


**ДЕРЖАВНИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ  
МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

**ЦИГАНОВ Олег Григорович**



УДК 351.741 : 342.95

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ  
У СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук**

**Київ – 2018**

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Державному науково-дослідному інституті Міністерства внутрішніх справ України.

**Науковий консультант** – доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України  
**БІЛОУС Віктор Тарасович**,  
Університет Державної фіскальної служби  
України, професор кафедри фінансового права.

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, доцент,  
заслужений юрист України  
**БУХАНЕВИЧ Олександр Миколайович**,  
Хмельницький університет управління і права,  
голова вченої ради, завідувач кафедри  
конституційного, адміністративного та  
фінансового права;

доктор юридичних наук, професор  
**КАЛЮЖНИЙ Ростислав Андрійович**,  
Національний авіаційний університет,  
заступник директора Навчально-наукового  
Юридичного інституту з наукової роботи;

доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
**ШОПНА Ірина Миколаївна**,  
Львівський державний університет внутрішніх  
справ, професор кафедри адміністративно-  
правових дисциплін.

Захист відбудеться «31» жовтня 2018 року о 9<sup>00</sup> годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.732.01 Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України за адресою: 01011, м. Київ, пров. Євгена Гуцала, 4а.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України за адресою: 01011, м. Київ, пров. Євгена Гуцала, 4а.

Автореферат розіслано «28» вересня 2018 року.

Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради



Т.А. Плугатар

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Конституція України проголошує Україну демократичною, соціальною й правовою державою, зміст і спрямованість діяльності якої визначають права і свободи людини та забезпечення їх гарантії. Тому модернізація всієї системи публічного адміністрування в Україні повинна бути спрямована, передовсім, на запровадження нової ідеології функціонування органів публічної влади як діяльності щодо забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, надання їм якісних та доступних адміністративних послуг. Для розуміння масштабів публічно-сервісної діяльності в Україні необхідно навести декілька цифр. За результатами дослідження, проведеного Антимонопольним комітетом України ще в 2010 році, ринок платних адміністративних та супутніх господарських послуг складав близько 20 млрд грн на рік за умови, що на той час центральні органи виконавчої влади надавали 793 види адміністративних послуг. Сьогодні ж, за даними Реєстру адміністративних послуг, державними органами України надається 1051 вид таких послуг (на 33 % більше від минулого періоду). Водночас загальна кількість утворених у нашій країні центрів надання адміністративних послуг налічує 756 одиниць й найближчими роками планується додатково створити ще 240 таких центрів.

Важливу складову в системі органів публічної влади України, що потребує реформування на шляху реалізації ідеї сервісної держави, становлять правоохоронні органи. Разом зі сталим розвитком української державності, процесом соціалізації всіх сфер життєдіяльності суспільства закономірно відбувається еволюція соціально-правової орієнтації цих державних органів й механізму реалізації їх компетенції. Якщо раніше, за радянських часів, правоохоронні органи розглядалися як структурний елемент єдиної централізованої державної влади й були тією силою, яка виконувала головним чином карально-репресивні функції, то наразі переглядаються й визначаються сучасні місце та роль цих органів у механізмі держави України, відбувається переорієнтація їх діяльності на соціальну складову, все чіткіше проявляється її новий напрям – публічно-сервісний, який полягає в наданні послуг суспільству та окремим його членам у рамках здійснення правоохоронної діяльності.

Хоча останніми роками питання впорядкування системи надання адміністративних послуг набуло актуальності на вищому державному рівні (видані численні нормативні та розпорядчі документи, проведено ряд організаційних заходів із цього питання), на сьогодні діяльність із надання адміністративних послуг, у тому числі у правоохоронній сфері, залишається неефективною, якість цієї діяльності не відповідає інтересам і прагненням населення.

Крім того, навіть з ухваленням 6 вересня 2012 року Закону України «Про адміністративні послуги», який визначив правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, на сьогодні організація правового регулювання

відносин у цій сфері здійснюється безсистемно й у ньому залишається чимало прогалин, насамперед у частині регламентації процедури надання таких послуг та встановлення конкретних розмірів плати за їх надання.

Упродовж останніх років в Україні головні проблеми при отриманні адміністративних послуг споживачами залишаються схожими: складність і заплутаність процедур із надання адміністративних послуг, довготривалість строків їх виконання, брак інформації про послуги та процедури їх отримання, обмеженість і незручність для суб'єктів звернення «прийомних годин», великі черги, відсутність комфорту в зонах очікування, неввічливість під час обслуговування уповноваженими особами, непрозорі й часто необґрунтовані платежі тощо. Проте найбільш істотним недоліком сервісної діяльності органів публічної влади України є ставлення до приватної особи – суб'єкта звернення – як до прохача та джерела доходів, орієнтація не на задоволення очікувань споживачів, а на формальне дотримання правил, при тому, що однією з вимог Європейського Союзу до України, для якої євроінтеграція є стратегічним напрямом, виступає вжиття необхідних заходів із удосконалення процедур надання адміністративних послуг, підвищення якості, доступності та прозорості цих послуг для споживачів, усунення корупційних ризиків під час їх надання. Так, за даними останнього загальнонаціонального соціологічного опитування, обслуговуванням та наданими адміністративними послугами залишилися незадоволені 60 % респондентів. Причому більшість опитаних вважає, що причиною незадовільної діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг є недостатня організація їхньої роботи, а не людський фактор.

