускладнює процедуру їх реалізації.

Отже, виходячи з розуміння гарантій законності та публічних послуг Національною поліцією України, пропонуємо виділити такі види гарантій забезпечення законності надання публічних послуг Національною поліцією України:

- *звернення суб'єктів звернення до органів поліції відповідно до закону України «Про звернення громадян»;*
- *контроль за діяльністю Національної поліції України щодо надання публічних послуг;*
- *оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг у судовому порядку (адміністративне судочинство);*
- *притягнення до відповідальності публічних службовців органів поліції за відмову в наданні певного виду публічної послуги.*

Запропоновано під гарантіями забезпечення законності надання публічних послуг Національною поліцією України розуміти правові норми, що визначають специфічні юридичні засоби, умови та порядок реалізації прав, юридичні засоби їх охорони та захисту у разі порушення з розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення тощо).

До ознак гарантій забезпечення законності надання публічних послуг Національною поліцією України необхідно відносити: регламентується нормативно-правовими актами; наявність специфічних юридичних засобів, встановлення певних умов та порядку реалізації прав суб'єктів звернення; юридичні засоби охорони прав суб'єктів звернення щодо надання публічних послуг Національною поліцією України; захист у разі порушення розгляду

заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, дозвіл, ліцензія, реєстрація, посвідчення тощо).

2.3. Зарубіжний досвід надання публічних послуг в діяльності правоохоронних органів

Зі сталим розвитком української державності процес демократизації всіх сфер життєдіяльності суспільства закономірно супроводжується еволюцією соціально-правової орієнтації правоохоронних органів України й механізму реалізації їхньої компетенції [241, с. 146]. Нині переглядаються й визначаються сучасні місце та роль цих органів у механізмі держави України, відбувається переорієнтація їхньої діяльності на соціальний складник і основним завданням стає забезпечення умов для нормального, стабільного життя суспільства [241, с. 146].

З метою вивчення та запровадження позитивного іноземного досвіду надання публічних послуг правоохоронними органами нами проведено моніторинг офіційних веб-сайтів органів зарубіжних країн, які надають такі послуги у сфері внутрішніх справ [241, с. 147]. Аналізу піддавалася інформація, що міститься на офіційних веб-сайтах міністерств внутрішніх справ та органів поліції США, Канади, Грузії, Республіки Естонія, Королівства Швеції, Республіки Фінляндія, Латвійської Республіки та Словацької Республіки тощо. Зауважимо, що вибірка сайтів здійснювалася довільно і не мала на меті проведення досліджень системи надання публічних послуг конкретних країн [241, с. 147].

Насамперед слід відзначити, як показав проведений нами аналіз, переважно вікном доступу до електронних послуг в правоохоронній діяльності є веб-сторінки цих правоохоронних органів та структур.

Теоретичні дослідження, присвячені темі необхідності реформування поліції та пошуку оптимальних шляхів її здійснення розпочались майже одночасно у США та Великобританії у 50-60-их рр. минулого століття. Основною темою таких досліджень у США стали проблеми дотримання прав людини, що було зумовлено, внутрішньою політичною ситуацією у країні та визнанням того, що такі випадки дійсно мають місце. Вихід з такої ситуації законодавець вбачав у розробці та впровадженні більш детальних та жорстких інструкцій, які регламентують діяльність поліції (у відповідності з основними положеннями Верховного Суду США від 1966р., відомими як Кодекс MIRANDA). Подальший розвиток досліджень у США, присвячений темі пошуку методів реформування поліції пов'язаний з такими іменами дослідників цієї теми як Р.Троянович, Мосс, Голдстейн, Кепелер, чії праці започаткували розгляд цього питання. Здійснивши аналіз найбільш поширених проблем, з якими стикається поліція, та виділивши причини цих проблем, дослідники запропонували варіант виходу з кризової ситуації у поліції - перехід її до нової моделі роботи, в основу якої покладено спільне вирішення поліцією та громадою, проблем які її хвилюють. Зазначений підхід поступово набув значного поширення та є відомим як «community policing».

Ідея використання децентралізованих установ з метою надання державних послуг запроваджена і в США, оскільки реформаторами вважається, що саме децентралізоване управління здатне забезпечити надання послуг більш оперативно і при більш повному врахуванні місцевих умов [118, с. 213]. Втім не має загальноприйнятих стандартів за структурою місцевих органів і за масштабами повноважень, наданих їхнім посадовим особам [118, с. 213]. У низці відомств керівники місцевого рівня наділені всіма повноваженнями щодо реалізації програм надання послуг, тоді як в інших відомствах представники міністра можуть лише незначно (або взагалі не можуть) впливати на хід виконання програм - найчастіше вони відповідають лише за відносини між відомствами та сферами державної

влади [118, с. 213]. З метою забезпечення якості надання державних послуг американським урядом затверджено програму «Службова етика в державних органах» [118, с. 213].

Кардинальні зміни в концептуальному наповненні діяльності поліції відбулися протягом 70-80-х рр. ХХ ст., коли Європою прокотилася хвиля студентських заворушень і шахтарських страйків. Масові незадоволення роботою підрозділів поліції спричинили пошук нових ефективних заходів, які б покращили імідж правоохоронних органів і змінили місце й роль поліції в суспільстві. Основною метою цих заходів було позиціонування поліції як організації обслуговування, а не як силового відомства [260, с. 86]. Розпочався процес соціалізації поліції, який призвів до якісних внутрішніх змін у її діяльності та перетворив її на суспільно значущий інститут, основним призначенням якого є консолідація громадських зусиль на вирішення низки гострих соціальних проблем.

Нова філософія поліцейської діяльності була відображена вже у Кодексі поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку, затвердженому резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 р. № 34/169. У документі відстоюється ідея служіння поліцейських професіоналів та професійної поліцейської організації общині, цивільному населенню. У ст. 1 Кодексу міститься наступне положення: «Посадові особи з підтримання правопорядку постійно виконують свої обов'язки, послугуючи громаді й захищаючи всіх осіб від протиправних актів відповідно до високого ступеня відповідальності, що вимагається їхньою професією» [260, с. 478]. Цього ж року було прийнято Резолюцію 690 Парламентської Асамблеї Ради Європи, якою затверджувалися «Декларація про поліцію» [53]. Отже, слід погодитися з В. П. Ворушило, який звертає увагу на те, що «зарубіжні поліцейські формування мають міцну і чітко сформульовану етико - особистісну основу свого існування», і законність їх функціонування визначається не просто формальною відповідністю букві закону, а ґрунтується на особистій відданості духу закону та громадянському

обов'язку [41, с. 153].

За словами Девіда Бейлі, «діяльність поліції, орієнтована на права людини, вимагає, щоб поліція, як на рівні співробітників, так і на рівні відомства, визнавала значення спостереження та інтересу до своєї діяльності з боку сторонніх осіб; не обов'язково, щоб процес контролю подобався поліції, однак вона повинна сприймати його як невід'ємну умову легітимності» [255, с. 4].

Діяльність поліції повинна бути спрямована на своєчасне виправлення знайдених помилок і прорахунків у власній системі. Так, американські поліцейські наголошують на тому, що спочатку слід навести лад у себе, а вже потім забезпечити якісне обслуговування населення за межами поліцейської дільниці. Подібний принцип у країнах англо-американського типу правових систем отримав назву «якість із середини назовні» [263, с. 77].

Департаментом поліції США визначено 32 функції поліції, безпосередньо пов'язані з наданням послуг населенню [4, с. 23]. Виконання дій з надання таких послуг займає майже 70 % робочого часу працівників поліції [153, с. 193]. Зокрема, поліція залучається до таких напрямків роботи, як пропагандистсько-виховна робота з населенням; участь у розв'язанні сімейних і побутових конфліктів; надання психологічної допомоги жертвам насильства і громадянам, які опинилися в критичних ситуаціях; порятунок потерпілих від нещасних випадків і надання їм екстреної медичної допомоги; участь в антиалкогольному та антинаркотичному громадських рухах і програмах; надання допомоги дітям з неблагополучних родин; організація допомоги і сприяння різним громадським формуванням з боротьби з правопорушеннями тощо. Як правило, реалізація цих функцій здійснюється у формі консультацій, порад, пропозицій, пов'язаних зі зверненням поліції до різних державних і недержавних організацій, соціальних служб і населення з метою залучення їх до вирішення завдань щодо охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю та організацією взаємодії в цій роботі [245, с.165].

Говорячи про функціонування поліції США, слід пам'ятати про те, що поліцейська система Сполучених Штатів є децентралізованою, її місцеві та регіональні підрозділи зберігають значний рівень автономії. Втім, реалії сучасного життя вимагають координації зусиль правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю. Оскільки в умовах конституційної незалежності штатів здійснити пряму централізацію поліцейських органів неможливо, робляться спроби зробити це опосередковано, зовнішньо зберігаючи традиційну децентралізовану форму поліцейської організації. Одним зі способів підпорядкування місцевої поліції та поліції штатів єдиному центру - Міністерству юстиції США - є створення у 2000 р. в рамках останнього Адміністрації сприяння правозастосовній діяльності (Law Enforcement Assistance Administration) [206, с. 90-95], яка, зокрема, сприяє розповсюдженню корисного правоохоронного досвіду, що виправдав себе на місцевому рівні. Крім того, у 1979 р. було засновано комісію з питань акредитації правоохоронних органів, призначенням якої є розробка стандартів поліцейської діяльності, спрямованих на підвищення ефективності функціонування поліції та забезпечення її готовності до надання громадянам правоохоронних послуг, посилення співпраці та координації з іншими правоохоронними службами системи кримінальної юстиції, зростання довіри громадян до її працівників [4, с.440-441].

Яскравим прикладом, є офіційний сайт Національної поліції *Великобританії* [150], на якому можна оперативно отримати інформацію та допомогу щодо:

- злочину;
- надзвичайної події;
- дорожньо-транспортної пригоди;
- шахрайства;
- тероризму;
- зникнення людини;
- антисоціальної поведінки [160].

Підчас скоєння правопорушення є можливість швидкого он-лайн зв'язку, лише за допомогою одного кліку[160]. Важливе значення надається можливості подати е-скаргу чи написати подяку, крім того велика роль відноситься праву людини на інформацію[160].

Значна увага приділяється електронному консультуванню [160]. Відкритість та прозорість відслідковується в можливості отримання статистичних даних, таких як, наприклад, дані про стан місцевої злочинності; чи можливість дізнатися про загублену та знайдену власність тощо[160].

Громадяни *Великобританії* мають високу громадянську свідомість, тому що впевнені у тому, що держава дбає про них та захищає їх права[160]. Висока результативність пов'язана як раз з тим, що у *Великобританії* держава та громадяни перебуває на стадії формування тісних партнерських відносин [150; 160].

У структурі лондонської поліції є служби так званих надзвичайних послуг (The London Emergency Services Liaison Panel), що надають безкоштовні медичні послуги населенню у разі настання нещасного випадку або виникнення надзвичайних подій, а також послуги транспортування до лікувальних закладів, забезпечуючи особливі комфортні умови для важкохворих. При цьому адміністрація працювала над розвитком та поліпшенням обслуговування населення з метою досягнення рівня сервісного обслуговування світових стандартів якості [128,с. 56].

У *Великобританії* патрульні поліцейські намагаються попередити формування груп людей, які знаходяться в місцях відпочинку ввечері та вночі з метою запобігання масовим правопорушенням. Крім того, поліція підтримує постійний зв'язок з мешканцями тих районів, де зосереджені розважальні заклади і де існує реальна небезпека виникнення порушень громадського порядку. Такий зв'язок підтримується по телефону або шляхом прямих контактів поліції з громадянами. Констеблі відвідують громадян, проводять опитування та бесіди про те, що вони бачать біля своїх будинків,

чи не заважає їм гомін, який зчиняють відвідувачі розважальних закладів тощо. У ряді випадків поліція навіть оплачує користування телефонами окремим громадянам за те, що власник повідомляє поліції про події, які відбуваються навколо його будинку чи квартири [96, с. 84-85].

Основною метою даної концепції є формування якісно нових відносин між населенням і поліцією, які визначаються насамперед як партнерські. Крім того, поліція повинна сприймати громадян не тільки як партнерів, але і як своїх клієнтів. І, відповідно, планувати роботу так, щоб від законослухняних громадян не надходило ніяких дорікань на якість поліцейського обслуговування. У своїй роботі поліція повинна якомога рідше й тільки у виняткових випадках застосовувати силу й тільки за умови, що всі інші способи впливу вже випробувані. Основним завданням поліції тепер вважається служіння в першу чергу суспільству, громадянам, а потім вже державі й уряду [66, с. 27-28.].

Поліція Великобританії є показовою в плані програмного, стратегічного підходу до вдосконалення правоохоронної діяльності й налагодження партнерських стосунків з населенням. Перш за все слід згадати, що сам термін «партнерство» (partnership) має британське походження, і партнерство між поліцією і населенням в Об'єднаному Королівстві являє собою не якийсь допоміжний поліцейський ресурс, а єдино можливу форму діяльності поліції. Британського поліцейського вчать переважно тому, як здійснювати свою діяльність у зв'язці із суспільством [58, с. 74], проявляти толерантність і повагу до громадян. Відомо, що керівникам англійської поліції заборонено в першій половині робочого дня робити зауваження підлеглим, щоб зіпсований настрій констебля не впливав на якість його діяльності й стосунки з населенням.

