

УДК 342.56:342.3

ДІЛЬНИЧНІ ОФІЦЕРИ ПОЛІЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ

Лошицький М.В., д. ю. н., професор,
ректор
Національна академія прокуратури України

Короєд С.О., д. ю. н., доцент

Простежується законодавче регулювання розвитку інституту дільничних офіцерів поліції як складник поліцейської реформи в Україні. Розглядаються позиції науковців стосовно розмежування публічно-владних і публічно-сервісних послуг, які надаються дільничними офіцерами поліції. Висвітлюється європейський досвід розуміння функцій поліцейського в суспільстві. Акцентується увага на відсутності чітких критеріїв відмежування поліцейських послуг від інших завдань публічно-владного (адміністративного) змісту. Обґрунтовується думка, що ці послуги взаємопов'язані і взаємодоповнюючі, характеризуються сервісним характером і реалізуються адміністративними засобами, комплексно й одночасно. Пропонується називати такі послуги адміністративно-поліцейськими послугами.

Ключові слова: поліція, дільничні офіцери (інспектори), адміністративно-поліцейські послуги, сервісна функція, публічно-владні повноваження, населення, адміністративна (поліцейська) діяльність.

Прослеживается законодательное регулирование развития института участковых офицеров полиции как составляющая полицейской реформы в Украине. Рассматриваются позиции ученых относительно разграничения публично-властных и публично-сервисных услуг, предоставляемых участковыми офицерами полиции. Освещается европейский опыт понимания функций полицейского в обществе. Акцентируется внимание на отсутствии четких критериев отграничения полицейских услуг от других задач публично-властного (административного) содержания. Обосновывается мнение, что эти услуги являются взаимосвязанными и взаимодополняющими, характеризуются сервисным характером и осуществляются административными средствами, комплексно и одновременно. Предлагается называть такие услуги административно-полицейскими услугами.

Ключевые слова: полиция, участковые офицеры (инспекторы), административно-полицейские услуги, сервисная функция, публично-властные полномочия, население, административная (полицейская) деятельность.

Loshytskyi M.V., Koroied S.O. LOCAL OFFICERS OF POLICE AS A SUBJECT MANAGER OF ADMINISTRATIVE AND POLICE SERVICE OF THE POPULATION

The legislative regulation of the institute of district police officers as a component of police reform in Ukraine is interrogated. The scientific perspectives regarding the delimitation of public authoritative and public facilitative services provided by district police officers are considered. The European experience of interpreting the functions of a police officer in society is conveyed. The lack of clear criteria for distinguishing police services from other public authoritative (administrative) tasks is emphasized. These services are proved to be interconnected and complementary, characterized by service features and carried out by administrative means, implemented in a complex and simultaneous manner. Such services are originally defined as administrative-police services.

Key words: police, district officers (inspectors), administrative-police services, facilitative function, public authoritative powers, population, administrative (police) activity.

Указом Президента України від 18 лютого 2002 р. № 143/2002 «Про заходи щодо дальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян» перед Міністерством внутрішніх справ (далі – МВС) України поставлено завдання зміцнити підрозділи міліції, що працюють безпосередньо з населенням, насамперед дільничних інспекторів. Стратегію розвитку органів системи МВС на період до 2020 р., схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р, серед стратегічних пріоритетів розвитку органів системи МВС задекларовано розвиток інститутів дільничних офіцерів поліції як першої ланки співпраці з населенням, що визначено також одним із головних шляхів створення безпечного середовища в суспільстві.

2018 р., на четвертому році новітньої поліцейської реформи в Україні, служба дільничних інспекторів МВС України відзначила 95-ту річницю від дня створення. Під час урочистостей, що відбулися із цієї нагоди, міністр внутрішніх справ А. Аваков зазначив: «У маленьких містах і селах людина у формі – це і є влада. Це людина, до якої звертаються за захистом». Також міністр підкреслив: «Ми вибудовуємо вертикаль, яка допомагає оптимізувати структуру в бік більшого сервісу на місцях. Дільничний інспектор – сервісний працівник». Голова Національної поліції С. Князев зауважив: «Ми маємо довести всьому суспільству, що дільничний поліцейський – це основа основ роботи поліції» [1].

