



УДК 342.9(477)

Ю. Біла-Тюріна,здобувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПЕРСОНІФІКОВАНІ ПОСЛУГИ, ЩО НАДАЮТЬСЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ

Конституція України проголосила людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю в Україні. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Зазначені твердження вимагають переосмислення ролі держави в її взаємодії із суспільством і людиною, у якій держава як така, всі її органи й посадові особи, в тому числі правоохоронні органи, мають поступитися каральними та репресивними функціями на користь публічно-сервісного призначення державних інституцій. У підсумку розвиток громадянського суспільства, поглиблення демократичних перетворень призводять до розширеного розуміння категорії «послуга», її перенесення з галузі приватного до сфери публічного права.

У широкому сенсі сама діяльність поліції може розглядатися як одна із соціальних послуг, що через податки оплачується населенням. Означена концепція ґрунтується на такій формулі: влада поліції делегується, за законом, від населення і для населення. Поліцейська діяльність будується на демократичних засадах відповідно до потреб суспільства, при цьому на громадянах лежить частина відповідальності за криміногенну ситуацію в країні [9, с. 25]. Такий підхід створює необхідні умови для розвитку партнерських відносин між громадянами, їхніми добровільними об'єднаннями та поліцей-

ськими підрозділами. З одного боку, підвищується роль поліції в суспільстві завдяки укріпленню її контактів із населенням, виконанню нею поліцейських і «неполіцейських» функцій [8, с. 69], а з іншого – сутність правоохоронної діяльності розширюється завдяки підтримці громадськості, правопорядок забезпечується внаслідок поєднання зусиль поліції, суспільства, соціальних організацій, політичних течій і засобів масової інформації.

Головні напрями підвищення ефективності поліцейської діяльності західні дослідники вбачають в укріпленні контактів із населенням, у соціалізації поліції та її перетворенні на орган із надання послуг, які можуть мати в тому числі й персоніфікований характер. Саме такий підхід утілено в Законі України «Про Національну поліцію».

В українському науковому середовищі концепція публічних послуг почала опрацьовуватись із набуттям державою незалежності. Основоположником українського концепту адміністративних (публічних послуг) є видатний учений-адміністративіст В.Б. Авер'янов, чий ідеї надалі були розвинуті й деталізовані Г.М. Писаренко, І.О. Бондаренко, О.Г. Юшкевич, О.О. Сосновик, К.В. Фуглевич. Водночас варто зауважити, що праці названих дослідників зосереджені на специфіці послуг адміністративних, хоча всі вони визнавали, що адміністративні послуги – не єдиний різновид послуг, які реалізуються в публічно-правовій сфері. Інші різновиди публічно-правових послуг на теоретичному рівні в Україні залишалися довгий час “terra incognita”.

Новою віхою в розвитку сфери публічних послуг стало прийняття Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015, який привернув увагу науковців до сервісної складової частини в діяльності правоохоронних органів загалом і поліції зокрема [3]. Визначення законодавцем основного завдання поліції через категорію «послуга» не було одностайно підтримано науковою спільнотою через традиційне сприйняття послуги як виключно персоніфікованого акту. Вагомий внесок у популяризацію цієї ідеї вніс І.В. Кріцак, який на загальнотеоретичному рівні обґрунтував доцільність виокремлення широкого та вузького значень надання послуг населенню правоохоронними органами: у вузькому значенні – це широкий спектр послуг громадянам і юридичним особам на підставі їх звернення або відповідного договору (охорона майна, реєстрація автотранспорту, надання консультацій тощо), а в широкому – магістральний напрям діяльності держави, невід’ємна складова частина державної політики [7, с. 158–159]. Саме цей підхід дає змогу виокремити персоніфіковані послуги, що надаються Національною поліцією в Україні, і дослідити їх систему, зміст, особливості надання в сучасних умовах.

Метою дослідження є встановлення сутності і змісту персоніфікованих послуг, що надаються національною поліцією. Для реалізації поставленої мети доцільно вирішити такі завдання: проаналізувати чинне законодавство, що регулює застосування персоніфікованих послуг Національної поліції; визначити їх систему та проаналізувати зміст окремих різновидів; виокремити характерні ознаки персоніфікованих послуг Національної поліції.

Одним із завдань національної поліції є «надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги» [3].

Загалом уся система діяльності національної поліції може бути подана

як комплекс державних послуг, серед яких доцільно виокремити адміністративні послуги, інформаційні послуги, професійні (поліцейські послуги). Адміністративні та інформаційні послуги Національної поліції повністю підпадають під уже сформовану доктрину публічних послуг як персоніфікованих відносин, що виникають виключно з ініціативи отримувача послуги. Професійні послуги Національної поліції є тією сферою, в якій реалізується виражене загальносуспільне призначення цього органу, але водночас це не виключає й можливості виокремлення послуг персоніфікованих, які хоча й здійснюють позитивний вплив на загальний стан забезпечення публічної безпеки та порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, але спрямовані передусім на конкретну особу.