До традиційної налаштованості на партнерство між поліцією і населенням слід додати також активну позицію в даній сфері британського уряду. Було ухвалено програму «Crime and Disorder Act 2000», яка, по-перше, законодавчо закріпила ідею «безпечного суспільства», що стала

головним стимулом, критерієм і метою всієї поліцейської діяльності; по-друге, надала завершеного характеру системі стратегічного планування поліцейської діяльності, яка почала формуватися у Великобританії ще протягом 80-90-х рр. ХХ ст. [58, с. 61]. Характерним для Англії є прийняття різноманітних стратегій як на національному, так і на місцевому рівнях. Так, у 1999 р. було прийнято Національну стратегію зниження злочинності, відмітною рисою якої є акцентування уваги на профілактичних заходах. «Документ стратегічної політики» (Strategic Policy Document), підготовлений та виданий Асоціацією головних офіцерів поліції, наполягає на впровадженні ідеї «якості обслуговування» [129, с. 17]. Кожна стратегія розробляється з урахуванням вимог системи SMART [59, с. 52]. Загалом характерним для англо-американської традиції є зацікавлення громадян різними промовистими аббревіатурами, наприклад, британський муніципальний проект, спрямований на зниження злочинності неповнолітніх, має назву «Relief of boredom of teenagers – ROBOT», що перекладається як «звільнення молоді від нудьги» [57, с. 62].

Заслуговує на увагу також британська стратегія «найвищої цінності» (best value), яка вимагає, щоб органи поліції демонстрували «дієвість, ефективність і якість своїх послуг». Про це, зокрема, йдеться у Циркулярі міністра внутрішніх справ 2009 р. [257, с. 276]. Стратегія надає можливість місцевій владі звернутися не до державної поліції, а до інших агентств, якщо вони пропонують послуги, які більшою мірою відповідають завданням «найвищої цінності» з точки зору їх вартості та якості [129, с. 56]. Це, безумовно, є суттєвим викликом функціонуванню поліцейських структур.

Отже, діяльність британської поліції має достатньо широке і всебічне нормативно-правове забезпечення. Крім вже названих нормативів слід згадати й про комплексний Акт з питань злочинності та громадських заворушень 1998 р., який якісно змінив роботу поліції, її пріоритети, засоби і форми діяльності. На основі цього Акта функціонують різні місцеві партнерства, які сприяють об'єднанню зусиль щодо забезпечення

правопорядку. Так, членами партнерства Лейстершира є: міська рада Лейстера, Управління поліцією, Управління по роботі зі звільненими з місць позбавлення волі та умовно засудженими, Управління охорони здоров'я, Торговельно-промислова палата, Рада з расової рівності, Ліцензійна служба, що займається реєстрацією та відкликанням ліцензій у барів та нічних клубів, суд, прокуратура, Об'єднання волонтерів та групи по роботі з жертвами злочинів. Таким чином, поліція Великобританії є інститутом, який координує зусилля усього суспільства для викорінення різноманітних форм і типів протиправної поведінки [59, с. 54-55].

Про наближеність поліції до населення в країнах англо-американської правової системи свідчить і наступний факт. У Канаді, як і у Великобританії, невеликі поліцейські дільниці вночі зачиняються, але всі громадяни знають номери домашніх телефонів поліцейських, і якщо в цьому виникає необхідність, то поліцейські прибувають на роботу з дому [73, с. 110-111].

Варто детальніше зупинитися на досвіді *Канади* [110]. Так, згідно з Законом Провінції Онтаріо (Канада) про поліцейські послуги від 1990 р. [111, с. 185], Поліцейські послуги надаються по всій території Онтаріо відповідно до наступних принципів: а) потреба у забезпеченні безпеки та охорони усіх людей та усього майна в Онтаріо; б) важливість забезпечення фундаментальних прав, гарантованих Канадською Хартією прав та свобод, а також Кодексом про права людини; в) потреба у співпраці між надавачами поліцейських послуг та громадами, які вони обслуговують; г) важливість поважного ставлення до потерпілих від злочинів та розуміння їхніх потреб; д) потреба у належному сприйнятті плюралістичного, багаторасового та багатокультурного характеру спільноти Онтаріо; е) потреба зробити поліцейські сили представниками тих громад, які вони обслуговують [110, с. 144].

Означений закон встановлює, що кожен муніципалітет, якого стосується даний підрозділ, зобов'язаний забезпечувати адекватні та ефективні поліцейські послуги відповідно до своїх потреб - *Основні*

поліцейські послуги [110, с. 144]. Адекватні та ефективні поліцейські послуги повинні включати у себе щонайменше усі з наведених нижче послуг: попередження злочинів; забезпечення виконання законів; допомога потерпілим від злочинів; підтримка публічного порядку; ліквідація наслідків надзвичайних подій [110, с. 144].

Реформи, що провадились у середині 90 -х рр. у *Канаді*, були засновані на фінансових принципах, їх наслідком стало масове скорочення кількості державних службовців, у тому числі і в Міністерстві суспільних робіт та державних послуг, що спричинило в країні масові дискусійні обговорення на тему, чи постраждала якість послуг у прагненні уряду виконати фінансові завдання [226]. Як наслідок було створено альтернативну систему надання послуг [226]. В організаційній структурі поліцейських підрозділів Торонто (Канада), яка була затвердженою у грудні 2008 р., окремих сервісних підрозділів не передбачено, оскільки значення самого терміна «служба» має буквальне значення - «служіння» народові [264]. Тобто кожен поліцейську функцію розглядають, як надання правоохоронних послуг. Водночас підрозділи інформаційного, матеріально-технічного забезпечення та зв'язку, окрім обслуговування самої поліцейської системи, є суб'єктами підприємницької діяльності [118; 226].

Реформи, що провадились в середині 90 -х рр. в *Канаді*, були засновані на фінансових принципах, їх наслідком стало масове скорочення кількості державних службовців, в тому числі і в Міністерстві суспільних робіт та державних послуг, що спричинило в країні масові дискусійні обговорення на тему, чи постраждала якість послуг у прагненні уряду виконати фінансові завдання [226]. Як наслідок було створено альтернативну систему надання послуг [226]. Організаційною структурою поліцейських підрозділів Торонто (Канада), окремих сервісних підрозділів не передбачено, оскільки семантика самого терміна «служба» має буквальне значення - «служіння» народові [21]. Тобто кожен поліцейську функцію розглядають як надання правоохоронних послуг [226]. Водночас, підрозділи інформаційного, матеріально-технічного

забезпечення та зв'язку, окрім обслуговування самої поліцейської системи, є суб'єктами підприємницької діяльності [226].

Природа і зміст подібної діяльності достатньо чітко виражені в так званій доктрині КАРКА, яку покладено в основу функціонування поліції Канади. Основні позиції цієї доктрини виглядають наступних чином:

- 1) громадяни є клієнтами для поліції;
- 2) поліція і населення є партнерами, які рівною мірою несуть відповідальність за стан правопорядку;
- 3) профілактика правопорушень, відновлення справедливості стосовно потерпілого, недопущення подальшого залучення громадянина до злочинної діяльності (повернення людини суспільству) повинні бути покладені в основу діяльності поліції;
- 4) ефективність функціонування поліції оцінюється населенням;
- 5) забезпечення мінімального застосування сили під час вирішення конфліктних ситуацій [36, с. 14].

Серед публічних послуг, які надаються в сфері правоохоронної діяльності *Федеративної республіки Німеччини* [151], слід особливо виокремити послуги пов'язані з реалізацією інструментів електронної демократії [160]. Зокрема, офіційний сайт Федеральної поліції Німеччини, насамперед, характеризується доступністю інформаційних ресурсів та розміщеної на них інформації. Функціонує він ще з 1999 року [160]. Передбачена зручність та легкість користування цими ресурсами [160]. Будь-який громадянин може швидко направити своє е-звернення до правоохоронних органів.

Присутній такий інструмент електронної демократії як е-консультування у вигляді «Задай питання» та отримай на нього кваліфіковану відповідь. У наявності е-бібліотека нормативно-правових документів. Найяскравішим прикладом є залучення та навчання добровольців, які долучаються потім до Народної поліції Німеччини у вигляді співпраці із правоохоронними органами.

Аналізуючи можливості отримання різноманітних повноцінних електронних послуг в правоохоронній сфері, ми дійшли до висновку, що найбільш повно і концентровано ці послуги представлені і надаються на веб-сайті Федерального міністерства внутрішніх справ - <http://www.bmi.bund.de/>.

Показником запровадження концепції якості управління до сфери поліцейської діяльності стало проведення першого Європейського конгресу з питань управління якістю роботи поліції, який відбувся у м. Монстер (ФРН) у березні 1998 р. На Конгресі були визначені головні підходи до створення нової моделі діяльності поліції, підкреслено, що, по-перше, поліція розглядається як сервісна служба, котра надає послуги населенню на окремій території, і, по-друге, поліція повинна існувати для громадян, розвиваючи для них систему послуг [131].

Концепція «сучасної боротьби зі злочинністю» характерна для ФРН та деяких інших країн Європи. Головне місце в діяльності кримінальної поліції посідає не попередження, припинення або розкриття злочинів, а так зване орієнтування у злочинному середовищі. Поліція повинна не вичікувати, коли з'являться повідомлення про вже вчинений злочин, а активно втручатися у кримінальні події, конспіративно проникати у злочинні угруповання, займатися вербуванням і навіть у разі потреби провокувати вчинення злочину. Слід уточнити, що під провокуванням розуміється не підбурювання законослухняного громадянина до злочинної діяльності, а спосіб змусити особу, яка готується до злочину, діяти у не вигідних для неї умовах і тим самим полегшити завдання її затримання і викриття. Характерна для західних правових систем тенденція надання підозрюваній особі можливості вчинити злочин під контролем правоохоронного органу чітко виражена у словах франкфуртського спеціаліста з кримінального права К. Людерсена: «Оберігати осіб, схильних до злочинів, від остаточного падіння - зловживання, що несумісне з повагою до людської гідності й суперечить соціальним завданням держави» [126, с. 125].

Для скандинавської моделі боротьби зі злочинністю характерні наступні особливості: 1) створення при Міністерстві юстиції Національної Ради з питань попередження злочинів, яка здійснює планування і координацію діяльності всіх органів, які займаються проблемами боротьби зі злочинністю; 2) створення системи компенсації шкоди жертвам правопорушень із державних фондів; 3) надання безкоштовної юридичної допомоги жертвам насильницьких і статевих злочинів незалежно від матеріального стану потерпілих [35, с. 54].

Поліцейські ФРН у своїй роботі керуються принципами, сформульованими одним з післявоєнних міністрів внутрішніх справ Карлом Северінгом: 1) уся поліцейська діяльність підпорядкована парламентському контролю і через це, опосередковано - суспільству; 2) під час здійснення повноважень поліцейські повинні керуватися не лише законом, але й брати до уваги моральні норми, які підтримує громадська більшість; 3) робота поліції повинна бути зорієнтована на служіння населенню, оскільки ефективними дії поліції можуть бути лише за умови наявності згоди населення з поліцією [57, с. 60].

У Франції також багато уваги приділяється покращенню іміджу поліції серед населення, зміні пріоритетів поліцейської діяльності. Ці завдання властиві й французьким службам порятунку в горах або на морі (8КС) - спеціальним ротам обслуговування, створеним у державі в тому числі й з метою компенсування негативного образу поліції [254, с. 147]. На Центральну дирекцію Національної поліції МВС Франції покладено багато повноважень, основними її функціями є наступні: перевірка виконання рішень МВС; контроль за правильним розподілом обов'язків між різними службами й розстановкою кадрів; сприяння адаптації поліції до потреб населення; участь у розробці необхідних реформ. Крім того, апарат цього відомства здійснює проведення перевірок за скаргами населення на органи поліції й накладає дисциплінарні стягнення на поліцейських [47, с. 96].

Поліція Швеції (швед. *Svenska polisen*) - сукупність урядових агентств Королівства Швеції, до компетенції яких віднесено питання охорони правопорядку. Це відомство, що є підзвітним Міністерству юстиції Швеції, складається з Національного департаменту поліції й 21 окружного управління. У свою чергу Національний департамент поліції включає два підрозділи: Національне бюро розслідувань і Шведську службу безпеки [158].

У шведській поліції можна отримати, зокрема, такі адміністративні послуги: одержання паспорта та національного посвідчення особи (ID-картка); одержання дозволу на зброю; одержання дозволів на проведення публічних заходів, демонстрацій та феєрверків; одержання витягу про відсутність або наявність судимості.

Офіційний сайт Поліції Швеції для зручності споживачів містить окремий розділ з інформацією про адміністративні послуги, які надає поліція, а саме: відомості про процедуру отримання адміністративної послуги, вартість та порядок оплати, а також строки надання. Для одержання паспорта необхідно звернутися до поліцейського паспортного офісу. Передбачається можливість попереднього електронного запису, в деяких містах (як-от: Стокгольм, Хальмстад, Карлсхамн та деякі інші) попередній електронний запис є обов'язковим. Разом із поданням заявки громадянин Швеції обов'язково має оплатити вартість послуги, при цьому можливим є безготівковий розрахунок.

Поліція також уповноважена видавати дозволи та ліцензії на проведення різних публічних зібрань та громадських заходів (як-от: спортивних заходів, демонстрацій, публічних зустрічей, організації ярмарок, виставок, карнавалів тощо), на володіння та придбання зброї та феєрверків, на використання громадського простору (торгівля в громадських місцях, розміщення знаків, збір коштів тощо). Заявки на проведення заходів можна подати особисто, поштою або надіслати факсом не менше, ніж за тиждень до проведення запланованого заходу. Разом із заявкою необхідно здійснити

оплату вартості цієї адміністративної послуги.

Згідно із законодавством Швеції, поліція відповідає за ведення реєстру судимостей та підозр у вчиненні правопорушень. Даний реєстр містить інформацію про осіб, які мають судимість та/або знаходяться під підозрою у вчиненні правопорушення. Особа має право особисто звернутися до поліції за витягом про наявність чи відсутність судимості або підозри щодо неї, й ця адміністративна послуга є безкоштовною [261].