Положення про те, що міліція є службою сервісу, службою, яка надає людині послуги



з її захисту в соціумі, активно поширювалося в суспільстві ще під час проведення в Україні футбольного чемпіонату «Євро – 2012» [2]. Хоча ще задовго до цього, у Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (ухвалено Резолюцією 34/169 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) 17 грудня 1979 р.) основним призначенням поліції визначалася служба для суспільства, зокрема надання послуг та допомоги тим членам громади, які з особистих, економічних, соціальних та інших причин потребують негайної допомоги.

У зв'язку з поліцейською реформою Україна почала відходити від спадщини радянської державності та здійснює поступовий перехід до демократичного режиму управління, запроваджує міжнародні демократичні стандарти захисту прав і свобод людини та громадянина. Правові підстави, на яких ґрунтується адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ, стали наближеними до поліцейського законодавства країн Європейського Союзу (далі – ЄС) та практики його застосування, що суттєво впливає на ефективність діяльності органів Національної поліції України. Це стосується і діяльності дільничних інспекторів, які надають допомогу громадянам у реалізації їхніх прав і законних інтересів, сприяють державним органам, підприємствам, установам та організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків. Таку діяльність науковці розглядають як надання послуг населенню і називають сервісною функцією [3, с. 128], або ж публічно-сервісними повноваженнями [4, с. 185].

Хоча Закон України «Про Національну поліцію» завданнями поліції визначає надання саме поліцейських послуг у різних сферах, в юридичній літературі нерідко такі послуги називають адміністративними чи публічно-сервісними, не проводячи водночас чітких та однозначних меж між ними, ґрунтуючись на єдиних критеріях.

Такий погляд на функції сучасного дільничного офіцера поліції як суб'єкта здійснення сервісної діяльності з надання послуг населенню потребує розгляду адміністративно-поліцейського характеру таких послуг, що є метою статті.

Так, одні науковці, характеризуючи статус дільничного офіцера поліції, говорять про його владно-публічні та публічно-сервісні повноваження: публічно-владні повноваження реалізуються у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку; публічно-сервісні повноваження спрямовані на надання якісних поліцейських послуг і налагодження тісної співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства, спрямованої на задоволення їхніх потреб [4, с. 184–185]. Отже, поліцейські послуги реалізуються саме через публічно-сервісні повноваження, відмінні від групи повноважень на виконання публічно-владних функцій.

Деякі автори визначають статус органів Національної поліції, зокрема дільничних офіцерів, як адміністративну діяльність – виконавчо-розпорядчу, державновладну діяльність з організації та здійснення Національною поліцією функцій з охорони публічного порядку, гарантування публічної безпеки, попередження й припинення правопорушень адміністративно-правовими засобами та надання публічно-сервісних послуг [5, с. 8]. Це визначення теж відмежовує публічно-сервісні послуги від інших – публічно-владних функцій, які виконуються саме адміністративно-правовими засобами. Тобто адміністративно-правові засоби не є інструментами надання публічно-сервісних послуг.

В юридичній літературі також наголошується на тому, що забезпечення й захист основних прав, свобод людини та громадянина в усіх сферах суспільного життя, надання публічно-сервісних послуг визначено пріоритетним завданням держави, її правоохоронних органів, інших органів виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування. Окремі науковці чітко відмежовують поліцейські послуги від інших завдань діяльності дільничного офіцера поліції. Наприклад, А. Ключко до поліцейських послуг відносить такі: 1) гарантування публічної безпеки й порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Крім надання поліцейських послуг, до завдань дільничного офіцера поліції вчений відносить такі, як: 1) проведення загальної й індивідуальної профілактичної роботи серед громадськості поліцейської дільниці; 2) охорона громадського порядку, гарантування громадської безпеки на території поліцейської дільниці; 3) взаємодія з населенням і громадськими формуваннями на території обслуговування щодо профілактики правопорушень, охорони громадського порядку та громадської безпеки й боротьби зі злочинністю; 4) взаємодія з іншими підрозділами поліції в запобіганні адміністративним правопорушенням і злочинам, виявленим та припиненні їх, а також участь у розкритті злочинів, що вчинені на території поліцейської дільниці [6, с. 131–132]. Отже, до поліцейських послуг автор відніс вищезазначені три завдання, які інші науковці не відносять до поліцейських послуг.