Зазначені вище недоліки у сфері публічно-сервісної діяльності залишилися у спадок від радянської доби й зумовлені вони тим, що до останнього часу в державній політиці України на перше місце ставилися інтереси держави, а не приватної особи та права. Разом з тим, у демократичних та правових державах визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, є його спрямованість на забезпечення прав та законних інтересів приватних осіб у відносинах із публічною владою та її органами.

Проблемам удосконалення діяльності органів публічної влади, зокрема щодо надання адміністративних послуг населенню, присвячені наукові праці таких учених як: В.Б. Авер'янов, І.В. Арістова, Г.В. Атаманчук, К.К. Афанасьєв, О.М. Бандурка, В.Т. Білоус, Ю.П. Битяк, О.М. Буханевич, М.Г. Вербенський, В.О. Заросило, І.В. Зозуля, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, А.В. Кірмач, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, В.І. Курило, Є.О. Легеза, Р.С. Мельник, Н.Р. Нижник, Т.О. Проценко, В.П. Тимощук, В.В. Цветков, Ю.П. Шаров, І.М. Шопіна, О.Н. Ярмиш та багатьох інших.

У галузі юридичних наук дослідженню окремих питань надання адміністративних послуг органами публічної влади присвячено дисертаційні роботи Д.О. Власенка, І.А. Гончарової, М.П. Гурковського, С.Л. Дембіцької, Е.В. Женеску, О.Ю. Іващенко, М.О. Колесникова, К.С. Кучми, Я.Б. Михайлюк, А.В. Міськевич, М.Б. Острах, В.П. Пархоменка, В.В. Петьовки, Г.М. Писаренко,

А.І. Саєнка, В.І. Сіверіна, О.В. Таможнього, К.А. Фуглевич, В.Д. Щербаня, у тому числі публічно-сервісну діяльність правоохоронних органів розглядали у своїх дослідженнях І.О. Бондаренко, О.Г. Власенко, О.О. Гапонюк, І.В. Дроздова, І.В. Кріцак, О.О. Кузьменко, О.О. Попова, Л.І. Приймак, О.О. Сосновик, М.М. Тернушак, А.Є. Фоменко, В.М. Циндря, М.М. Шапоренко та ін. У сфері державного управління діяльність із надання органами влади відповідних послуг вивчали Т.О. Буренко, В.С. Долечек, В.В. Латишева, О.М. Негрич, В.Д. Полтавець, О.В. Поляк, Д.В. Сухінін та ін.

Однак незважаючи на інтенсивність та широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам надання адміністративних послуг населенню, багато питань у цій сфері залишаються досить дискусійними, а також недостатньо висвітленими. Особливого значення набуває вирішення питань правового регулювання та організації надання адміністративних послуг саме у сфері правоохоронної діяльності. Адже фрагментарне дослідження теоретико-методологічних засад діяльності правоохоронних органів щодо надання адміністративних послуг, відсутність системного підходу до визначення понятійного апарату та правового регулювання процедур зазначеної діяльності, відповідно, неузгодженість чинного законодавства України щодо цих питань, неврегульованість процедурних аспектів надання адміністративних послуг як на загальнодержавному, так і на рівні відповідних суб'єктів, негативним чином позначаються на ефективності та якості надання адміністративних послуг у правоохоронній сфері, призводять до збільшення корупційних ризиків, що виникають у процесі обслуговування населення й, як наслідок, зменшують довіру громадян до всієї системи правоохоронних органів як державних інституцій.

Разом з тим, на сьогодні майже відсутні ґрунтовні комплексні наукові дослідження з правових та організаційних засад надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності, а важливі проблеми публічно-сервісної діяльності правоохоронних органів розглядаються науковцями здебільшого опосередковано, частково, без належної системності, що й актуалізує відповідне комплексне монографічне дослідження, зумовлює його новизну, наукове та практичне значення.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційну роботу виконано відповідно до планів наукової діяльності Державного науково-дослідного інституту МВС України на 2016 – 2018 роки, а також у межах виконання науково-дослідних робіт за темами: «Напрями розвитку системи надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ» (державний реєстраційний № 0115U001013), «Організаційно-правові аспекти надання поліцейських послуг в Україні» (державний реєстраційний № 0117U002097), де здобувач виступає керівником авторських колективів. Робота відповідає Основним науковим напрямам та найважливішим проблемам фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук на 2014 – 2018 роки, затвердженим постановою Президії НАН України від 20 грудня 2013 р. № 179, Перспективним напрямом кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями,

затвердженим рішенням Президії НАПрН України від 18 жовтня 2013 р. № 86/11, Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015 – 2019 років, затвердженому наказом МВС України від 16 березня 2015 р. № 275. Крім того, обраний напрям дослідження узгоджується з положеннями Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020» (схвалено Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015), Стратегії національної безпеки України (затверджено Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015), Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки (затверджено Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016), Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України (затверджено Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016), із Програмою діяльності Кабінету Міністрів України (схвалено постановою Верховної Ради України від 14 квітня 2016 р. № 1099-VIII), Стратегією реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки (схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р) та Планом заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки (затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р). Тему дисертації затверджено Вченою радою Державного науково-дослідного інституту МВС України від 23 грудня 2015 р. (протокол № 8).