Аналізуючи офіційний сайт Національної поліції Швеції [152] можна зробити певні висновки. Як і в попередніх прикладах, Швеція є не виключенням в тому, що в органах внутрішніх справ налагоджений тісний взаємозв'язок з населенням. Принцип роботи поліції Швеції як раз і ґрунтується в основному на довірі.

Можливість он-лайн сповіщення про крадіжки чи шахрайство, наявність електронних звітів про злочинність за допомогою мережі Інтернет.

Поліція Болгарії серед послуг, які надає, виокремлює такі як: видача посвідчуючих особу документів (особисті картки, документи на право водіння транспортного засобу, паспорт); послуги дозвільного характеру стосовно вибухових речовин, вогнепальної зброї та боєприпасів; послуги сигнально - охоронного характеру; послуги дорожньої поліції (реєстрація транспортних засобів та їх власників, внесення необхідних змін); міграційна робота (реєстрація іноземців, продовження терміну перебування іноземцям, видача документів, підтверджуючих право постійного проживання у країні, оголошення недійсним втрачених документів) [149].

Європейським кодексом поліцейської етики [68], прийнятим у 2001р. Комітетом міністрів Ради Європи. Заслугує уваги коментар до визначених завдань, наданий Радою Європи, стосовно тлумачення завдання поліції «надання допомоги». Так, надання допомоги населенню є ще одним аспектом діяльності більшості європейських органів поліції, і ця функція у різних державах є розвинутою різною мірою. Віднесення до завдань і функцій поліції послуг дещо змінює її призначення у тому розумінні, що

поліція перетворюється з органу який застосовує тільки примус, «силу», в орган який надає „послуги” населенню, тобто - обслуговує населення.

Варто зазначити, що Європейський кодекс поліцейської етики, даючи роз'яснення процедури надання послуг зазначає, що надання послуг не слід ототожнювати з деякими адміністративними завданнями поліції (наприклад, видача паспортів). Як правило, функції поліції як органу публічної служби пов'язані з її роллю як органу, до якого можна звертатись населенню, і доступність поліції у цьому плані є одним з головних її елементів. Функція послуг поліції більше пов'язана з духом місії поліції по відношенню до населення, аніж з наділенням її широкими повноваженнями щодо надання послуг як доповнення її традиційних завдань [68].

Європейський кодекс поліцейської етики з приводу надання послуг поліцією вказує на те, що кожна держава-член повинна напрацювати основні напрямки діяльності поліції у цій сфері та передбачити механізм їх виконання поліцією [68]. Саме цей підхід покладено у практику запровадження надання послуг поліцією у кожній з країн.

Необхідно звернути увагу також і на оригінальний досвід законодавчого регулювання діяльності поліції в Ізраїлі. В Законі «Про поліцію» (1971 р.) цієї країни чітко сформульовані основні завдання національної поліції: охорона громадського порядку; забезпечення особистої безпеки громадян; захист майна громадян від незаконних посягань; виявлення, розкриття, розслідування та попередження кримінальних правопорушень, насамперед злочинів; затримання осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів; віддання до суду осіб, які вчинили злочин; надійне та безпечне утримання ув'язнених злочинців.

Цікавими для законопроектної діяльності є також узагальнення, здійснені В.Л. Фільштейном, котрі доводять, що в роботі Національної поліції Ізраїлю законодавчо визначені такі конкретні функції, як адміністративна, оперативно-розшукова, кримінально-процесуальна, виконавча та охоронна (на договірних засадах). Значне місце посідає й

адміністративна діяльність, яку можна поділити на внутрішньо-системну та зовнішню адміністративну діяльність, перша з яких забезпечує формування та функціонування самої поліції, а друга спрямована на виконання завдань та функцій, які визначають соціальне призначення поліції, й пов'язана з охороною громадського порядку та безпеки, боротьби з кримінальними правопорушеннями.

Отже, впродовж останніх десятиріч у Європі спостерігається стабільна тенденція інтеграції поліції у громадянське суспільство та наближення її до населення. Ця мета в деяких Європейських державах досягається за допомогою розвитку «поліції по місцю проживання».

Функція послуг поліції більше пов'язана з духом місії поліції по відношенню до населення, аніж з наділенням її широкими повноваженнями щодо надання послуг як доповнення її традиційних завдань. Зрозуміло, що поліція не може брати на себе надто велику відповідальність в сфері надання послуг, тому кожна держава повинна напрацювати основні напрями діяльності поліції у цій сфері та передбачити механізми їх виконання поліцією [68].

Отже, можна сказати, що Європейський простір проголошує функцію надання послуг населенню поліцією як вираження загальної тенденції розуміння її ролі у суспільстві.

Таким чином, результати моніторингу офіційних веб-сайтів міністерств внутрішніх справ та органів поліції окремих країн Європейського Союзу (Королівства Швеції, Латвійської Республіки, Республіки Естонія, Республіки Фінляндія та Словацької Республіки тощо) щодо функціонування моделей забезпечення споживачів публічними послугами органами поліції дозволили виокремити такі особливості надання зазначених послуг у цих країнах:

— *у безумовному віданні органів поліції залишено послуги, які мають специфічний характер та прямо або опосередковано пов'язані з питаннями безпеки, зокрема послуги щодо дозвільної діяльності у сферах,*

які становлять підвищену суспільну небезпеку або послуги, що стосуються персональної інформації про особу щодо видачі різних видів посвідчуючих документів [241];

— інфраструктура надання публічних послуг органами поліції характеризується тим, що обслуговування заявників здійснюється переважно у сервісних центрах органів поліції відповідної країни, рідше - безпосередньо у відділках поліції [241];

— передбачається широке коло способів подання заяв про надання публічних послуг: поштою, електронною поштою, факсом, телефоном або особисто. Також заохочується попереднє бронювання часу та місця надання послуги[241];

— у разі подання заяв на отримання публічних послуг в підрозділах поліції заохочується вибір споживачем електронної форми обслуговування, зокрема, шляхом зменшення вартості електронних звернень порівняно з особистим відвідуванням центрів обслуговування[241];

— порядок оплати послуг також є досить чітким: у всіх розглянутих країнах разом із заявою щодо обслуговування споживач обов'язково має подати квитанцію про сплату вартості відповідної послуги[241]. Створено можливості для різних способів оплати послуги: готівкою, дебетовою картою або за допомогою інтернет-банкінгу.

2.4. Напрямки удосконалення надання публічних послуг Національною поліцією України

Попередній розгляд теоретичних засад, нормативного базису й особливостей практичної реалізації надання публічних послуг Національною поліцією України дозволив встановити такий перелік основних проблем, пов'язаних із наданням зазначених послуг:

- ✓ неврегульованість процедури взаємодії між органами місцевого самоврядування та Національною поліцією України;
- ✓ дублювання функцій органів, що надають електронні послуги;
- ✓ надмірна кількість державних органів, організацій, які залучені до процесу надання публічних послуг Національною поліцією України;
- ✓ невичерпаний перелік документів, встановлених як обов'язкові для отримання певних видів публічних послуг, що надаються Національною поліцією України;
- ✓ відсутність чіткої інформації щодо отримання певних видів публічних послуг, що надаються Національною поліцією України; або оскарження процедури й результатів її надання;
- ✓ невизначений розмір плати публічних послуг, що надаються Національною поліцією України;
- ✓ великі затрати часу для споживачів публічних послуг, що надаються Національною поліцією України.

Враховуючи галузевий розбіг і різноаспектність зазначених проблем, зрозуміло, що вирішити їх єдиним рухом через прийняття окремого – навіть найбільш досконалого – нормативного акта неможливо. Для оптимізації й підвищення ефективності реалізації надання публічних послуг Національною поліцією України пропонуємо декілька напрямів удосконалення, серед яких виділимо такі: 1) нормативно-правовий; 2) організаційно-інформаційний; 3) науковий. Далі розглянемо ці напрямки детальніше.

Нормативно-правовий напрям полягає в удосконаленні нормативно-правових актів у сфері надання публічних послуг Національною поліцією України.

Виходячи з положень дослідження викладених в попередніх підрозділах дисертації нами запропоновано на рівні Кабінету Міністрів України необхідно прийняти Постанову «Про затвердження типового адміністративного регламенту щодо надання публічних послуг Національною поліцією України», в якій би було врегульовано загальні

положення; вимоги до порядку надання публічних послуг Національною поліцією України; звернення заявників через інформаційно-телекомунікаційні системи; адміністративні процедури; порядок і форми контролю за наданням публічних послуг, що надаються Національною поліцією України; порядок оскарження дій (бездіяльності) посадової особи при наданні публічних послуг Національною поліцією України тощо. Зупинимось більш детально на змісті запропонованого проекту нормативно-правового акта.

Так, у загальних положеннях необхідно зазначити, що адміністративний регламент встановлює порядок організації діяльності Національної поліції України, пов'язаної з виконанням покладених завдань та визначених повноважень із надання публічних інформаційно-консультаційних послуг, розроблений з метою підвищення якості надання і доступності публічних послуг, що надаються Національною поліцією України, створення сприятливих умов для одержувачів публічних послуг, що надаються Національною поліцією України, визначає терміни і послідовність дій (адміністративних процедур) у процесі здійснення повноважень із надання публічних послуг Національною поліцією України.

Процедура з надання публічних послуг Національною поліцією України базується на загальноправових та спеціальних (галузевих) принципах. До перших віднесено: законність; оперативність та своєчасність; загальнодоступність правової та іншої необхідної інформації; неупередженість та справедливість; принцип юридичної відповідальності органів поліції та їх посадових осіб тощо. До спеціальних (галузевих) принципів належать: юридична визначеність, що полягає у необхідності визначати безпосередньо у законодавчому акті деякі види діяльності як електронні послуги, а деякі процедури – як особливості надання публічних послуг Національною поліцією України; зведення до раціонального мінімуму кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для надання публічних послуг Національною поліцією України; впровадження нових

організаційних форм надання публічних послуг, більш зручних для фізичних та юридичних осіб; постійний моніторинг якості надання публічних послуг Національною поліцією України, оптимальне використання можливостей взаємодіючих суб'єктів, конфіденційність, державний захист осіб, які надають допомогу у здійсненні заходів щодо запобігання та протидії корупції, державне стимулювання, паритетність, активність.

Кінцевим результатом надання публічних послуг Національною поліцією України є направлення заявникові запитаної інформації та видача необхідного документа.

Одержувачами публічної послуги є фізичні особи, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи, а також громадяни, іноземні громадяни та особи без громадянства, юридичні особи, відокремлені підрозділи юридичної особи, представництва нерезидентів, що не мають статусу юридичної особи, органи місцевого самоврядування (далі – заявники).

Кінцевим результатом надання публічних послуг Національною поліцією України є направлення заявникові запитаної інформації та видача необхідного документа.

У рубриці «Вимоги до порядку надання публічних послуг Національною поліцією України» потрібно розкрити порядок інформування про правила надання публічних послуг Національною поліцією України; індивідуальне усне інформування заявника з питань надання публічних послуг Національною поліцією України телефоном; індивідуальне письмове інформування заявника з питань надання публічних послуг Національною поліцією України; індивідуальне письмове інформування заявника з питань надання публічних послуг Національною поліцією України; терміни надання публічних послуг Національною поліцією України; перелік підстав для відмови у наданні публічних послуг, що надаються Національною поліцією України; плата за надання публічних послуг Національною поліцією України.

У положеннях «Адміністративні процедури» потрібно чітко охарактеризувати послідовність дій у процесі надання публічних послуг Національною поліцією України. Зокрема, підставою для початку надання публічних послуг Національною поліцією України є виконання певних дій від суб'єкта звернення до органу влади через інформаційно-телекомунікаційні технології щодо отримання певного виду електронної послуги.

Надання публічних послуг Національною поліцією України передбачає такі дії: а) одержувач публічних послуг, що надаються Національною поліцією України повинен: виконати певні дії через інформаційно-телекомунікаційні системи щодо надання певного виду електронної послуги; подати необхідні для розгляду документи; отримати послугу; мати можливість оскарження рішення Національної поліції України про відмову в наданні послуги в адміністративному або в судовому порядку. б) Національна поліція України, що надає послугу здійснює: перевірку правильності поданих документів; розгляд документів; прийняття рішення про видачу документа або відмову у видачі; видачу необхідного документа. Надання послуги включає такі адміністративні процедури: реєстрація звернення споживача у відповідному структурному підрозділі Національної поліції України; перевірка правильності оформлення документів.

Далі повинен бути опис реєстрації звернення у відповідному структурному підрозділі органу публічної адміністрації. Наприклад, заява про надання публічних послуг Національною поліцією України в установленому порядку реєструється в органі Національної поліції України.

Обов'язково в зазначеному проекті повинні бути положення щодо перевірки правильності оформлення документів. Так, посадова особа, відповідальна за надання публічних послуг Національною поліцією України, визначає правильність оформлення звернення, наявність платіжного документа, що підтверджує оплату (якщо це передбачено видом електронної послуги), а також те, чи входить запропонована інформація до переліку

послуг, передбачених стандартами надання публічних послуг Національною поліцією України.

У разі якщо документи оформлені неправильно, в них відсутні необхідні для надання публічних послуг Національною поліцією України відомості, а також затребувана інформація не входить до переліку послуг, посадова особа, відповідальна за надання публічних послуг Національною поліцією України, готує мотивоване повідомлення про відмову в прийомі заяви та необхідних документів. Повідомлення про відмову в прийомі документів має містити причини відмови і способи їх усунення.