Як зазначається в спеціальній науковій літературі, загальна цільова орієнтація процесу розвитку та вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ загалом і поліції зокрема, підвищення її ефективності полягає в перетворенні її функціонування в «соціально схвалену діяльність», тобто таку діяльність, що здійснюється згідно з нормами права та моралі, забезпечує надійний захист особи, суспільства й держави від злочинних чи інших протиправних посягань [4, с. 19]. Варто підкреслити, що громадяни у відносинах із державою є не прохачами, а споживачами послуг. До того ж держава в особі публічно-владних органів орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити й очікування [6, с. 183].

Для реалізації завдань, покладених на Національну поліцію, вітчизняним законодавцем закріплено такий превентивний захід, як поліцейське піклування. Стаття 30 Закону України «Про Національну поліцію» встановлює, що поліція для охорони прав і свобод людини, запобігання загрозам публічній безпеці й порядку або припинення їх



порушення також застосовує в межах своєї компетенції поліцейські превентивні заходи та заходи примусу, визначені Законом [3].

До заходів примусу належать такі: 1) фізичний вплив (сила); 2) застосування спеціальних засобів; 3) застосування вогнепальної зброї. У свою чергу, до превентивних заходів належать такі: 1) перевірка документів особи; 2) опитування особи (за її згоди); 3) поверхова перевірка й огляд (особи, речі, транспортного засобу); 4) зупинення транспортного засобу; 5) вимога залишити місце й обмеження доступу до певної території; 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; 7) проникнення до житла чи іншого володіння особи; 8) перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ; 9) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- й кінозйомки, відеозапису, засобів фото- й кінозйомки, відеозапису; 10) перевірка дотримання обмежень, установлених законом щодо осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, або інших категорій осіб; 11) поліцейське піклування [3]. Убачається, що превентивні поліцейські заходи мають чітке профілактичне призначення, соціально орієнтовані та спрямовані на захист громадської безпеки й недопущення вчинення правопорушень.

Виходячи зі ст. ст. 2, 23, 29, 31 Закону, поліцейське піклування належить до превентивних поліцейських заходів, які «застосовуються поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень» [3]. Варто констатувати, що термін «поліцейське піклування» є новелою для вітчизняного законодавства, хоча термін «піклування» вже давно закріплений у Цивільному кодексі України. Так, відповідно до ст. ст. 55 і 59 Цивільного кодексу України, «піклування встановлюється над неповнолітніми особами, які є сиротами або позбавлені батьківського піклування,

та фізичними особами, цивільна дієздатність яких обмежена», воно (піклування) «встановлюється з метою забезпечення особистих немайнових і майнових прав та інтересів малолітніх, неповнолітніх осіб, а також повнолітніх осіб, які за станом здоров'я не можуть самостійно здійснювати свої права і виконувати обов'язки» [5].

Тлумачний словник української мови визначає піклування як дію за значенням піклуватися. Слово «піклування» має три значення: по-перше, виявляти увагу, турботу про потреби кого-, чого-небудь; по-друге, дбати про кого-, що-небудь, надавати послуги, допомагати, створювати необхідні умови тощо; по-третє, бути в стані тривоги, тривожитися, хвилюватися через кого-, що-небудь [2]. Отже, піклування може розумітися як небайдуже ставлення до когось (чогось) і здійснення дій, спрямованих на допомогу особі, яка в силу певних причин або обставин не може реалізувати свої права та законні інтереси самостійно, і недопущення зазначеними особами створення реальної небезпеки як оточуючим, так і безпосередньо самому собі.

Законодавець у ст. 41 Закону закріпив чіткий перелік категорій осіб, щодо яких застосовуються поліцейське піклування, цей же перелік можна назвати й підставами для застосування такого виду превентивного заходу до: 1) неповнолітньої особи віком до 16 років, яка залишилася без догляду; 2) особи, яка підозрюється в утечі з психіатричного закладу чи спеціалізованого лікувального закладу, де вона утримувалася на підставі судового рішення; 3) особи, яка має ознаки вираженого психічного розладу і створює реальну небезпеку оточуючим або собі; 4) особи, яка перебуває в публічному місці й унаслідок сп'яніння втратила здатність самостійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі [3].

Звернемо увагу, що друга і третя підстави застосування поліцейського піклування мають певну схожість:



в обох підставах ідеться про осіб, які внаслідок психічної хвороби (психічного розладу) не можуть усвідомлювати свої дії та керувати ними. Уважаємо, що приводом для такого розмежування є саме наявність судового рішення про надання особі амбулаторної психіатричної допомоги в першому випадку та його відсутність – в іншому.