**Мета та завдання дослідження.** *Мета* дисертаційної роботи полягає в тому, щоб крізь призму людиноцентристської ідеології на основі комплексного аналізу адміністративно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України визначити сутність, зміст та генезис правового регулювання цих правовідносин, а також з урахуванням стану їх правової регламентації та практичної реалізації, позитивного зарубіжного досвіду публічно-сервісної діяльності сформулювати концептуальні підходи щодо напрямів розвитку вітчизняної системи надання адміністративних послуг у вказаній сфері.

Зазначена мета дослідження зумовила формування та розв'язання таких завдань:

– розкрити особливості генезису теорії адміністративних послуг та її реалізації в країнах Європейського Союзу та в Україні для з'ясування можливості імплементації позитивного зарубіжного досвіду;

– розробити методологію дослідження адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України;

– узагальнити доктринальні й нормативні підходи до визначення понять «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи», на підставі чого сформулювати авторські дефініції з метою виокремлення суб'єктів здійснення правоохоронної діяльності в Україні;

– провести аналіз сучасних концептуальних підходів до визначення сутності та змісту понять «послуга», «публічна послуга», «державна послуга», «адміністративна послуга» з подальшим розкриттям найбільш характерних

ознак та особливостей адміністративних послуг у сфері правоохорони, а також здійснення їх змістовної класифікації;

– виходячи з людиноцентристської спрямованості нової доктрини адміністративного права, визначити сутність та зміст адміністративно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України, з'ясувати найбільш характерні їх ознаки та встановити складові структури;

– висвітлити основні етапи становлення та розвитку правового регулювання відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохорони України для визначення його основних тенденцій та недоліків;

– охарактеризувати адміністративно-правовий статус суб'єктів правовідносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності й визначити напрями вдосконалення правової регламентації змісту цих правовідносин;

– дослідити місце проваджень із надання адміністративних послуг правоохоронними органами в сучасній системі адміністративного процесу України та встановити їх співвідношення із суміжними правовими категоріями;

– охарактеризувати основні стадії загальної адміністративної процедури з надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України з метою визначення напрямів її оптимізації;

– узагальнити ініціативи органів публічної влади провідних країн світу з удосконалення відносин щодо надання адміністративних послуг;

– з'ясувати особливості зарубіжної практики надання адміністративних послуг у сфері правоохорони з метою запровадження позитивного досвіду;

– установити недоліки сучасної практики надання адміністративних послуг у сфері правоохорони України з метою визначення шляхів їх подолання;

– сформулювати напрями розвитку системи надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України та концептуальні підходи щодо вдосконалення правового регулювання та організації їх надання.

*Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які формуються у процесі надання адміністративних послуг органами публічної влади.*

*Предметом дослідження є адміністративні послуги у сфері правоохоронної діяльності України.*

**Методи дослідження.** Методологічною основою дисертаційної роботи є система діалектично взаємопов'язаних між собою принципів наукового пізнання, методологічних підходів та методів наукового дослідження, застосування яких ґрунтується на потребі об'єктивного й усебічного аналізу процесів та явищ, що виникають у ході публічного адміністрування діяльності з надання адміністративних послуг у сфері правоохорони.

У процесі роботи використовувалися методи емпіричного й теоретичного рівнів дослідження. Їх застосування зумовлювалося системним підходом, що дозволяло дослідити порушені проблеми в єдності їх соціального змісту та юридичної форми. Системний підхід використовувався для встановлення закономірностей публічно-сервісної діяльності у сфері правоохорони

(підрозділи 1.4, 2.1, 2.3, 3.1, 3.2, 5.1). Історичний (підрозділи 1.1, 2.2) та формально-юридичний методи (підрозділи 1.3, 2.2, 2.3, 5.1), порівняльно-правовий аналіз (підрозділи 1.1, 4.1), індукція, дедукція, класифікація, аналогія та абстрагування (підрозділи 1.1, 1.3, 1.4, 2.1, 3.1, 3.2, 4.2) застосовані окремо та в комплексі для визначення предмета дослідження, удосконалення понятійно-категоріального апарату й розкриття методологічних категорій у предметній сфері дослідження, змістовної інтерпретації найбільш питомих ознак правоохоронної діяльності та правоохоронних органів, адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності, складових структури відповідних адміністративно-правових відносин, формулюванні поняття “адміністративна процедура” та встановленні його співвідношення із суміжними правовими категоріями, а також у визначенні шляхів удосконалення правового регулювання та організації надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України (підрозділи 1.3, 1.4, 2.1, 2.3, 3.1, 5.2).

Застосування методу системного аналізу дозволило дослідити систему правового регулювання відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України (підрозділ 2.2), а також суб’єктний склад відповідних правовідносин (підрозділ 2.3). Функціональний метод використано в процесі дослідження правового статусу правоохоронних органів України як суб’єктів здійснення правоохоронної діяльності (підрозділ 1.3), а також особливостей правового статусу суб’єктів правовідносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохорони (підрозділ 2.3). Статистичний і соціологічний методи застосовано при опрацюванні даних анкетування суб’єктів адміністративно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ України та зведенні матеріалів опитування (підрозділ 5.2). За допомогою методів прогнозування та моделювання дисертантом здійснено спробу визначити основні перспективи подальшого розвитку системи надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України, вироблено рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення національного законодавства й правозастосовної практики у зазначеній сфері (підрозділи 2.2, 5.2).