Повідомлення про відмову в наданні публічних послуг Національною поліцією України підписується керівником органу поліції або заступником керівника щодо розподілу обов'язків. Повідомлення про відмову в наданні публічних послуг Національною поліцією України направляється заявникові через інформаційно-телекомунікаційні системи.

У положенні про порядок і форми контролю за наданням публічних послуг, що надаються Національною поліцією України необхідно зазначити, що поточний контроль за дотриманням послідовності дій, визначених адміністративними процедурами, та прийняттям рішень відповідальними особами органу публічної адміністрації здійснюється начальником органу поліції та заступниками начальника, відповідно до розподілу обов'язків.

Останнє, що обов'язково потрібно зазначити, – це порядок оскарження дій (бездіяльності) посадової особи під час надання публічних послуг Національною поліцією України. Наприклад, заявник (його представник) має право звернутися зі скаргою на дії (бездіяльність) і рішення, прийняті в ході надання публічних послуг Національною поліцією України, в органи публічної адміністрації України або в судові органи.

Однією з форм подальшого розвитку та вдосконалення системи надання публічних послуг Національною поліцією України є чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. Нині процедура отримання публічних послуг, що надаються Національною поліцією України

в Україні є складною. Слід констатувати, що врегулювання надання публічних послуг Національною поліцією України «технологічними картками» лише вказує на короткочасний прогрес, який перешкоджає створенню спеціального процедурного законодавства та відтерміновує його. Оскільки в адміністративному законодавстві України саме процедурна частина є найменш розвинутою, надзвичайно важливим є запровадження у сфері управління раціональних та демократичних адміністративних процедур, зокрема, у сфері надання публічних послуг Національною поліцією України. У розвинених країнах світу вже діють відповідні процедурні закони. Тому з метою врегулювання на законодавчому рівні багатоманітних процедурних відносин в управлінській діяльності органів поліції, їх посадових осіб вкрай важливо прийняти Адміністративно-процедурний кодекс України.

Іншим пунктом правового напрямку оптимізації надання публічних послуг Національною поліцією України вважаємо Адміністративно-процедурний кодекс. Як передбачалося його першим законопроектом, офіційно зареєстрованим 18.07.2008 за № 2789 [13], цей Кодекс регулюватиме всі процедурні аспекти сервісно-публічної діяльності органів виконавчої влади: форма заяви (ст. 54), її зміст (ст. 55), порядок подання заяв (ст. 56, 57), порядок їх реєстрації (ст. 58), порядок обчислення строків адміністративного процедури та процедурних строків (ст. 49-51), їх поновлення та продовження (ст. 52), правосуб'єктність фізичних та юридичних осіб та їх законних представників в адміністративному провадженні (ст. 23, 26) процедурні повноваження владних суб'єктів (ст. 27), документування адміністративних проваджень (глава 3).

Однак науковці виявили в цьому проекті Адміністративно-процедурного кодексу України суттєві недоліки. Серед таких визначено уніфікацію процедур усіх адміністративних проваджень, хоча процедурні режими для адміністративних проваджень, що ініціюються за заявою особи щодо забезпечення реалізації її прав і законних інтересів, а також виконання

ними визначених законом обов'язків та адміністративних проваджень, що ініціюються за заявою особи щодо захисту її прав, не можуть бути тотожними. Аналогічним чином процедури адміністративних проваджень, що ініціюються за заявою особи, не повинні ототожнюватись із процедурами адміністративних проваджень, що ініціюються адміністративним органом.

Крім того, за зауваженнями науковців, у законопроекті мають бути регламентовані не тільки порядок та процедури оскарження неправомірних рішень органів поліції(розділі V проекту Кодексу), але й порядок відновлення порушених в результаті дій та бездіяльності органів поліції, їх посадових осіб, прав, свобод та законних інтересів суб'єктів оскарження.

Враховуючи, що формально виписана законом процедура є правовою гарантією захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб – як споживачів публічних послуг, що надаються Національною поліцією України, так і суб'єктів процедурних проваджень, – Кодексом повинні передбачатись певні правові наслідки за неправомірність рішень, дії та бездіяльність органів поліції під час вирішення індивідуальних адміністративних справ. Так, у разі заподіяння неправомірними рішеннями, діями та бездіяльністю владних суб'єктів шкоди (моральної, фізичної, матеріальної) має наставати відповідальність, види якої (дисциплінарна, цивільна, адміністративна та кримінальна) та порядок притягнення до відповідальності, а також порядок відшкодування матеріальної та моральної шкоди за порушення прав фізичних та юридичних осіб в порядку адміністративного та цивільного судочинства повинні визначатись цим Кодексом, щоб дійсно реалізувати прагнення спростити публічно-правові відносини, виключити необхідність додаткового звернення до суду. У законопроекті ж, відповідно до ч. 3 ст. 112, питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, в межах своїх повноважень вирішує суб'єкт розгляду скарги. Водночас ст. 126 проголошує право особи на відшкодування моральної та матеріальної шкоди, завданої прийняттям незаконного рішення, діями чи бездіяльністю органу поліції під час

здійснення адміністративного процедури, в порядку, передбаченому законодавством.

Зазначимо також, що ці самі недоліки властиві законопроекту Адміністративно-процедурного кодексу України № 11472 від 03.12.2012: ч. 2 ст. 113 за змістом ідентична ч. 3 ст. 112 попереднього проекту і покладає повноваження щодо вирішення питання відповідальності винних у порушенні прав і інтересів оскаржувачів осіб на суб'єктів розгляду скарги. Стаття 114 проекту Кодексу від 03.12.2012 присвячена питанню відшкодування моральної й матеріальної шкоди, при цьому, наполягаючи на обов'язковості відшкодування, у ч. 2 цієї статті законопроект встановлює, що розмір моральної (немайнової) шкоди, що підлягає відшкодуванню, має визначатися судом [196].

Усі ці моменти, на нашу думку, мають бути враховані при підготовці чергового – сподіваємося, остаточного – проекту Адміністративно-процесуального кодексу України. Необхідність його прийняття українські правники стверджують вже майже два десятиліття; так, ще у 2001 році І. Б. Коліушко називав його важливою гарантією прав громадян у їх відносинах з публічними інституціями, що реально сприятиме громадянам у реалізації їх прав та свобод [91, с. 33]. Важливість процедурного аспекту діяльності владних суб'єктів щодо надання публічних послуг Національною поліцією України зазначається багатьма вченими, котрі водночас акцентують увагу на значущості правового регулювання цієї процедури і визначення конкретного органу її здійснення.

При цьому, визначаючи межі спеціально-правового регулювання процедури надання конкретних публічних послуг, що надаються Національною поліцією України, вчені констатують, що загальні правила, такі як вимоги до заявників, граничні строки проваджень, порядок встановлення плати за послуги, відповідальність суб'єктів, мають визначатися виключно законами. Підзаконні акти Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади в жодному разі не повинні

покласти додаткові до визначених законом зобов'язання на заявників, тому що на урядовому та відомчому рівні процедура надання публічних послуг Національною поліцією України підлягає регулюванню лише в межах регламентації дій структурних підрозділів та посадових осіб. Як вважають Т. Коломоєць та Ш. Гаджиєва, саме об'єднання всіх адміністративно-процедурних норм у єдиному кодифікованому акті сприятиме прозорості, визначеності відповідного регулювання, спрощенню правозастосування, дієвості контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування в адміністративно-процедурній сфері [94, с. 143].

Отже, одним з основних важелів правової регламентації процедур, зокрема й адміністративних проваджень за скаргою, з надання публічних послуг Національною поліцією України ми вбачаємо розробку та затвердження уніфікованих стандартів, тобто узагальненого законодавчого нормативного акта – Адміністративно-процедурного кодексу.

Узагальнення існуючих сьогодні наукових пропозицій українських та російських науковців і практиків щодо врегулювання діяльності владних суб'єктів з надання публічних послуг Національною поліцією України, результати наших досліджень щодо реального стану їх законодавчого врегулювання свідчать про негайну необхідність внесення змін до Закону «Про адміністративні послуги».

Таким чином, у межах першого напрямку – вдосконалення правової регламентації процедур надання публічних послуг Національною поліцією України – ми підкреслюємо необхідність законодавчого визначення основних засад сервісно-публічної діяльності органів виконавчої влади загалом, прийняття найближчим часом Верховною Радою Адміністративно-процедурного кодексу України та внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» зокрема.

Питання *удосконалення організаційно-інформаційний забезпечення* надання публічних послуг Національною поліцією України заслуговує на окрему увагу.

Щодо безпосереднього надання інформації про порядок отримання послуги й необхідні для цього документи, то й тут не все можна вважати функціонально оптимальним. По-перше, як зазначає М. Б. Острах, на практиці обсяг інформації, яку можна отримати в приміщенні органу поліції і на офіційній веб-сторінці, суттєво відрізняється від належного і залежить в першу чергу від організаційних чинників та ініціативності керівництва органу [148, с. 162]. По-друге, Інтернет-споживачами є не всі громадяни України. Сьогодні серед показників соціального становища населення фахівці виділяють так зване «цифрове розшарування» – поділ на тих, хто має доступ до Інтернету, та тих, у кого такий доступ відсутній; згідно з даними Київського міжнародного інституту соціології, у 2016 році доля споживачів Інтернету серед мешканців нашої країни досягла 62 % [199]. Це, звичайно, немало, але слід мати на увазі, що 38 % населення теоретично не можуть отримати необхідну інформацію щодо публічних послуг, що надаються Національною поліцією України за допомогою Порталу або веб-сторінок регіональних ЦНАПів.

Інформаційне охоплення цієї частини населення має відбуватися передусім за допомогою розміщення відомостей у приміщеннях органу поліції, призначених для особистого прийому, на інформаційних стендах, де для загального огляду має вивішуватися інформація щодо надання публічних послуг Національною поліцією України, структурного підрозділу, до якого необхідно звернутися, переліку необхідних документів, прийомних днів та годин прийому, строків розгляду звернення, розміру та порядку сплати збору (плати), інформації про законодавство, яке регулює порядок надання тієї чи іншої адміністративної послуги, а також контактний номер телефону, за яким споживач електронної послуги може уточнити необхідну для нього інформацію, зразки заповнених документів тощо [89, с. 44]. Доцільно встановлювати у приміщенні органів публічної адміністрації, які надають електронні послуги, спеціальні термінали, за допомогою яких відвідувачі органів поліції зможуть отримати ту ж інформацію, яка буде міститися на

веб-сторінці даного органу[89, с. 45]. Безумовно, інформація повинна надаватися безоплатно та бути загальнодоступною. Крім того, відомості про процедуру надання публічних послуг Національною поліцією України можуть також поширюватися через видання буклетів (брошур) та їх безоплатне розповсюдження у приміщенні органу поліції або відправлення за допомогою поштового зв'язку (за запитом особи) [89, с. 45]. Таким чином, жодна особа не буде обмежена у своєму праві отримати повну та достовірну інформацію, у тому числі з використанням новітніх технологій [89, с. 45].

Наукове забезпечення надання публічних послуг Національною поліцією України – ще одна проблема, яку не можна залишати осторонь нашого аналізу.

На виконання наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних, суспільних і гуманітарних наук Національної академії наук України на 2019-2023 роки, затверджених постановою Президії НАН України від № 30 від 30.01.2019, проводяться ґрунтовні наукові дослідження за такими темами:

- надання публічних послуг сервісними центрами МВС України;
- процедура надання публічних послуг Національною поліцією України;
- зарубіжний досвід надання публічних послуг органами поліції та його впровадження в діяльність Національної поліції України;
- державна політика щодо надання публічних послуг Національною поліцією України;
- адміністративний регламент з надання публічних послуг Національною поліцією України;
- взаємодія Національної поліції України з органами місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг;
- процедура видачі цифрового свідоцтва про реєстрацію транспортних засобів Національної поліції України;

- процедура видачі цифрового закордонного паспорту Національної поліції України;
- процедура видачі цифрового податкового номеру Національної поліції України;
- контроль за наданням публічних послуг Національною поліцією України тощо.

Беручи до уваги зазначене раніше, підкреслимо, що наукове забезпечення надання публічних послуг Національною поліцією України не може бути предметом лише юридично-наукового дискурсу; для всебічного вивчення цієї тематики й удосконалення практичної реалізації теоретичних здобутків необхідна участь фахівців з інших наук: соціологів, економістів, програмістів, експертів зі зв'язків із громадськістю. На наш погляд, це можна реалізувати шляхом проведення міждисциплінарних електронних конференцій і семінарів; винесення результатів, здобутих у ході обговорення цих питань експертами різних галузей знання, на оцінку громадськості; стимулювання за допомогою соціальних мереж громадських дискусій навколо експертних висновків.

Досвід розвинених демократичних держав свідчить, що з активним розширенням сфери надання публічних послуг Національною поліцією України в електронній формі можливо досягти значних переваг для суб'єктів звернення, зокрема за допомогою таких критеріїв як зручності, простоти, прозорості, швидкості обслуговування, а також подолати корупційні чинники. Загальновідомі види публічні послуги, що надаються Національною поліцією України, такі як, наприклад, реєстрація транспортного засобу, у розвинених демократичних державах можна отримати через Інтернет, у зручний час, просто, швидко та зручно, уникаючи тривалих черг та корупційних ризиків.

Висновок до другого розділу

1. Виділено стадії процедури надання публічних послуг Національною поліцією України: а) порушення процедури надання публічних послуг Національною поліцією України (підставами порушення є подача заяви зацікавленою в одержанні певного виду публічної послуги); б) розгляд або безпосереднє вивчення компетентним органом поліції поданих документів щодо надання публічної послуги ; в) прийняття рішення органом поліції щодо надання публічної послуги; г) оскарження прийнятих рішень органом поліції щодо отримання публічної послуги (факультативна стадія); д) виконання прийнятого рішення органом поліції щодо надання публічної послуги.