Четверта підстава викликає певні дискусії в засобах масової інформації й наукових колах через її, так би мовити, «вартісний» характер, оскільки в ній говориться, що піклування застосовується до особи, яка, знаходячись у публічному місці в стані сп'яніння, не може самостійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі. З одного боку, держава так піклується про всіх своїх громадян, надаючи їм послугу вартісного характеру, з іншого боку, це очевидний вияв неповаги до суспільства і його моральних настанов, чинник, який може призвести до вчинення правопорушення. Зазначимо, що на практиці поліцейське піклування застосовуються найчастіше саме на підставі п. 4 ст. 41 Закону. Засоби масової інформації з метою підвищення авторитету поліцейських і поваги до правоохоронних органів неодноразово повідомляли про випадки, коли поліцейські доставляють додому нетверезих осіб на підставі норми Закону щодо поліцейського піклування. Принагідно зазначимо, що, за правилами, стороння людина, яка перебуває в авто патрульних, має бути в кайданках, незалежно від того, вчинила вона правопорушення чи ні. В іншому випадку поліцейські не мають права перевозити особу.

Для забезпечення ключових моментів здійснення охорони прав і свобод людини та громадянина поліцейський зобов'язаний негайно повідомити особі зрозумілою для неї мовою підставу застосування поліцейського заходу, а також роз'яснити право отримувати медичну допомогу, давати пояснення, оскаржувати дії поліцейського, негайно повідомити інших осіб про її місце перебування.

Застосування поліцейського піклування тягне за собою низку правових наслідків, а саме: 1) передання неповнолітніх осіб батькам або усиновителям, опікунам, піклувальникам, органам опіки та піклування; 2) передання осіб, які втекли з психіатричного чи лікувального закладу, до відповідних закладів; 3) передання осіб, які втратили здатність самостійного пересування, у спеціальній лікувальний заклад чи до місця проживання.

Під час реалізації заходу поліцейського піклування поліцейський уповноважений вилучити в особи зброю чи інші предмети, якими особа може завдати шкоди оточуючим або собі, незалежно від того, чи заборонені вони в обігу. Однак поліцейському заборонено здійснювати обшук особи, щодо якої здійснюється поліцейське піклування. Ця норма закону ставить під загрозу можливість вилучення в особи зброї або інших предметів.

За загальним правилом, процесуальним оформленням застосування цього виду превентивного заходу є складання протоколу, в якому необхідно зазначити місце, дату й точний час (годину та хвилини) застосування поліцейського заходу; підстави застосування; опис вилученої зброї чи інших предметів (при цьому варто пам'ятати, що проводити обшук щодо таких осіб заборонено); клопотання, заяви чи скарги особи, якщо такі надходили, наявність чи відсутність видимих тілесних ушкоджень. Протокол підписується поліцейським та особою, щодо якої застосовуються поліцейське піклування, а його копія вручається останній під розпис.

Підкреслимо, що якщо особа, щодо якої здійснюється поліцейське піклування, знаходиться в стані, коли вона не може усвідомлювати свої дії, закон надає поліцейському право не роз'яснювати особі права, не надавати протокол на підпис і не вручати копію протоколу. Але в такому разі протокол надається особі чи органу, передбаченим абз. 2 ч. 1 ст. 41 Закону.



Про кожне застосування поліцейського заходу поліцейський одразу повідомляє за допомогою технічних засобів відповідального поліцейського в підрозділі поліції. Поліцейський зобов'язаний надати можливість негайно повідомити про своє місце перебування близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб за вибором цієї особи або негайно повідомити батьків чи усиновителів, опікунів, піклувальників, орган опіки та піклування про місце перебування неповнолітньої особи.

Отже, поліцейське піклування вперше в Україні закріплено як окремий превентивний поліцейський захід, що є позитивом із погляду формування партнерських відносин між громадянами та поліцією. Однак варто констатувати той факт, що вилучення окремих предметів в особи під час здійснення поліцейського піклування є недостатньо врегульованим, адже цією самою статтею забороняється проведення обшуку, відсутні строки передавання особи під час здійснення заходу, а відповідальність за тривале доставляння покладається на поліцейських.

Отже, виходячи з вищесказаного, можемо виокремити такі ознаки поліцейського піклування: 1) це власна (ексклюзивна) послуга Національної поліції, тобто ніхто, крім поліцейських, не може здійснювати поліцейське піклування; 2) це превентивний захід, тобто дія (сукупність дій), спрямована на запобігання порушенням публічного порядку, публічної безпеки чи недопущення завдання шкоди особою самій собі; 3) це тимчасовий захід, переважно короткостроковий; 4) це послуга, що надається лише окремим чітко визначеним категоріям осіб і у випадках, закріплених у національному законодавстві; 5) має своє процесуальне оформлення у вигляді протоколу; 6) не передбачає застосування до особи будь-яких санкцій.