*Нормативно-правову основу* дослідження склали Конституція України, Закон України “Про адміністративні послуги”, закони та інші нормативні акти України, що регулюють відносини щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності.

*Емпіричну базу* дисертаційного дослідження становлять офіційні дані Реєстру адміністративних послуг ЦОВВ, інших державних (колегіальних) органів (їх територіальних органів) та Єдиного державного порталу адміністративних послуг щодо надання таких послуг правоохоронними органами України, статистичні дані Міністерства економічного розвитку і торгівлі України щодо центрів надання адміністративних послуг у регіонах України, результати загальнонаціональних опитувань щодо оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг, відомості з наглядових справ Управління інспекції з особового складу Департаменту кадрової роботи МВС



України та з Єдиного державного реєстру судових рішень України, результати авторського опитування 140 посадових осіб територіальних органів із надання сервісних послуг МВС та 413 суб'єктів звернення за отриманням таких послуг у м. Києві та Київській області, довідкова література, публікації в періодичних виданнях, навчально-методичні напрацювання тощо.

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається тим, що за характером і змістом розглянутих питань дисертація є одним із перших в Україні комплексних монографічних досліджень теоретико-методологічних та організаційно-правових засад надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України. За результатами проведеного дослідження обґрунтовано ряд нових у теоретичному плані та важливих для практики понять, положень та рекомендацій, які виносяться на захист. Основні з них такі:

*вперше:*

– феномен адміністративних послуг у сфері правоохорони України розкрито на основі людиноцентристської спрямованості нової доктрини адміністративного права, що в умовах реформування правоохоронної системи нашої держави значно розширює статус правоохоронних органів за рахунок включення до нього сервісного напрямку діяльності;

– визначено, що система правового забезпечення надання адміністративних послуг є особливим інститутом адміністративного права, котрий являє собою сукупність адміністративно-правових норм, що регулюють публічно-сервісні відносини в ході публічної діяльності адміністративних органів, що передбачена законодавством і здійснюється шляхом реалізації наданих цим органам владних повноважень за заявою фізичної або юридичної особи з метою юридичного оформлення умов, необхідних для реалізації їх прав, свобод і законних інтересів та/або виконання покладених на них законом обов'язків;

– доведено, що в сучасних умовах феномен адміністративних послуг доцільно розглядати не тільки щодо новизни та прогресивності інституту норм адміністративного права України, але й як належність до новації теорії в рамках юридичної науки, де під теорією адміністративних послуг запропоновано розуміти комплекс юридичних знань про передумови виникнення, сутність, зміст та ознаки адміністративних послуг, найбільш загальні закономірності їх надання, а також про становлення, функціонування й розвиток цього публічно-правового явища;

– з'ясовано подібність передумов виникнення та розвитку інституту адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та в Україні, а особливо відзначено схожість процесів становлення сучасного розуміння відносин між людиною та державою, нової моделі функціонування публічної влади й побудови демократичної, соціальної правової держави, а також створення нової моделі адміністративно-правового мислення, якісного оновлення й становлення сучасного доктринального розуміння змісту галузі адміністративного права, у межах якої формується зазначений правовий інститут;

– обґрунтовано, що одночасно зі сталим розвитком української державності, процесом соціалізації всіх сфер життєдіяльності суспільства закономірно відбувається еволюція соціально-правової орієнтації правоохоронних органів й механізму реалізації їх компетенції, а саме поряд із домінуючим раніше карально-репресивним способом функціонування цих державних органів усе чіткіше проявляється новий напрям їх діяльності – публічно-сервісний;

– виокремлено найбільш характерні особливості адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України: ці послуги є одним із різновидів адміністративної діяльності правоохоронних органів; надання цих послуг правоохоронними органами ґрунтується й впливає з правоохоронних функцій; підвищений рівень суспільної небезпечності предметів матеріального світу, пов'язаних із більшістю цих послуг, та можливість протиправного використання споживачами послуг набутих можливостей; безпосередня залежність безпеки суспільства від прийнятого рішення щодо надання (або відмови у наданні) цих послуг; посилені вимоги контролю за процедурою надання цих послуг та підвищений рівень відповідальності за її порушення; підвищені вимоги до суб'єктів звернення за отриманням цих послуг (а саме до їх правоздатності);

– встановлено, що в основу адміністративних правовідносин щодо надання адміністративних послуг, у тому числі у сфері правоохорони, покладено режим реординаційних зв'язків, які виникають за ініціативою суб'єкта, що не має владних повноважень, а також те, що публічно-сервісним відносинам притаманний несубординаційний характер й вони передбачають не односторонній вплив уповноваженого суб'єкта на підвладний об'єкт, а двосторонню взаємодію їх учасників;

– аргументовано, що для забезпечення належного рівня реалізації й захисту прав фізичних та юридичних осіб у відносинах з правоохоронними органами, а також підвищення ефективності діяльності самих цих органів, максимально повній регламентації повинні підлягати не тільки процедури надання правоохоронними органами адміністративних послуг та здійснення ними основних функцій у сфері публічного адміністрування, але й порядок виконання функцій у сфері внутрішньоорганізаційної діяльності зазначених органів, оскільки якість надання адміністративних послуг споживачам визначають усі адміністративні процедури, пов'язані з організацією здійснення публічно-сервісної діяльності;