Запропоновано під процедурую публічних послуг, що надаються Національною поліцією розуміти врегульований законодавством України порядок діяльності підрозділів Національної поліції із розгляду заяви фізичної або юридичної особи (суб'єкта звернення) про можливість видачі адміністративного акта (дозволу, рішення, ліцензії, посвідчення сертифіката, акту тощо), який спрямований на забезпечення прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.

2. Виділено види гарантій забезпечення законності надання публічних послуг Національною поліцією України: звернення суб'єктів звернення до органів поліції відповідно до закону України «Про звернення громадян»; контроль за діяльністю Національної поліції України щодо надання публічних послуг; оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг у судовому порядку (адміністративне судочинство); притягнення до відповідальності публічних службовців органів поліції за відмову в наданні певного виду публічної послуги.

Запропоновано під гарантіями забезпечення законності надання публічних послуг Національною поліцією України розуміти правові норми,

що визначають специфічні юридичні засоби, умови та порядок реалізації прав, юридичні засоби їх охорони та захисту у разі порушення з розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення тощо).

3. Розкрито зарубіжний досвід органів поліції окремих країн Європейського Союзу щодо надання публічних послуг (Королівства Швеції, Латвійської Республіки, Республіки Естонія, Республіки Фінляндія та Словацької Республіки тощо) та виокремлено наступні особливості: а) у безумовному віданні органів поліції залишено послуги, які мають специфічний характер та прямо або опосередковано пов'язані з питаннями безпеки, зокрема послуги щодо дозвільної діяльності у сферах, які становлять підвищену суспільну небезпеку або послуги, що стосуються персональної інформації про особу щодо видачі різних видів посвідчуючих документів [241] тощо.

4. Для оптимізації й підвищення ефективності реалізації надання публічних послуг Національною поліцією України пропонуємо декілька напрямів удосконалення, серед яких виділимо такі: 1) нормативно-правовий; 2) організаційно-інформаційний; 3) науковий.

Обґрунтовано прийняття Закону України «Про адміністративні процедури» та Закону України «Про публічні послуги». Зокрема, Закон України «Про публічні послуги» повинен мати наступні реквізити: загальні положення (правова основа, суб'єкт здійснення тощо); вимоги до порядку надання електронної послуги (порядок інформування про правила надання електронної послуги, індивідуальне усне інформування заявника з питань надання електронної послуги через інформаційно-телекомунікаційні системи, терміни надання електронної послуги, перелік підстав для відмови в наданні електронної послуги, перелік документів, необхідних для отримання електронної послуги, плата за надання електронної послуги; адміністративні процедури (опис послідовності дій при наданні електронної послуги; реєстрація звернення у відповідному структурному підрозділі; перевірка

правильності оформлення документів; порядок і форми контролю за наданням електронної послуги; порядок оскарження дій (бездіяльності) посадової особи при наданні електронної послуги) тощо.

Запропоновано на рівні Кабінету Міністрів України необхідно прийняти Постанову «Про затвердження типового адміністративного регламенту щодо надання публічних послуг Національною поліцією України», в якій би було врегульовано загальні положення; вимоги до порядку надання публічних послуг Національною поліцією України; звернення заявників через інформаційно-телекомунікаційні системи; адміністративні процедури; порядок і форми контролю за наданням публічних послуг, що надаються Національною поліцією України; порядок оскарження дій (бездіяльності) посадової особи при наданні публічних послуг Національною поліцією України тощо.

Окремі теоретичні положення, практичні рекомендації та висновки розділу були висвітлені в авторських працях:

1. Нечаєв В.Е. Процедура надання публічних послуг Національною поліцією України у сфері обігу зброї. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. серія «Юриспруденція»*. 2017. № 30. Т.1. С. 139-141
2. Нечаєв В.Е. Види публічних послуг, що надаються Національною поліцією України. *Правова позиція*. 2017. № 2. С.170-175.
3. Нечаєв В.Е. Характеристика надання публічних послуг підрозділами національної поліції України. *Journal «ScienceRise Juridical Science»* 2018. № 2 (4). С. 16-20.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що виявляється у визначенні сутності надання публічних послуг Національною поліцією України. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд положень і рекомендацій, які конкретизовано в таких висновках.

1. Визначено поняття та ознаки публічних послуг, що надаються Національною поліцією України. Віднесено до ознак публічних послуги, що надаються Національною поліцією України: безпосередня ініціатива (заява) фізичних та юридичних осіб; доступність; імперативність правового регулювання отримання публічної послуги; відповідна процедура або/та чіткий адміністративний регламент; прозорість; публічний інтерес; результатом надання публічної послуги є індивідуальний акт типової форми (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення, реєстрація тощо); специфічна сфера застосування; фінансування за рахунок державного бюджету.

2. Розкрито принципи публічних послуг, що надаються Національною поліцією України. Доведено, що принципи надання публічних послуг Національною поліцією України взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити їх природу, індивідуальність і регулювальні можливості. При цьому кожен принцип має структурно відведене йому місце, що дає підстави для висновку: повноцінне розкриття змісту і потенціалу будь-якого принципу можливе лише в рамках і з урахуванням його системних залежностей. З іншого боку, взаємопов'язаність та взаємозалежність принципів веде до того, що порушення одного з них може викликати порушення інших. Якість надання публічних послуг Національною поліцією України досягається послідовним застосуванням

усієї системи принципів і кожного з них окремо.

3. Розроблено класифікацію публічних послуг, що надаються Національною поліцією України за наступними критеріями: юридичними наслідками (юридичні; фактичні дії); суб'єктом-споживачем: послуги для громадян (видача особистих документів, здійснення реєстраційних дій, видача ліцензій юридичних особам тощо); послуги для підприємців та юридичних осіб (реєстрація компаній, видача ліцензій, дозволів, консультації з питань оподаткування та інше); послуги інформаційного характеру, що надаються підрозділами Національної поліції України.

4. Систематизовано правове регулювання публічних послуг, що надаються Національною поліцією України. Основними проблемами надання публічних послуг Національною поліцією України, які потребують вирішення на законодавчому рівні, є: а) колізії в законах України, що призводять до різного тлумачення певних положень як суб'єктами влади, так і суб'єктами звернення (фізичними чи юридичними особами); б) відсутність державної політики щодо надання публічних послуг Національною поліцією України, що полягає в різноманітності понять видів послуг (державні, адміністративні, поліцейські, управлінські тощо) у підзаконних нормативно-правових актах; в) неузгодженість підзаконних нормативно-правових актів між собою, що призводить до різного тлумачення норм відповідними органами виконавчої влади, зокрема і органами поліції; г) недосконалий порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг; д) відсутність громадського контролю за наданням публічних послуг Національної поліції України тощо.

5. Охарактеризовано процедуру надання публічних послуг Національною поліцією України. Запропоновано під процедурою публічних послуг, що надаються Національною поліцією України розуміти врегульований законодавством України порядок діяльності підрозділів Національної поліції із розгляду заяви фізичної або юридичної особи (суб'єкта звернення) про можливість видачі адміністративного

акта (дозволу, рішення, ліцензії, посвідчення сертифіката, акту тощо), який спрямований на забезпечення прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.

6. Здійснено системний аналіз гарантій забезпечення законності надання публічних послуг Національною поліцією України. Віднесено до ознак гарантій забезпечення законності надання публічних послуг Національною поліцією України: встановлення певних умов та порядку реалізації прав суб'єктів звернення для отримання публічних послуг; захист у разі порушення розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, дозвіл, ліцензія, реєстрація, посвідчення тощо); наявність специфічних юридичних засобів для надання публічних послуг; регламентується законодавчими актами України; юридичні засоби охорони прав суб'єктів звернення щодо надання публічних послуг Національною поліцією України.

7. Узагальнено зарубіжний досвід надання публічних послуг в діяльності правоохоронних органів та виділено його позитивні здобутки для запровадження в Україні. Виокремлено особливості надання публічних послуг поліцією в зарубіжних країнах: а) більшість публічних послуг є платними, суб'єкт звернення публічної послуги сплачує собівартість наданої послуги тощо; б) здебільшого особа може отримати публічну послугу не тільки за місцем проживання, а й у будь-якому зручному для неї відділі та у зручний для неї час шляхом попереднього його бронювання, що додатково мінімізує утворення черг у сервісних центрах; в) інфраструктура надання публічних послуг поліцією характеризується тим, що обслуговування суб'єктів звернення здійснюється переважно у сервісних центрах органів поліції відповідної країни, рідше - безпосередньо у відділках поліції; г) передбачається широке коло способів подання заяв щодо надання публічних послуг до поліції: електронною поштою, поштою, факсом, телефоном або особисто тощо.

8. Обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення законодавства, яке регулює надання публічних послуг Національною поліцією України, і практики його реалізації.

Шляхами удосконалення надання публічних послуг Національною поліцією України визначено:

1) розроблення та прийняття Закону України «Про публічні послуги», приблизна структура якого наступна: загальні положення (правова основа, суб'єкт здійснення тощо); вимоги до порядку надання публічної послуги (порядок інформування про правила надання публічної послуги, індивідуальне усне інформування заявника з питань надання публічної послуги через інформаційно-телекомунікаційні системи, терміни надання публічної послуги, перелік підстав для відмови у наданні публічної послуги, перелік документів, необхідних для отримання публічної послуги, плата за надання публічної послуги); опис послідовності дій при наданні публічної послуги; реєстрація звернення у відповідному структурному підрозділі поліції; перевірка правильності оформлення документів; порядок і форми контролю за наданням публічної послуги; порядок оскарження дій (бездіяльності) посадової особи під час надання публічної послуги) тощо.

2) необхідність запровадження обов'язковості адміністративного порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг та доцільності розгляду такої категорії адміністративних позовів у скорочені строки. Запропоновано доповнити частину 1 статті 263 КАСУ пунктом 6, який викласти у такій редакції: «1. Суд розглядає за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) справи щодо: ... б) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності органів поліції щодо надання публічних послуг» тощо.

3) покращення доступності інформації щодо надання публічних послуг Національною поліцією України завдяки здійсненню таких заходів: а) створення консультаційних кабінетів; б) удосконалення сервісної культури

співробітників органів поліції щодо надання публічних послуг (прихильність до високої якості обслуговування, зосередження уваги на громадянинові/клієнті у сфері надання публічних послуг, постійне підвищення якості обслуговування щодо надання публічних послуг, інноваційне організаційне середовище, тощо); в) створення механізму контролю за наданням публічних послуг Національної поліції України; а) запровадження консультацій в онлайн-режимі, видання буклетів (брошур) і їх безоплатного розповсюдження у приміщенні органу поліції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Державне будівництво та місцеве самоврядування. Збірник наукових праць. 2002. Випуск 2. С. 9-10.
2. Административное право Украины : учебник для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец. / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др.] ; под ред. Ю. П. Битяка. [2-е изд., перераб. и доп.]. Харьков : Право, 2003. 576 с.
3. Административно-процедурный кодекс Украины : проект Закона Украины от 18.07.2008 № 2789 [Электронный ресурс]. Режим доступа : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF25H00A.html.
4. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / за ред. Ю.І. Римаренко, Є.М. Моїсеєв, В.І. Олефір та ін. К. КНТ, 2008. 816 с.
5. Адміністративна діяльність Національної поліції: навчальний посібник для підготовки до іспиту / Калюк О. М., Константинов С. Ф., Куліков В. А. та ін. ; за ред. Кулікова В. А. К.: Освіта України, 2016. 230 с.
6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги : зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимощук. К. : Факт, 2003. 496 с.
7. Адміністративне право : [навчальний посібник] / [Забарний Г. Г., Калюжний Р. А., Терещук О. В., Шкарупа В. К.]. К. : Вид-во. Паливода А. В., 2001. С. 15.
8. Адміністративне право України : Академічний курс : [підручник] : [у 2 т.] / [Авер'янов В. Б., Битяк Ю. П., Зуй В. В. та ін.] ; голова ред. кол. В. Б. Авер'янов. К. : Юридична думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. С. 80-84.
9. Адміністративне право України : навч. посібник / за заг. ред. Т. О. Коломoeць, Г. Ю. Гулевської. К. : Істина, 2007. 231 с.

10. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. (для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.) : в 2-х т. / [Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П. та ін.] ; голова редкол. : Авер'янов В. Б. К. : Юрид. думка, 2004. Т. 2 : Особлива частина. 583 с.
11. Адміністративне право України: навч. посібник: у 2 т. / [В.В. Галуцько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін.] / за заг. ред. В.В. Галуцька. - Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 320 с.
12. Адміністративне право України: Підручник/ За ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
13. Адміністративно-процедурний кодекс України : проект Закону України; реєстр від 18.07.2008 № 2789 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. URL.: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1148.1423.0>.
14. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні / [Електронний ресурс]. URL.: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=198893
15. Артемов Н.М., Ячменев Г.Г. Правовое регулирование неналоговых доходов бюджетов: учебное пособие. М.: ООО «Издательство «Элит», 2008. 376 с.
16. Ассортимент послуг. URL: <http://ukr.vipreshebnik.ru/entsiklopediya/19-a/760-asortiment-poslug.html>
17. Байтин М. И. О принципах и функциях права: новые моменты. Правоведение. 2000. № 3. С. 4–15.
18. Бакуменко В. Д. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : монографія. НАДУ. Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування К. : Вид-во НАДУ, 2005. 172 с.
19. Бандурка О. М. Професійна етика працівників органів внутрішніх справ. Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2001. 220 с.
20. Бандурка О.М. Адміністративний процес: підручник для вищих

навч. закладів. К.: Літера ЛТД, 2001. 336 с.