Отже, «поліцейське піклування» – це поліцейська персоніфікована послуга, що надається виключно Національною поліцією України у вигляді тимчасового превентивного заходу, за допомогою

якої поліцейський у межах закону надає допомогу особам, які в силу особистих, економічних чи соціальних причин потребують такої допомоги.

Виокремлення персоніфікованих послуг, які надаються Національною поліцією України, допомагає глибше зрозуміти завдання, що покладаються на цей орган, підстави та умови застосування повноважень у конкретних життєвих ситуаціях, оскільки дає змогу правильно визначити баланс між суспільними інтересами та мірою втручання й обмеження прав і свобод конкретної особи. До персоніфікованих послуг, що надаються Національною поліцією, варто зарахувати адміністративні послуги, інформаційні послуги та поліцейські послуги, які здійснюються за зверненням конкретної особи або з метою надання конкретній особі допомоги (поліцейське піклування; супроводження транспортних засобів у випадках, визначених законом; надання невідкладної, зокрема домедичної й медичної, допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків; забезпечення безпеки взятих під захист осіб на підставах і в порядку, визначених законом; здійснення контролю за дотриманням вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо опіки, піклування над дітьми-сиротами й дітьми, позбавленими батьківського піклування; вживання заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням серед дітей, а також соціального патронажу стосовно дітей, які відбували покарання у вигляді позбавлення волі; на договірних засадах охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної й комунальної власності. Загальними ознаками персоніфікованих поліцейських послуг є такі: надання за зверненням отримувача послуги; переважання індивідуального інтересу над суспільною необхідністю; спрямованість дій поліцейського на отримувача послуги; забезпечення профілактичних функцій; мінімізація владного впливу на отримувача послуги.



Ключові слова: публічні послуги, поліцейські послуги, персоніфіковані поліцейські послуги, Національна поліція, поліцейське піклування.

Стаття присвячена виявленню особливостей персоніфікованих послуг, які надаються Національною поліцією України, з'ясуванню їх системи і змісту окремих різновидів поліцейських послуг, що входять до цієї групи. З'ясовано характерні риси персоніфікованих послуг, що надаються Національною поліцією України. Визначено специфіку реалізації завдань Національної поліції під час надання персоніфікованих послуг. Акцентовано увагу на поліцейському піклуванні як взірцевій персоніфікованій послугі Національної поліції України.

Статья посвящена выявлению особенностей персонифицированных услуг, которые предоставляет Национальная полиция Украины, определению их системы и содержания отдельных разновидностей полицейских услуг, входящих в эту группу. Определены характерные черты персонифицированных услуг Национальной полиции Украины. Охарактеризована специфика реализации задач Национальной полиции при предоставлении персонифицированных услуг. Акцентировано внимание на полицейской опеке как образцовой персонифицированной услуге Национальной полиции Украины.

The article is devoted to the research of the specific features of the personalized services that are provided by the National police of Ukraine, finding out of their system and the content of separate types of police services that are included in that group. There are found out the characteristic features of the personalized services that are provided by the National police of Ukraine. There is defined the specificity of realization of tasks of the National police in the process of providing of the personalized servic-

es. Attention is accented on the police solicitude as an exemplary personalized service of the National police of Ukraine.

Література

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV (з наст. змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
3. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
4. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : [підручник] / за ред. Є.М. Моїсеєва, Ю.І. Римаренка, В.І. Олефіра. – К. : КНТ, 2008. – 816 с.
5. Академічний тлумачний словник української мови : в 11 т. / ред. колег. І.К. Білодід (голова) та ін. – К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 7. – 1976; Т. 11. – 1980. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/pikluvatysja>.
6. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В.Б. Авер'янов, В.А. Дерезь, А.М. Школик та ін.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 258 с.
7. Кріцак І.В. Функція надання послуг населенню органами внутрішніх справ України: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / І.В. Кріцак. – Х., 2010. – 226 с.
8. Свон Р.Д. Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России / Р.Д. Свон ; под общ. ред. З.П. Сальникова. – СПб. : Алтейя, Санкт-Петербургский университет МВД России, 2000. – 288 с.
9. Шушкевич И.Ч. Взаимодействие с населением – важнейшая задача полиции западных стран / И.Ч. Шушкевич // Милиция, полиция третьего тысячелетия. Совершенствование подготовки сотрудников органов внутренних дел к взаимодействию с населением : материалы Междунар. науч.-практ. конф. : в 2 ч. (Смоленск, 15–16 мая 2011 г.). – Смоленск : Смоленский фак-т юрид. ин-та МВД Рос. Федерации, 2011. – Ч. 1. – 2011. – С. 25–30.