*удосконалено:*

– теоретичне обґрунтування визначення сучасної системи правоохоронних органів України, у межах якої виділено підсистему органів, до компетенції яких належить діяльність із надання адміністративних послуг, а саме: органи та підрозділи Національної поліції України, Державної міграційної служби України, Державної фіскальної служби України та Служби безпеки України;

– наукові підходи до виокремлення основних ознак, що ідентифікують діяльність органів публічної влади як надання адміністративних послуг, та дефініцію «адміністративна послуга» з урахуванням окреслення юридичного оформлення умов реалізації суб'єктами звернення за послугою своїх прав та

інтересів у вигляді адміністративного акту індивідуальної дії як результату розгляду уповноваженим органом адміністративної справи щодо надання відповідної послуги;

– аналіз процесу становлення й розвитку вітчизняного правового регулювання відносин щодо надання адміністративних послуг, у тому числі у сфері правоохоронної діяльності;

– дефініції «адміністративне провадження» та «адміністративна процедура» з урахуванням розгляду та вирішення суб'єктами владних повноважень однорідних груп адміністративних справ у відповідній сфері публічного адміністрування;

*набули подальшого розвитку:*

– методологія дослідження адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України як інтегративна трьохрівнева система, що охоплює діалектично взаємопов'язані між собою принципи наукового пізнання, методологічні підходи та методи наукового дослідження;

– класифікація адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України за визначеними автором критеріями та типологізація адміністративно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності за змістом;

– характеристика адміністративно-правового статусу суб'єктного складу правовідносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності, яка дає змогу визначити напрями вдосконалення правової регламентації змісту цих правовідносин;

– аргументація необхідності розгляду адміністративного процесу з позицій концепції широкого розуміння із виділенням у ньому за характером адміністративно-процесуальних відносин двох напрямів: адміністративно-процедурної діяльності органів публічної влади та адміністративно-юрисдикційного процесу;

– обґрунтування необхідності прийняття базового закону у сфері регулювання процедурних відносин органів публічної влади з фізичними та юридичними особами, який повинен виконувати роль рамкового законодавчого акту стосовно законодавства, яке регламентує окремі види адміністративних процедур;

– характеристика основних процесуальних стадій загальної адміністративної процедури публічно-сервісної діяльності у сфері правоохорони та розкриття особливостей адміністративних проваджень у вказаній сфері залежно від характеру адміністративної послуги, що надається правоохоронним органом;

– підходи до проведення критичного аналізу чинного законодавства та практики надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України, а також до узагальнення та впровадження позитивного зарубіжного досвіду публічно-сервісної діяльності правоохоронних органів;

– пріоритетні напрями розвитку системи надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України та пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання та організації їх надання.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що результати дослідження використовуються у:

– у *правотворчій діяльності* – для підготовки й уточнення законодавчих та підзаконних актів з питань удосконалення організації управління та публічно-сервісної діяльності у правоохоронній сфері (лист Інституту законодавства Верховної Ради України від 21 червня 2016 р. № 22/352-1-15; акт впровадження Державного науково-дослідного інституту МВС України від 10 травня 2018 р.);

– у *практичній діяльності* – при проведенні семінарів, нарад, науково-практичних конференцій з питань науково-методологічного та організаційно-правового забезпечення запровадження принципів якісного управління й розвитку системи надання адміністративних послуг у сфері відповідальності МВС України (акт впровадження Департаменту аналітичної роботи та організації управління МВС України від 15 травня 2018 р. № 635/21/2-18);

– у *навчальному процесі* – при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Правове регулювання адміністративних послуг», «Актуальні проблеми адміністративного права», «Публічне адміністрування» (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 30 травня 2018 р.);

– у *науково-дослідній діяльності* – при проведенні науково-дослідних робіт «Організаційно-правові аспекти надання поліцейських послуг в Україні» (державний реєстраційний № 0117u002097) та «Організаційно-правове регулювання аналітичної роботи в МВС України» (державний реєстраційний № 0118u001044) (акт впровадження Державного науково-дослідного інституту МВС України від 10 травня 2018 р.).

**Особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, що містяться в дисертації.** Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, з використанням новітніх здобутків вітчизняної та зарубіжної юридичної науки (в тому числі адміністративного права і процесу), усі сформульовані в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора. Наукові ідеї та розробки, що належать співавторам опублікованих робіт, у дисертації не використовуються.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення, висновки та пропозиції, викладені в дисертаційному дослідженні, доповідалися здобувачем на засіданнях Наукової та Вченої рад Державного науково-дослідного інституту МВС України, а також були оприлюднені в доповідях і повідомленнях автора на: 10 міжнародних науково-практичних конференціях: «Правова система України: сучасний стан та перспективи розвитку» (Одеса, 10–11 лютого 2012 р.), «V Наукові читання, присвячені пам'яті В.М. Корецького» (Київ, 16 лютого 2012 р.), «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави» (Київ, 20–21 березня 2013 р.), «Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення» (Запоріжжя, 24–25 липня 2015 р.), «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави» (Київ, 25–26 травня 2016 р.), «Развитие на правото в контекста на хумарнитарната криза в Близкия Изток и Украина» (Варна, Республіка