21. Бандурка О.М., Джафарова О.В. Міліція і населення: Теорія і досвід партнерства: монографія. Х. Вид-во Нац. ун-ту внутр. Справ. 2004. 199 с.

22. Банчук А. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство. К. : Вид. Москаленко О. М. 2013. С. 24–31.

23. Бахрах Д. Н. Административное право России: учеб. для студ. вузов., обуч. по спец. «Юриспруденция». М.: НОРМА : ИНФРА-М, 2000. 624 с.

24. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : конспект лекцій. Х. : Нац.. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1996. 160 с.

25. Боброва Н. А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1984. С. 92-98.

26. Бойко О.В. Гарантії забезпечення законності надання публічних послуг в Україні. дис...канд. юрид. наук. 12.00.07: Запор. нац. ун-т. Запоріжжя. 2020. 231 с.

27. Бородін І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина. Монографія. Херсон. : Вид-во «Олді – плюс», 2003. 218 с.

28. Буличов Є. В. Класифікація адміністративних послуг у сфері справляння податків і зборів. *Правова позиція*. 2019. № 4 (25). С. 32–39.

29. Буличов Є. В. Характеристика принципів адміністративних послуг у сфері справляння податків і зборів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 6. С. 241–244. URL : http://www.lsej.org.ua/6_2019/60.pdf

30. Буренко Т. О. Тенденції розвитку організаційно-правового забезпечення адміністративних послуг в Україні. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ*. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. Вип 4 (44). С. 14–18.

31. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник української мови. К. :

Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.

32. Буханевич О.М. Теоретико-правові та праксеологічні засади надання адміністративних послуг в Україні: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2016. 455 с.

33. Васильєва О. І. Діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг як об'єкт контролю. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління.* 2014. Вип. 1. С. 19-28. URL.: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2014_1_4

34. Вдовіченко В. Субстанціональні якості правової категорії «поліцейські послуги». *Підприємництво, господарство і право.* 2020. № 8. С. 152-156.

35. Ведерникова О.Н. Теория и практика борьбы с преступностью: скандинавская уголовно-правовая и криминологическая модель. *Государство и право.* 2008. № 7. С. 53–61.

36. Взаимодействие милиции/полиции и населения: отечественный и зарубежный опыт: учеб. пособие для вузов в 3 ч. / под общ. ред. С.А. Дербичевой, И.Ч. Шушкевича. Ч. 3 «Концептуальные основы и содержание подготовки сотрудников ОВД к взаимодействию с населением». Смоленск. 2001. 132 с.

37. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Ін-Юре, 2002. 668 с.

38. Власенко Д. О. Контроль та нагляд за додержанням законодавства з надання адміністративних послуг суб'єктами публічної адміністрації. *Київський часопис права.* 2015. № 2. С. 109–114.

39. Власенко Д. О. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 222 с.

40. Вне конфронтации. Международное право в период после холодной войны : сб. статей. М. : Спарк, 1996. С. 51-64.

41. Ворушило В.П. Зарубіжний досвід щодо зміцнення законності у діяльності поліції. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2005. № 3. С. 152–159.

42. Впровадження національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади. Урядовий контактний центр [Електронний ресурс]. URL.: http://ukc.gov.ua/contact_centeru/vprovadschennya_nacionalnoi_systemu/

43. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163-177 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviar.pdf>.

44. Галуцько В. Публічність в адміністративному праві України. URL: <http://geum.ru/next/art-24101.leaf-44.php>

45. Галуцько В.В. Публічний інтерес в адміністративному праві. *Форум права*. 2010. № 4. С. 178-182.

46. Голосніченко І. П. Правовий інститут адміністративного оскарження в регулюванні діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану. [Електронний ресурс]. URL.: http://irbis-nbuuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/VKPI_soc_2012_2_25.pdf

47. Гончарова І. А. Визначення процедури надання адміністративних послуг. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2017. Вип. 25. С. 40-42.

48. Горшенева И.А. Полиция в механизме современного государства: теоретико-правовые аспекты. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2002. 208 с.

49. Грибок І. О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2006. 220 с.

50. Гусаров С. Визначення понять адміністративної процедури та адміністративного процесу в адміністративному праві України. *Вісник Акад.*

упр. МВС. 2008. № 3. С. 6-18.

51. Даль В.И. Толковый словарь живого великого русского языка: в 4 т. М.: Рус. яз., 1980. Т. 3. 588 с.

52. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 3. М.: Гос. изд-во иностр. и нац. слов. 1955. 556 с.

53. Декларація про поліцію: Резолюція № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію». URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_803/print

54. Дембіцька С.Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. О., 2010. 185 с.

55. Денисюк Д. Завдання Національної поліції України: проблеми законодавчого закріплення. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С.100-104.

56. Денисюк Д. С. Місце та особливості діяльності Національної поліції України в системі органів публічної адміністрації. *Право і суспільство*. 2016. № 4. С. 115–120.

57. Дербичева С.А., Астапенко П.Н. Некоторые системные характеристики деятельности полиции/милиции в условиях глобализации. Проблемы межкультурной компетенции и восприятия роли и места преступности в современном обществе. *Закон и право*. 2005. № 1. С. 56–61.

58. Дербичева С.А., Астапенко П.Н. Партнерство полиции/милиции с обществом и угрозы полицейской/милицейской дивергенции. *Закон и право*. 2005. № 8. С. 73–76.

59. Дербичева С.А., Астапенко П.Н. Социализация полиции и партнерство с населением как стратегия борьбы с преступностью: европейские ноу-хау. *Закон и право*. 2002. № 1. С. 50–55.

60. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін. за заг ред. В. Б. Авер'янова. К. : Юстініан, 2007. 288 с.

61. Джафарова О. В. Щодо розуміння категорії «публічно-сервісна діяльність» Національної поліції. *Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти* : матеріали XI Міжнар. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 22 листопада 2016 р.). Донецький юрид. ін-т МВС України. Кривий Ріг, 2016. С. 55–58.

62. Договір про надання послуг: важливі аспекти. URL: <https://devisu.ua/uk/stattia/dogovir-pro-nadannyaposlug-vazhlivi-aspekti->.

63. Додаток 1 «Рекомендований переліку питань та ситуаційних завдань для проведення творчого конкурсу при вступі до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання» до «Методичних рекомендацій з організації та проведення творчого конкурсу у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку кадрів для Міністерства внутрішніх справ і Національної поліції України». URL: http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/abiturient/tvorch_konkyrs_2018_1.pdf

64. Долечек В. С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України : організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. К., 2005. 206 с.

65. Духневич О. С. Провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2012. 222 с.

66. Ежевский Д.О. Британская муниципальная полиция в системе органов государства и местного самоуправления. *Право и политика*. 2005. № 6. С. 8–31.

67. Європейська інтеграція: крок за кроком : посібник для журналістів. К.: Фонд «Європа ХХІ», 2001. 216 с.

68. Європейський кодекс поліцейської етики. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>

69. Жарая С.Б. Удосконалення процедур надання адміністративних послуг з питань ведення підприємницької діяльності виконавчими органами місцевого самоврядування. [Електронний ресурс]. URL.: www.nbuuv.gov.ua/e-

journals/DUTP/2006-1/txt/REGIONALNE/06zsboms. pdf.

70. Забалуева М. Ф. Административная ответственность должностных лиц аппарата государственного управления : дис... канд. юрид. наук.: 12.00.02. М., 1987. 184 с.

71. Загальне адміністративне право / за ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. С. 38.

72. Закон про адміністративну процедуру ФРН: [текст станом на 5 травня 2004 р.] // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство : зб. матеріалів Німецького фонду міжнар. правового співробітництва. К., 2006. С. 34–84.

73. Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): дис. ... канд.. юрид. Наук. К. 2002. 250 с.

74. Зозуля І. В. Поліцейські послуги в законодавстві України та на практиці. *Форум права*. 2019. № 3. С. 21–38.

75. Йосифович Д. Надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України та Національною поліцією. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13175>.

76. Іванченко О. Ю., Легеза Є.О. Правові основи надання судових послуг у вітчизняному законодавстві. *Правова позиція : науковий журнал Університету митної справи та фінансів*. 2017. № 2. С. 16–24.

77. Іванченко О.Ю. Поняття та ознаки судових послуг у сучасному адміністративному праві. URL: https://revolution.allbest.ru/law/00914748_0.html

78. Іващенко О. Ю. Оскарження адміністративних послуг у Великій Британії та Україні (порівняльно-правовий аналіз) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. 12.00.07 «Теорія управління ; адміністративне право і процес ; фінансове право». К., 2012. 20 с.

79. Інструкція 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: затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України № 622 від 21 серпня 1998 р. // Офіційний вісник України. 1998. № 42. Ст. 1574.

80. Ішханян А. Р. Поняття та сутність процедури надання електронних послуг в Україні. *Право і суспільство*. 2019. № 5. Ч. 1. С. 118–123.

81. Каштанина Т. В. Правовые понятия как средства постижения содержания права. *Советское государство и право*. 1981. № 1. С. 36-44..

82. Кельман М.С., Мурашин О.Г., Хома Н.М. Загальна теорія держави та права: Підручник. Львів: «Новий світ», 2003. 609 с.

83. Кирсанов С.А., Ошурков А.Т., Сергеенко А.М. Проблемы правового регулирования государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник / под общей ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер, 2007. 256 с.

84. Ківалов С.В. Основні напрямки реформування адміністративного права. *Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць*. Вип. 19. Одеса: Юрид. л-ра, 2003. С. 3-8.

85. Ключниченко А.П. Производство по делам о мелком хулиганстве. К. : РИО КВШ МВД СССР, 1970. 149 с.

86. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій. К. : Вентурі, 1996. 208 с.

87. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36. Ст. 446.

88. Кодекс України про адміністративні правопорушення [у ред. від 19.04.2020] [Електронний ресурс]. *Верховна Рада України. Законодавство*

України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80732-10/ed20120419/page2>.

89. Коліуш О.Л. Удосконалення правового регулювання та системи інформаційного забезпечення як напрям запобігання корупції під час надання адміністративних послуг. *Правова позиція*. 2019. № 3 (24). С. 43–48.

90. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Монографія. К.: Факт, 2002. 260 с.

91. Коліушко І. Б. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права. *Право України*. 2001. № 5. С. 30-34.

92. Колодій А. М. Принципи права України. К. : Нац. академія внутр. справ України, 1998. 208 с.

93. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України : теорія, досвід та практика реалізації. Запоріжжя : Поліграф, 2004. С. 12.

94. Коломоєць Т.О., Гаджиєва Ш.Н. Кодекс як джерело адміністративно-процедурного права України: пріоритети розробки в умовах сучасних правотворчих процесів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 74. С. 137-148.

95. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. К.: Юрінком Інтер. 2004.528 с.

96. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 530 с.

97. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посібник–К. : Прецедент, 2007. 531 с.

98. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

99. Концепція реформування публічної адміністрації [Електронний ресурс]. URL.: http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf.

100. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні (проект). *Адміністративна реформа в Україні: необхідність і перспективи проведення*: Матер. Міжнар. Конференції. 7 грудня 2005 р., Київ. С. 3-37.

101. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р.. *Офіційний вісник України*. 2006. № 7. С. 168–170.

102. Котюк І. Адміністративні послуги як категорія адміністративного права. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка Юридичні Науки*. 2010. № 84. С. **104-107**.

103. Кравченко Ю. Ф. Свобода як принцип демократичної правової держави. Монографія. Харків, 2003. 245 с.

104. Кравчук М. В. Теорія держави і права (опорні конспекта). К.: Атіка, 2013. 287 с.

105. Криштанович М. Ф. Державне регулювання нормативно-правових засад діяльності ОВС в сфері забезпечення національної безпеки України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. № 1. С. 262-269. [Електронний ресурс]. URL.: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apdy_2014_1_36.pdf

106. Кудряченко А., Здіорук О., Горєлов Д. Шляхи удосконалення надання публічних послуг громадянам у контексті децентралізації владних повноважень. [Електронний ресурс]. URL.: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juni/8.htm>

107. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. К.: Атіка, 2005. 352 с.

108. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. І., 2007. 187 с.

109. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. І., 2007. 21 с.

110. Ластович Д. М. Адміністративно-правові засади надання поліцейських послуг в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Харків 2016. 224 с.

111. Ластович Д. М. Місце та значення поліцейських послуг в діяльності національної поліції. *Форум права*. 2016. № 1. С. 141–146. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_1_25.pdf.

112. Легеза Є. О. Характеристика принципів провадження з надання публічних послуг. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. Вип. 2. С. 90-92.

113. Легеза Є. О. Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних послуг, що надаються органами влади, та його впровадження в діяльність міліції України. *Центральноукраїнський правничий часопис Кіровогр. юрид. ін-ту ХНУВС : зб. наук. праць*. Кіровоград : КірЮІ ХНУВС, 2011. № 1. С. 212–217.

114. Легеза Є. О. Поняття процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки. *Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ : зб. наук. праць*. 2011. № 3 (55). С. 116–122.

115. Легеза Є. О. Порядок надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки у сфері обігу зброї. *Вісник Академії митної служби України : Серія «Право»*. Дніпропетровськ, 2010. Вип. 2 (5). С. 66–70.

116. Легеза Є. О. Теорія публічних послуг : адміністративно-правова складова : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.

117. Легеза Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки. дис..... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро. 2015. 263 с.

118. Легеза Є.О. Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних послуг, що надаються органами влади та його впровадження в діяльності міліції України. URL: <http://radnuk.info/home/24281-2013-05-29-18->

119. Легеза Є.О., Чуриков Д.С. Адміністративні послуги міліції громадської безпеки у сфері обігу зброї та спеціальних засобів. Д.: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. 2010. 48 с.