Такий підхід властивий також іншим ученим. Так, автори науково-практичного коментаря до Закону України «Про Національну поліцію», окрім основних завдань дільничного офіцера поліції, до його службового обов'язку відносять надання таких поліцейських послуг: 1) гарантування публічної безпеки і порядку; 2) охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидія злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслі-

док надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [7].

Водночас окремі науковці участь дільничних інспекторів міліції в наданні допомоги громадянам у реалізації їхніх прав і законних інтересів, у сприянні державним органам, підприємствам, установам та організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків тощо пов'язують із наданням послуг населенню, тобто говорять про сервісну функцію як основний напрям поліцейської сервісної діяльності [3, с. 128, 129].

Деякі фахівці в межах адміністративної діяльності служби дільничних інспекторів виділяють адміністративні (поліцейські і правозахисні) послуги.

Отже, зазначене свідчить про неоднозначний підхід науковців до віднесення тих чи інших завдань дільничного офіцера поліції до поліцейських послуг.

Ми виходимо з того, що поліція створена для народу, тобто суспільства. Ця позиція полягає в розумінні того, що діяльність поліції як органу виконавчої влади має бути спрямована на виконання державою функцій щодо: створення належних умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод; надання населенню багатоманітних управлінських послуг. Гарантування безпеки громадян, яким необхідна впевненість у безпеці і власній, і своєї сім'ї, і свого майна, розглядають як послуги, які міліція надає громадянам. Вважається, що функція послуг із боку поліції більше пов'язана з місією поліції щодо населення, ніж з наділенням її широкими функціями з надання послуг на додаток до її традиційних завдань. Зрозуміло, що поліція не може брати на себе занадто велику відповідальність у галузі надання послуг населенню. Отже, держава повинна виробити основні напрями щодо функцій поліції в цій галузі [8, с. 112, 329, 335].

На наше переконання, такі основні напрями, які дозволяють визначити функції поліції залежно від сфери їх виконання, закріплено в Типовому положенні про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві, затвердженому наказом МВС України від 22 січня 2016 р. № 39, за змістом якого поліцейськими послугами вважаються послуги з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Також у Типовому положенні виділяються функції щодо гарантування публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності.

Також не можна не враховувати світовий досвід розуміння місця поліцейського в суспільстві і його функцій. Наприклад, більшість поліцейських служб Європи – разом із забезпеченням дотримання закону – відіграють певну соціальну роль, надають визначені послуги суспільству [8, с. 49].

У Резолюції про ухвалення Кодексу поведінки посадових осіб із підтримання правопо-

рядку (ухваленій Резолюцією 34/169 Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 р.) зазначено, що поліція повинна нести відповідальність перед громадянськістю, якій служить. Так, згідно зі ст. 1 цього Кодексу, «посадові особи з підтримання правопо-рядку постійно виконують покладені на них законом обов'язки, слугуючи громаді і захищаючи всіх осіб від протиправних актів згідно з високим ступенем відповідальності, що вимагається їхньою професією». У наведеному в Резолюції коментарі до цієї статті Кодексу пояснюється: «Мається на увазі, що служба суспільству включає в себе, зокрема, надання послуг і допомоги тим членам громади, які з особистих, соціальних, економічних або інших причин надзвичайного характеру потребують негайної допомоги». Поняття «усі особи» тлумачиться як недискримінуюче. «Протиправними актами» називаються «усі види заборон, установлених згідно із кримінальними законами», зокрема вчинені особами, «нездатними нести кримінальну відповідальність». Ст. 4 (а) Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою зобов'язує держави проводити політику в галузі попередження злочинності. Як говорилося вище, підтримка громадського порядку є очевидною функцією поліції, що згадується в декількох принципах. Загалом розумно очікувати, що діяльність поліції, орієнтована на права людини, буде включати в себе як мінімум всі три перелічені функції. Громадяни мають право на ці послуги.