Болгарія, 24–25 червня 2016 р.), «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави» (Київ, 18–19 травня 2017 р.), «Актуальные вопросы современной юридической науки: теория, практика, методика» (Могильов, Республіка Білорусь, 19 травня 2017 р.), «Innovative research of legal regulation of public administration» (Люблін, Республіка Польща, 16–17 червня 2017 р.), «Публічне та приватне право у формуванні компетентності юриста та фахівця в галузі інтелектуальної власності» (Київ, 15–16 грудня 2017 р.); 7 всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Запровадження у Міністерстві внутрішніх справ України системи управління якістю: проблеми і перспективи» (Київ, 7 червня 2008 р.), «Стратегічні напрямки розвитку правової системи України: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції» (Львів, 28 січня 2012 р.), «Актуальні питання розвитку адміністративного права та правоохоронної діяльності» (Луганськ, 15–30 травня 2014 р.), «Актуальні проблеми охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки» (Дніпропетровськ, 14 листопада 2014 р.), «Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку» (Кривий Ріг, 25 березня 2016 р.), «Правові та організаційні засади забезпечення державою правоохоронної функції» (Дніпропетровськ, 27 травня 2016 р.), «Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку» (Кривий Ріг, 24 березня 2017 р.); 3 круглих столах і наукових семінарах: круглий стіл, присвячений 66-й річниці прийняття Загальної декларації прав людини (Київ, 5 грудня 2014 р.), круглий стіл, присвячений 67-й річниці прийняття Загальної декларації прав людини (Київ, 10 грудня 2015 р.), круглий стіл, присвячений 68-й річниці прийняття Загальної декларації прав людини (Київ, 9 грудня 2016 р.).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертаційного дослідження викладено в 1 одноосібній монографії, 29 наукових статтях, з них 23 – у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук (у тому числі 4 – у співавторстві) та 6 статей – у зарубіжних наукових виданнях, а також у 20 тезах доповідей на науково-практичних конференціях, круглих столах і наукових семінарах.

**Структура та обсяг роботи.** Дисертація складається із анотації, вступу, п'яти розділів, що містять 13 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (639 найменувань) і додатків. Загальний обсяг дисертаційного дослідження становить 587 сторінок, з яких 401 сторінка – основний текст.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, ступінь її наукової розробленості, указано зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, відповідно до предмета та об'єкта дослідження визначаються його мета та основні завдання, охарактеризовано використані наукові методи, нормативно-правову основу та емпіричну базу, висвітлено наукову новизну і практичне значення одержаних результатів, наведено відомості про особистий

внесок здобувача, апробацію результатів дисертації та публікації, анонсовано структуру та обсяг роботи.

**Розділ 1 «Теоретико-методологічні засади надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України»** складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 *«Теорія адміністративних послуг та її реалізація в країнах Європейського Союзу та в Україні»* здійснено аналіз та порівняння процесів становлення й розвитку теорії адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та в Україні. Констатується, що таке дослідження повинно передбачати визначення передумов виникнення та розвитку правового інституту адміністративних послуг, а саме проведення аналізу процесу становлення сучасного розуміння відносин між людиною та державою, нової моделі функціонування публічної влади й побудови демократичної, соціальної правової держави, а також формування нової моделі адміністративно-правового мислення, якісного оновлення й становлення сучасного доктринального розуміння змісту галузі адміністративного права, у межах якої виникає та формується зазначений правовий інститут.

Установлено, що впровадження в Україні правового інституту адміністративних послуг, зміст якого передбачає переорієнтацію діяльності органів публічної влади з виконання суто адміністративно-розпорядчих функцій на обслуговування громадян та юридичних осіб, було розпочато Концепцією адміністративної реформи в Україні, схваленої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. Обґрунтовано, що на сьогодні феномен адміністративних послуг доцільно розглядати не тільки відносно новизни інституту норм адміністративного права України, але й як належність до нового теоретичного напрямку в рамках юридичної науки.

Зазначено, що теорія адміністративних послуг є по суті вітчизняним надбанням, хоча її основні положення й були запозичені з досвіду розвинених держав світу, в яких з 80-х років минулого століття набула розквіту доктрина «нового публічного менеджменту». Зважаючи на схожість передумов виникнення та розвитку правового інституту публічних послуг у країнах Європейського Союзу та в Україні й оскільки теорія публічних послуг у західноєвропейських країнах має тривалішу історію та є значно розвиненішою за вітчизняну, під час формування напрямів розвитку вчення про адміністративні послуги запропоновано враховувати основні європейські тенденції розвитку цієї теорії з метою модернізації української доктрини надання адміністративних послуг та інтеграції вітчизняного законодавства в Європейський адміністративний простір.

Підрозділ 1.2 *«Методологія дослідження адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України»* присвячено обґрунтуванню вибору методології відповідно до предмета та об'єкта дослідження. Проаналізовано усталені в науковому середовищі підходи до розкриття сутності та змісту методології наукового дослідження, зокрема у сфері юриспруденції, та

сформульовано авторське визначення поняття «методологія дослідження адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України».