120. Лихачов С. В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х, 2001. 177 с.

121. Лук'янець Д. М. Вина як суб'єктивна підстава адміністративної відповідальності та проблеми її визначення. *Адвокат*. 2004. № 7. С. 3–6.

122. Лунев А. Е., Студеникин С. С. Социалистическая законность в советском государственном управлении. М.: Юрид. изд-во Минюст. СССР, 1948. С. 105-106.

123. Лунев А.Е. Вопросы административного процесса. *Правоведение*. 1962. № 2. С. 43-51.

124. Магновський І. Й. Гарантії прав і свобод людини і громадянина в праві України (теоретико-правовий аспект). Автореф. дис... к.ю.н.: 12.00.01. Нац. акад. внутр. справ України. К., 2003. 20 с.

125. Маниліч Л.І. Публічні послуги в діяльності державної податкової служби України: організаційно-правові засади [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2012. 242.

126. Мансуров О.А. Зарубежные законодательства об уголовной ответственности за провокацию взятки либо коммерческого подкупа. Деятельность правоохранительных органов зарубежных стран: сб. науч. трудов. М. 2001. Вып. 1. С. 119–133.

127. Матузов Н. И. Субъективные права граждан СССР. Саратов: Приволжское книжное издание, 1966. С. 130-133.

128. Матюхіна Н.П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління: монографія. Х. Консум. 2001. 131 с.

129. Матюхіна Н.П. Управління поліцією зарубіжних країн: сучасні підходи та ключові поняття. Х. Гриф. 2006. 301 с.

130. Методичний посібник на тему «Деякі аспекти функціонування Національної поліції в Україні». Дніпро: ГУНП у Дніпропетровській області, 2016. 17 с.

131. Меннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт. пер.с англ. М. : Издательство «Весь Мир», 2003. 496 с.

132. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України. Запоріжжя, 2011. 40 с
133. Мицкевич А. Б. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом обществе / / Советское государство и право. - 1963. - №8. - С. 29.
134. Мицкевич А. В. Субъекты советского права. М.: ГИЮЛ, 1962. - С. 83.
135. Мицкевич Л.А. Предоставление публичных услуг как вид государственного управления. *Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): Сборник*. М.: Волтерс Клувер, 2007. 256 с.
136. Мілевський А. П. Характеристика принципів адміністративних послуг, що надаються підрозділами Міністерства юстиції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С. 173-177.
137. Нагарний О. П. Законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення / Дис. ... канд. юрид. наук, зі спеціальності 12.00.07. К.: Нац. акад. внутр. справ, 2003. 205 с.
138. Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2005. №11. С. 22-26.
139. Нова поліція: сервісна служба чи інститут боротьби із злочинністю? URL: <http://uire.org.ua/publikatsiyi/nova-politsiya-servisna-sluzhba-chi-institut-borotbi-iz-zlochinnistyuu>. 02.07.2016.
140. Овчаров А. Чому не всі завдання поліції мають реалізовуватися шляхом надання поліцейських послуг. URL: <https://vilneslovo.com/chomu-ne-vsi-zavdannya-policzii-povinni-realizovuvatisya-shlyaxom-nadannypoliczejskix-poslug>
141. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М, 1986. С. 786.
142. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Рус. яз., 1987. 750 с.

143. Околіта С. В. Справедливість та законність як принципи державно-правового регулювання: Дис. ... канд. наук з держ. упр: 25.00.02. К., 2000. С 135.

144. Осипов Г. В. Социальное мифотворчество и социальная практика. М. : норма, 2000. 543 с.

145. Особливості діяльності міліції громадської безпеки щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення у сфері дозвільної системи. URL: https://pidru4niki.com/1334020357216/pravo/osoblivosti_diyalnosti_militsiyi_gromadskoyi_bezpeki_schodo_rozglyadu_virishennya_sprav_pro_administrativni_praporushennya

146. Остапенко О. І. Адміністративна деліктологія. Львів : Львівський інститут внутрішніх справ при Укр. акад. внутр. справ, 1995. 312 с.

147. Острах М. Б. Принципи провадження з надання адміністративних послуг. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 376-380.

148. Острах М. Б. Провадження з надання електронних послуг в Україні. дис. . канд. юрид. наук : 12.00.07 . Міжн. університет бізнесу і права. Херсон, 2013. 236 с.

149. Офіційний сайт Головного сервісного центру МВС. [Електронний ресурс]. URL: <http://hsc.gov.ua/poslugi/poslugi-shho-nadayutsya-servisnimi-tsentram/>

150. Офіційний сайт Національної поліції Великобританії [Електронний ресурс] URL: <http://content.met.police.uk/Home>

151. Офіційний сайт Національної поліції Німеччини [Електронний ресурс] URL:: <http://www.bundespolizei.de/Web/DE/>

152. Офіційний сайт Національної поліції Швеції [Електронний ресурс] URL:: <https://polisen.se/>

153. Партнерство та співробітництво міліції з населенням: стан, проблеми, рекомендації / за заг. ред. В.О. Соболева, Ю.О. Свеженцевої. Х. Поларт, 2005. 240 с.
154. Патюлин Б. А. Государство и личность в СССР (правовые аспекты взаимоотношений). М.: Наука, 1974. С. 237.
155. Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. академіка АПрН України, доктора юридичних наук, професора Ю. М. Тодики, доктора юридичних і політичних наук, професора В. С. Журавського. К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 544 с.
156. Плугатар Т. А. Сутність механізму адміністративно-правового регулювання діяльності міліції України. *Форум права*. 2011. № 2. С. 741–744. [Електронний ресурс]. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2011_2_119.pdf
157. Погорілко В. Ф., Сірий В. І. Права та свободи людини і громадянина в Україні. К., 1997. С. 40.
158. Поліція Швеції. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. [Електронний ресурс]. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Поліція_Швеції
159. Положення про дозвільну систему: Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576. Зібрання законодавства України. 2000. Т.5. 5 (ПКМ) 6.
160. Полярна В.Л. Європейські практики надання електронних послуг в правоохоронній діяльності та перспективи їх впровадження в Україні. URL: https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2017/02/Ryabets_Polyarna_Derzhavne-upravlinnya.pdf
161. Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации. М.: Юрайт, 2010. 444 с.
162. Попов Л.Л., Мигачёв Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации. М. : Юрайт, 2010. С. 222.
163. Попова О.О. Громадський контроль у сфері надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ: проблемні питання.

Форум права. 2014. №1. С.418-421

164. Послуга. URL: <http://ukr.vipreshebnik.ru/entsiklopediya/61-p/3754-posluga.html>

165. Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг [Електронний ресурс]. URL.: http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/operations/projects/democratic_governance/project_sample12/

166. Право и межгосударственные объединения / [Вишняков В. Г., Егизаров В. А., Королев Ю. А., Тихомиров Ю. А., Юмашев Ю. М.] ; общ. ред. В. Г. Вишнякова. СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. 575 с.

167. Право соціального забезпечення. Загальна частина: навчальний посібник. Чернігів. ПАТ «Десна». 2016. 692 с.

168. Правознавство: Підручник / За редакцією В. В. Копейчикова, А. М. Колодія К.: «Юрінком Інтер», 2006 рік. 750 с.

169. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління на засадах демократичного врядування : дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02; Класич. приват. ун -т. Запоріжжя, 2010. 456 с.

170. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 409.

171. Про безоплатну правову допомогу : Закон України : від 02.06.2011 № 3460-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 51. Ст. 577.

172. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : проект Закону України від 577-VIII від 02.07.2015 / Президент України [Електронний ресурс]. URL. : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2299&skl=9.

173. Про затвердження Інструкції з діяльності дільничних офіцерів поліції: Наказ МВС України від 28.07.2017 № 650. Офіційний вісник України від 08.09.2017 2017 р., № 70, стор. 471, стаття 2136, код акта 87093/2017

174. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: Наказ МВС України від 06.11.2015 № 1376. Офіційний вісник України від 22.12.2015. № 99, стор. 201, стаття 3405, код акта 79798/2015

175. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління : наказ Міністерства юстиції України від 18.03.2004 № 26/5/ Мін'юст України. // Офіційний вісник України від 09.04.2004 — 2004 р., № 12, том 1, стор. 261, стаття 777, код акту 28242/2004.

176. Про затвердження Положення про Головний сервісний центр МВС: наказ МВС України від 07.11.2015 № 1393 (в редакції наказу від 26.11.2018 № 955). URL: <http://hsc.gov.ua/wpcontent/uploads/2019/02/Polozhennya-GSTS.pdf>.

177. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету міністрів України : від 28 жовтня 2015 р. № 877. [Електронний ресурс]. URL.:<http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248607704>

178. Про затвердження Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та Типового положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, м. Києва і Севастополя : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2012 № 21. *Офіційний вісник України*. 2012. № 5. Ст. 171.

179. Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення: Наказ МВС України від 04.12.2017 № 987. Офіційний вісник України від 06.02.2018 — 2018 р., № 11, стор. 144, стаття 405, код акта 88982/2018

180. Про затвердження Порядку взаємодії Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, з Національною поліцією України: Рішення національної комісії, що здійснює

державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації від 27.02.2018 № 117. Офіційний вісник України від 06.04.2018 — 2018 р., № 27, стор. 136, стаття 993, код акта 89651/2018

181. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів соціального патронажу звільнених осіб: Наказ МВС України, Мінсоцполітики, МОЗ України, Мін'юст України від 07.11.2011 № 429/831/769/3279/5 Офіційний вісник України від 29.12.2011 — 2011 р., № 99, стор. 233, стаття 3651, код акта 59642/2011

182. Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку: Наказ МВС України від 10.08.2016 № 773 Офіційний вісник України від 07.10.2016 — 2016 р., № 77, стор. 103, стаття 2582, код акта 83279/2016

183. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України: Наказ МВС України від 15.11.2017 № 930. Офіційний вісник України від 26.01.2018 — 2018 р., № 8, стор. 323, стаття 319, код акта 88856/2018

184. Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських: Наказ МВС України 09.11.2016 № 1179. Офіційний вісник України від 06.01.2017 — 2017 р., № 2, стор. 522, стаття 55, код акта 84380/2016

185. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 № 1023–ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 30. Ст. 379

186. Про заходи щодо виконання постанови Кабінету Міністрів України від 07.09.1993 № 706 «Про затвердження Положення про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії»: Наказ МВС України від 18.10.1993 № 642 / [Електронний ресурс]. URL.: <http://rada.gov.ua/>

187. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. Указ Президента України від 22.07.1998р. № 810. Офіційний вісник України. 1999. № 21. С. 32
188. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1966. № 47. Ст. 256.
189. Про Національну поліцію : Закон України : від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
190. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України. Відомості Верховної Ради України. К. : Парламентське вид-во, 1995. – № 4. 24 січ. С. 51. (втратив чинність).
191. Про основи національної безпеки України : Закон України. *ВВР України*. 2003. № 39. Ст. 351
192. Про право власності на окремі види майна: Постанова Верховної Ради України від 17.06.1992 року № 2471 XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. №35. Ст. 517.
193. Про соціальні послуги : Закон України від 19 червня 2003 р. № 966 / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. – 2003. № 45. Ст. 358.
194. Про схвалення Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України 09.06.2011 № 589-р. Офіційний вісник України. 2011. № 47. Ст. 1925
195. Про утворення територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 889. *Офіційний вісник України*. 2015. № 90. Ст. 3024
196. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні / автор-упорядник О.А. Банчук. К. Конус. 2009. 272 с.
197. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 11472 від 03.12.2012. [Електронний ресурс]. Режим доступу:

<http://www.minjust.gov.ua/0/41461>.

198. Проект Закону України «Про державну службу в органах виконавчої влади» внесено до Кабінету Міністрів України. *Бюрократ*. 2006. № 4-7. С. 2-15.

199. Проникнення Інтернету в Україні [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=pub>.

200. Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / Под ред. Ю.А.Тихомирова. М: Норма, 2007. 416 с.

201. Публічна адміністрація і публічний інтерес. Офіційний сайт Науково-Дослідний Інститут Публічного Права. URL: <http://sipl.com.ua/?p=1417>

202. Публічні послуги: Перспективи реформування. *Щомісячна юридично-просвітницька газета «Правовий вісник»*. 2010. № 6. [Електронний ресурс]. URL.: <http://nads.gov.ua/sub/poltavska/ua/publication/content/16624.htm?s216900905=uzowdlky>.

203. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України : Дис... канд. наук: 12.00.07. 2009. 214 с.

204. Пушкарьова Н. О. Місце громадського контролю в системі надання адміністративних послуг. Теорія та практика державного управління. 2014. Вип. 4. С. 65-71.

205. Ратников В.В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Ч., 2012. 23 с.

206. Рогов А.И. Полиция США: тенденция к централизации. *Правоведение*. 1981. № 1. С. 90–95.

207. Романенко Л.Ф. Банківський маркетинг: Підручник. К.: Центр уч. літератури, 2004, 344 с.

208. Рудой К. М. Впровадження в практичну діяльність ОВС міжнародних правових актів. *Основні напрямки реформування ОВС в умовах*

розбудови демократичної держави : матеріали міжнар. наук. - практ. конф. 14-15 жовтня 2006 р. О., 2004. Ч. 1. С. 103-105.

209. Сабиконов С. Н. Социалистическая законность в деятельности ОВД - важная гарантия охраны прав и законных интересов граждан. Караганда, 1983. 431 с.

210. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Юрид. лит., 1964. 158 с.

211. Самощенко И. С. Охрана режима законности Советским государством. М.: Госюриздат, 1960. С. 64.