У Пояснювальному меморандумі до ст. 1 Європейського кодексу поліцейської етики (схвалений Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 р.) зазначено: «Допомога населенню є ще одним аспектом діяльності більшості органів поліції, але ця функція в різних країнах є більш-менш розвиненою. Включення в завдання поліції функції послуг дещо відрізняється від цього в тому сенсі, що вона змінює роль поліції, яка не є «силою», яку в суспільстві потрібно використовувати, а стає в цьому випадку органом надання «послуг» суспільству». Функція надання послуг поліцією більше пов'язана зі ставленням населення до поліції, ніж з наділенням її широкими функціями з надання послуг на додаток до її традиційних завдань.

У самому ж тексті Європейського кодексу поліцейської етики визначено, що основними цілями поліції в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права, є: підтримка публічного спокою, забезпечення права і порядку в суспільстві; захист і дотримання основоположних прав і свобод особи, закріплених, зокрема, в Європейській конвенції про права людини; запобігання та подолання злочинності; виявлення злочинів; надання допомоги і послуг суспільству. Поліція повинна бути організована таким чином, щоб заслуговувати на публічну повагу як професійні поборники права і постачальники послуг громадськості.

Отже, за європейськими нормами йдеться про службу суспільству через надання послуг



і допомоги населенню. Водночас усі вищезазначені функції називаються послугами, на які громадяни мають право. Як у національному, так і в європейському законодавстві діяльність поліцейського характеризується як послуги.

Водночас у законодавстві й юридичній літературі відсутні чіткі критерії відмежування поліцейських послуг від інших завдань публічно-владного (адміністративного) змісту.

Ми також вважаємо, що провести чітку межу між адміністративними (публічно-владними) та поліцейськими послугами дільничних офіцерів поліції однозначно неможливо. Ці послуги є взаємопов'язаними і взаємодоповнюючими (адже всі послуги характеризуються сервісним характером і здійснюються адміністративними засобами), реалізуються комплексно й одночасно, саме цим вони характеризують дільничного офіцера поліції як суб'єкта їх надання.

Тому вважаємо правильним називати їх адміністративно-поліцейськими послугами, що дозволяє розглядати всі послуги в їх єдності і взаємозв'язку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аваков А.: дільничний поліцейський – це обличчя поліції на місцях. *Офіційний веб-сайт Міністерства внутрішніх справ України*. URL: http://mvs.gov.ua/ua/news/14137_Arsen_Avakov_Dilnichniy_policeyskiy___ce_oblichchya_policii_na_miscyah_.htm.
2. Серета В. Силовики чи служба сервісу? *Віче*. 2013. № 13. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/3745/>.
3. Дроздова І. Рівень надання адміністративних послуг як один із факторів формування довіри населення до органів внутрішніх справ. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 2. С. 122–134. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/885/1/13.pdf>.
4. Головков О. Місце дільничного офіцера поліції в системі суб'єктів адміністративної діяльності Національної поліції України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 1. С. 184–186. URL: http://www.pap.in.ua/1_2018/53.pdf.
5. Адміністративна діяльність Національної поліції : навчальний посібник / кер. авт. кол. В.А. Глуховець. Дніпро, 2017. 248 с.
6. Ключко А. Особливості правового регулювання діяльності дільничних офіцерів поліції. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 131–134. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/3/30.pdf>.
7. Закон України «Про Національну поліцію»: науково-практичний коментар / О. Безпалова та ін. Харків, 2016. 408 с.
8. Лошицький М. Теоретико-правові засади адміністративно-поліцейської діяльності держави : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2014. 403 с.