Методологію дисертаційного дослідження охарактеризовано як інтегративну трьохрівневу систему, що охоплює діалектично взаємопов'язані між собою принципи наукового пізнання, методологічні підходи та методи дослідження, використання яких було найбільш важливим для розкриття проблематики адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. Обґрунтовано вибір комплексу взаємодоповнюючих філософських, загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, що забезпечують достовірність отриманих результатів та висновків й слугують додатковим об'єктивним свідченням новизни наукового дослідження. Зауважено, що методологічний потенціал зазначеного предмета дослідження не є вичерпним у контексті постійного розвитку та вдосконалення методологічного інструментарію.

У підрозділі 1.3 «Правові основи правоохоронної діяльності в Україні: поняття та суб'єкти» набули подальшого розвитку теоретичні положення щодо визначення сутності й змісту правоохоронної діяльності та виокремлення державних органів, що її здійснюють. Установлено, що на сьогодні у правовій науці ще не вироблено єдиного підходу до визначення термінів «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи» й «правоохоронна система» та їх ознак.

Доведено, що сучасне призначення правоохоронної діяльності полягає в забезпеченні однаковою мірою інтересів усього суспільства, всіх фізичних та юридичних осіб, держави й територіальних громад у правоохоронній сфері, здійснюючи попередження, припинення та усунення порушень в урегульованих правом суспільних відносинах. Оскільки згідно з чинним законодавством в Україні можлива лише державна правоохоронна діяльність, у дисертаційному дослідженні вона розглядається у вузькому розумінні – як спеціалізована діяльність із правової охорони суспільних відносин, яку здійснюють спеціально створені для цього державні органи – правоохоронні органи держави. Ця діяльність, яка є головним призначенням зазначених органів, здійснюється ними з дотриманням установлених правил і процедур, у тому числі застосовуючи за необхідності державний примус, й виступає тим системоутворюючим чинником, що об'єднує функціональними зв'язками правоохоронні органи в цілісну єдність.

Зазначено, що за умов всебічної сервізації сфери публічного адміністрування надання послуг населенню перетворюється на магістральний напрям діяльності всіх органів публічної влади. Тому поряд із домінуючим раніше карально-репресивним способом функціонування правоохоронних органів України, спрямованим на забезпечення законності й правопорядку в державі шляхом виконання суто адміністративно-розпорядчих функцій, більш чітко виокремлюється новий напрям діяльності цих державних органів – публічно-сервісний, який полягає в наданні послуг суспільству та окремим його членам у рамках здійснення правоохоронної діяльності.

У підрозділі 1.4 «Поняття та види адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України» проведено науково-теоретичний та

нормативно-правовий аналіз підходів до визначення сутності та змісту таких понять як «послуга», «публічна послуга», «державна послуга», «адміністративна послуга», а також сформульовано їх найбільш характерні ознаки та авторські визначення. З'ясовано, що в сучасній науці адміністративного права склалося декілька підходів до визначення поняття «адміністративна послуга», а саме: як розпорядчої діяльності уповноважених органів; як їх організаційної діяльності; як частини управлінської діяльності посадових осіб органів влади; як публічно-службової діяльності адміністративного органу; як результату здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом (тобто адміністративного акту); як особливого виду правовідносин; як виконання обов'язків органами публічної адміністрації перед приватними особами; як форми адміністративної діяльності органів влади.

Доведено, що одним із основних критеріїв віднесення послуги до адміністративної є те, що результатом розгляду адміністративної справи щодо надання цієї послуги виступає адміністративний акт уповноваженого органу, який має індивідуальне призначення та зовнішню сферу застосування. Указано на недосконалість визначення терміну «адміністративна послуга», закріпленого в Законі України «Про адміністративні послуги», а також на відсутність у чинному законодавстві чіткого окреслення форми та змісту результату адміністративної послуги.

Розкрито основні ознаки, що ідентифікують діяльність правоохоронних органів як надання адміністративних послуг, та надано авторське визначення адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України. До найбільш характерних особливостей зазначених послуг віднесено такі: ці послуги є одним із різновидів адміністративної діяльності правоохоронних органів; їх надання правоохоронними органами ґрунтується й впливає із правоохоронних функцій; підвищений рівень суспільної небезпечності предметів матеріального світу, пов'язаних із більшістю цих послуг та можливість протиправного використання споживачами послуг набутих можливостей; безпосередня залежність безпеки суспільства від прийнятого рішення щодо надання (або відмови в наданні) цих послуг; посилені вимоги контролю за процедурою надання цих послуг та підвищений рівень відповідальності за її порушення; підвищені вимоги до суб'єктів звернення за отриманням цих послуг (а саме до їх правоздатності). Адміністративні послуги у сфері правоохоронної діяльності України, безумовно, є публічними, оскільки мають високу соціальну значимість, суб'єктом їх надання є публічна влада й вона несе відповідальність за якість надання цих послуг. Позаяк згідно з чинним законодавством в Україні можлива лише державна правоохоронна діяльність, ці послуги можуть бути тільки державними.