212. Сервисную полицию предлагают создать в Казахстане. URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/servisnuyu-politsiyu-predlagayut-sozdat-v-kazahstane-374301

213. Сіверін В. І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. ХНУВС. Х., 2010. 18 с.

214. Словарь иностранных слов / Редакция филолог, словарей русского языка. 15-е изд., доп. М.: Русский язык.1998. С. 111.

215. Словник іншомовних слів / О.С. Мельничук; за ред. О.С. Мельничук. К., 1974. 776 с.

216. Словник іншомовних слів / уклад. Морозов С.М., Шкарапута Л.М. К.: Наукова думка, 2000. 680 с.

217. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості: навч. посіб. К.: НАДУ, 2008. 104 с.

218. Сороко В.М., Ходорівська Н. В. Надання державних послуг як функція державного управління. *Вісн. державної служби*. 2007. № 3. С. 17 – 28.

219. Спасибо-Фатєєва І. Бачення дій української влади крізь призму публічних і приватних інтересів. *Юридична газета*. 28 листопада 2005 р. № 22 (58).

220. Старчук О.В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 40–43.

221. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. А. Банчука. Київ: Вид. Москаленко О. М., 2013. С. 24-31.

222. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навч. посібник]. Вид. 3-тє, перероб. та до- пов. К. : Атіка, 2011. 90 с

223. Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права. *Вопросы советского административного права: сб. статей*. М.: Изд-во АН СССР, 1949. С. 5-60.

224. Талапина Э.В. Административные процедуры и право. Журнал российского права. 2002. № 4. С. 3-13.

225. Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А. Публичные функции в экономике. *Право и экономика*. 2002. № 6. С.3-9.

226. Текст лекції з навчальної дисципліни Надання поліцейських послуг вибіркових компонент освітньої програми першого (бакалаврського) рівня вищої освіти URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4_bkeMvOOpQJ:lib.univd.edu.ua/%3Fcontroller%3Dservice%26action%3DdownloadRep%26id%3D106603+%&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru

227. Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин, А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев, А. Х. Саидов. М.: Юрайт, 2006. 613 с.

228. Теорія держави та права : Підручник / Мін-во освіти і науки України, молоді та спорту; НАБС; Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний, А. О. Осауленко, Ю. В. Кривицький, Д. О. Тихомиров. К.: Видавець О. С. Ліпкан, 2011. 575 с.

229. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные. *Журнал российского права*. 2004. №10. С.15-23.

230. Тимошук В. Кому 10 мільярдів ... або знову про державні

послуги. *Юридичний вісник України*. 2009. № 30 (734). С. 14.

231. Тимощук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів : питання правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2009. 214 с.

232. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М.: Норма, 1995. 207 с.

233. Тихомиров Ю.А., Чеснокова М.Д. Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг. *Журнал российского права*. 2005. №3. С. 20-37.

234. Тищенко І.О. Електронні послуги у діяльності публічної адміністрації України: монограф. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 156 с.

235. Ткач Г. Й. Принципи адміністративного права. Адміністративне право України. Академічний курс : в 2 т. / [Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П., Голосніченко І. П., Ківалов С. В. та ін.] ; під ред. В. Б. Авер'янова (голова). К. : Юридична думка, 2007–2004. Т. 1. 2007. 591 с.

236. Троян В. А. Поняття та види публічно-сервісної діяльності національної поліції України. *Право і безпека*. 2016. № 4. С. 90–94

237. Уханенко С. А. Сучасне розуміння адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2017. Вип. 29(1). С. 102-105.

238. Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). Саратов: Научная книга, 2009. с.92.

239. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2002. 536 с.

240. Цивільне право України. Частина перша. Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих закладів освіти /За ред. проф. Ч. Н. Азімова, доц. С. Н. Приступи, В. М. Ігнатенка. Харків: Право, 2000. 368 с.

241. Циганов О. Особливості зарубіжної практики надання адміністративних послуг у сфері правоохоронних органів. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. №5. С. 146-150.
242. Циганов О.Г. Класифікація адміністративних послуг. *Наука і правоохорона*. 2013. № 1 (19). С. 60–66.
243. Циндря В. Класифікація адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/ucnavs_2010_4\(16\)_28.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/ucnavs_2010_4(16)_28.pdf)
244. Чим відрізнятиметься нова поліція: головні факти. vgorode.ua: сайт. URL: <http://lviv.vgorode.ua/news/sobytyia/263243-chym-vidrizniatymetsia-nova-politsiia-holovni-fakty>.
245. Шалягин Д. Коммунальная служба местной полиции США. *Право и жизнь*. 1996. № 9. С. 162–167.
246. Шастико А.Е. Организационные рамки предоставления публичных услуг. *Вопросы экономики*. 2004. № 7. С. 150-155.
247. Шило С.М. Поняття та зміст правових гарантій законності в сфері адміністративної діяльності міліції. *Вісник Луганського державного університету 'внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2013. № 4. С. 283-292
248. Шканова О.М. Маркетинг послуг. К.: Кондор. 2003. – 304 с.
249. Щекин Д.М. О коммерциализации деятельности российского законодательства. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник. М.: Волтерс Клувер, 2007 256 с.
250. Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» : Лист від 18.12.2009 № 967-0-2-09-22 Міністерство юстиції України. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. URL.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v967-323-09>

251. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 2004. Т. 6 : Т – Я. 768 с.
252. Юридичні терміни: тлумачний словник / за ред. В.Г. Гончаренка. К.: Либідь, 2003. 320 с.
253. A New Space for Public Administrations and Services of General Interest in an Enlarged Union – Study intended for the Ministers responsible for Public Administration of the Member States of the European Union, Luxembourg, 8 June 2005. [Електронний ресурс]. URL.: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/ETUDE_un_nouvel_espace_pour_les_adm.pub_EN.pdf
254. Aubert J., Petit R. La police en France : Service Public. Paris. Berger.
255. Bayley D. The contemporary practices of Policing: A Comparative view. Civilian police and multinational Peacekeeping – A workshop series. A role for democratic policing. Washington : National Institute of Justice, US Department of Justice, 1997. P. 3–7.
256. Busel, V. T. (Red.). (2005). *Velykyy tлумachnyy slovnyk suchasnoyi ukrayins'koyi movy* [A great explanatory dictionary of modern Ukrainian]. Kyiv; Irpin': VTF "Perun" (in Ukr.).
257. Core issues in policing / edited by F. Leishman, B. Loveday, S. Savage. 2nd ed. Harlow : Longman, 2000. 326 p.
258. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: # 27/19-Nov-1999 [Електронний ресурс]. URL.: <http://www.eupan.org>.
259. Ochendowski E. Prawo administracyjne, czesc ogolna / Ochendowski E. Torun, 2001. 480 p.
260. Police Force, Police Service: Care and Control in Britain / edited by M, Stephens, S. Becker. Basingstoke. Macmillan, 1994. 256 p.
261. Polisen. Service. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://polisen.se/en/Languages/Service/>

262. Preparing Public Administrations for the European Administrative Space / SIGMA Papers, OECD. Paris, 1998. No. 23. 191 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://oecd.org/dataoecd/20156/36953447.pdf>

263. The challenge of community policing / edited by D. P. Rosenbaum. London : SAGE Publications, 1994. 320 p.

264. Toronto Police Services Organizational Chart: approved by Toronto Police Services Board on Feb. 21, 2018. URL: <http://www.torontopolice.on.ca/orgchart.pdf>.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ

В яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Нечаєв В.Е. Зміст принципів публічних послуг у діяльності Національної поліції. *Visegrad journal on human rights*. 2017. 3. С. 118-121.
2. Нечаєв В.Е. Поняття процедури публічних послуг, що надаються Національною поліцією. *Право і суспільство*. 2017. № 3. Ч. 2. С. 128-131.
3. Нечаєв В.Е. Юридична природа класифікацій публічних послуг, що надаються підрозділами Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 6. Т.1. С. 160-163.
4. Нечаєв В.Е. Процедура надання публічних послуг Національною поліцією України у сфері обігу зброї. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. серія «Юриспруденція»*. 2017. № 30. Т.1. С. 139-141.
5. Нечаєв В.Е. Види публічних послуг, що надаються Національною поліцією України. *Правова позиція*. 2017. № 2. С.170-175.
6. Нечаєв В.Е. Характеристика надання публічних послуг підрозділами національної поліції України. *Journal «ScienceRise Juridical Science»* 2018. № 2 (4). С. 16-20.

Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Нечаєв В.Е. Щодо визначення публічні послуги у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Актуальні питання забезпечення публічного порядку та безпеки в сучасних умовах: вітчизняний та міжнародний досвід* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 17 листопада 2017 р.). Дніпро : ДДУВС; Ліра ЛТД, 2017. С. 266-268 (очна участь).

8. Нечаєв В.Е. Деякі аспекти співвідношення поліцейських та публічних послуг. *Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Суми, 25-26 квітня 2018 року). У 2-х частинах. Частина 1. Суми, 2018. С. 157-159 (заочна участь).

9. Нечаєв В.Е. Підрозділи національної поліції, які надають публічні послуги. *Правова система України в умовах євроінтеграції*: матеріали міжнародній науково-практичній інтернет-конференції (Дніпро, 9 квітня 2020 р.). / за заг. ред. к.ю.н., доцента Школи С.М. Дніпро : НТУ «ДП», 2020. С. 73-75 (заочна участь).



«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Ректор Університету
митної справи та фінансів,
Д.О. Бочаров

20__ р.

АКТ

«27» 08 2020 р.

м. Дніпро

№ 17

про впровадження у навчальний процес Університету митної справи та фінансів основних результатів дисертаційного дослідження Нечасва Владислава Едуардовича «Публічні послуги, що надаються національною поліцією України» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081-Право

комісія у складі: в.о. завідувача кафедри адміністративного та митного права доктора юридичних наук, доцента П.С. Лютікова (голова), професора кафедри адміністративного та митного права доктора юридичних наук, професора Є.О. Легези, уклала цей акт про те, що основні результати дослідження Нечасва Владислава Едуардовича «Публічні послуги, що надаються національною поліцією України» використовуються у навчальному процесі Університету митної справи та фінансів, зокрема: при підготовці навчально-методичного комплексу з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Публічні послуги та адміністративні процедури» та при розробці навчальних посібників, підручників тощо.

Голова комісії

П.С. Лютіков

Є. О. Легеза

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Ректор Університету
митної справи та фінансів,
Д.О. Бочаров

20__ р.

АКТ

«27» 08 2020 р.

м. Дніпро

№ 14

про впровадження у науково-дослідну діяльність Університету митної справи та фінансів основних результатів дисертаційного дослідження Нечаєва Владислава Едуардовича «Публічні послуги, що надаються національною поліцією України» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081-Право

комісія у складі: в.о. завідувача кафедри адміністративного та митного права доктора юридичних наук, доцента П.С. Лютікова (голова), професора кафедри адміністративного та митного права доктора юридичних наук, професора Є.О. Легези, уклала цей акт про те, що основні результати дослідження Нечаєва Владислава Едуардовича «Публічні послуги, що надаються національною поліцією України» використовуються у науково-дослідній діяльності Університету митної справи та фінансів, а саме: в процесі наукового дослідження за науково-дослідною темою кафедри адміністративного та митного права «Адміністративно-правове регулювання публічних відносин» (№ державної реєстрації 0119U100014) було подано для ознайомлення та подальшого використання матеріали, в яких викладено основні положення дисертації Нечаєва В.Е.:

1. Нечаєв В.Е. Зміст принципів публічних послуг у діяльності Національної поліції. *Visegrad journal on human rights*. 2017. Vol. 3. С. 118-120.
2. Нечаєв В.Е. Поняття процедури публічних послуг, що надаються Національною поліцією. *Право і суспільство*. 2017. № 3. Ч. 2. С. 128-130.
3. Нечаєв В.Е. Юридична природа класифікацій публічних послуг, що надаються підрозділами Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 6. С. 156-159.
4. Нечаєв В.Е. Процедура надання публічних послуг Національною поліцією України у сфері обігу зброї. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. серія «Юриспруденція»*. 2017. № 30. Т.1. С. 139-141.
5. Нечаєв В.Е. Види публічних послуг, що надаються Національною поліцією України. *Правова позиція*. 2017. № 2. С.170-175.

6. Нечаєв В.Е. Характеристика надання публічних послуг підрозділами національної поліції України. *Journal «ScienceRise Juridical Science»* 2018. № 2 (4). С. 16-20.
7. Нечаєв В.Е. Щодо визначення публічні послуги у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Актуальні питання забезпечення публічного порядку та безпеки в сучасних умовах: вітчизняний та міжнародний досвід* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 17 листопада 2017 р.). Дніпро : ДДУВС; Ліра ЛТД, 2017. С. 266-268.
8. Нечаєв В.Е. Деякі аспекти співвідношення поліцейських та публічних послуг. *Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Суми, 25-26 квітня 2018 року). У 2-х частинах. Частина 1. Суми, 2018. С. 157-159.
9. Нечаєв В.Е. Підрозділи національної поліції, які надають публічні послуги. *Правова система України в умовах євроінтеграції*: матеріали міжнародній науково-практичній інтернет-конференції (Дніпро, 9 квітня 2020 р.). / за заг. ред. к.ю.н., доцента Школи С.М. Дніпро : НТУ «ДП», 2020. С. 73-75.

Комісія вважає, що результати проведеного дослідження Нечаєва Владислава Едуардовича «Публічні послуги, що надаються національною поліцією України» є науково обґрунтованими і закладають концептуальні основи для розвитку сучасного адміністративного права та подальшого вдосконалення надання публічних послуг.

Голова комісії



П.С. Лютіков

Є. О. Лєгеца