Комплексне дослідження правової природи адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності й специфічних ознак, що їх ідентифікують, дозволили автору здійснити змістовну класифікацію цих послуг за рядом підстав: за змістом адміністративної діяльності щодо їх надання; за критерієм платності; за тривалістю процедури, за якою здійснюється надання



адміністративної послуги; за суб'єктами звернення за отриманням послуги; за колом осіб, яким адресується адміністративна послуга; за обов'язковістю одержання послуги суб'єктом звернення; за можливими способами отримання послуги; за наявністю стандартів та регламентів щодо надання; залежно від сфери правоохоронної діяльності, де відбувається їх реалізація; залежно від змісту забезпечуваних прав і свобод суб'єкта звернення; за критерієм відомчої належності суб'єкта надання таких послуг; за рівнем управління, на якому здійснюється надання послуги; за критерієм необхідності для споживача; залежно від домінування інтересів, що спонукають їх реалізацію; залежно від форми реалізації; за кількістю відомств (суб'єктів), задіяних у процедурі надання послуги; за наявністю проміжного результату; за доступністю послуги.

**Розділ 2 «Адміністративно-правові відносини щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України»** складається із трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 *«Поняття та особливості адміністративно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України»*, виходячи з людиноцентристської спрямованості нової доктрини адміністративного права України та ґрунтуючись на сучасному визначенні предмета цієї галузі права, сформульовано сутнісні ознаки адміністративних правовідносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності, докладно охарактеризовано види цих правовідносин за змістом та розкрито складові їх структури.

З'ясовано, що адміністративні правовідносини відображають вплив адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів у сфері публічного адміністрування, через що між ними виникають сталі правові зв'язки публічно-владного характеру. Доведено, що закріплення демократичних правових стандартів взаємовідносин людини та держави в особі її органів потребує реформування відповідних адміністративно-правових відносин з метою створення реального механізму забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Обґрунтовано, що в сучасних умовах домінуючими стають не державно-управлінські, а публічно-сервісні відносини, які, на відміну від управлінських, мають несубординаційний характер і формуються під час діяльності органів влади з надання адміністративних послуг особам приватного права. В основу відносин щодо надання зазначених послуг покладено режим реординаційних зв'язків, який являє собою режим відносин за участю органів публічної влади та фізичних або юридичних осіб, за якого останні відіграють активну роль і мають можливість із власної ініціативи звертатися до органів публічної влади як для забезпечення належних умов щодо реалізації й захисту своїх прав та інтересів, так і для співпраці із зазначеними органами влади, впливаючи на їх управлінську діяльність.

У підрозділі 2.2 *«Становлення та розвиток правового регулювання відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохорони України»* детально проаналізовано специфіку та етапи розвитку адміністративно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної

діяльності України, у тому числі визначено особливості нормативно-правового забезпечення цих відносин, його основні тенденції та недоліки.

Зазначено, що законодавство у сфері надання адміністративних послуг правоохоронними органами належить до комплексного (міжгалузевого) законодавства, оскільки містить норми декількох галузей права, які регулюють різні види суспільних відносин, що складають відносно самостійну сферу суспільного життя, котра потребує юридично різнорідних способів впливу. Водночас сфера надання адміністративних послуг більшою мірою належить до галузі адміністративного права, оскільки йдеться про суспільні відносини, що виникають як наслідок участі у цих відносинах обов'язкового суб'єкта, наділеного відповідними юридично-владними повноваженнями (орган виконавчої влади, його посадова особа). Крім того, оскільки більша частина офіційно визначених адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності є платними, йдеться про майнові відносини, які становлять предмет регулювання приватного (цивільного) права.

Установлено, що суспільні відносини, які виникали в ході надання адміністративних послуг правоохоронними органами, їх посадовими особами, регулювалися великою кількістю законів та підзаконних нормативно-правових актів навіть до початку вживання терміну «адміністративні послуги» у вітчизняному законодавстві. Утім, саме прийняття у 2012 році Закону України «Про адміністративні послуги» дало змогу змінити ідеологію відносин між органами публічної влади та особами приватного права, а також створило умови для запровадження центрів надання адміністративних послуг.

Зауважується, що чинний Закон характеризується рядом недоліків (як-от неповнота визначення кола реальних суб'єктів надання адміністративних послуг; невизначеність критеріїв якості та стандартів надання адміністративних послуг і, відповідно, системи контролю за забезпеченням якості їх надання; непоширеність дії цього Закону на відносини щодо об'єктів, обмежених у цивільному обігу) і потребує певного корегування. Констатується, що без ухвалення Закону (Кодексу) про адміністративну процедуру, а також законодавства про плату за адміністративні послуги (адміністративний збір) у сфері правового регулювання відносин щодо надання адміністративних послуг, у тому числі правоохоронними органами, залишається багато прогалин, що негативним чином позначається на якості й доступності адміністративних послуг, а також виступає одним з основних корупційних ризиків при їх наданні.

У підрозділі 2.3 «Адміністративно-правовий статус суб'єктів правовідносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України» здійснено комплексний аналіз понять «адміністративна правосуб'єктність» та «адміністративно-правовий статус», визначено їх зміст і структуру, співвідношення між собою та іншими юридичними категоріями, розкрито сутність та особливості в контексті суб'єктного складу правовідносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України. Установлено, що суб'єктами правовідносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохорони виступають конкретні учасники

вказаних відносин, які є носіями передбачених відповідними адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків щодо надання або отримання вказаних послуг й здатні ці права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати. Одержувачами адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України виступають як фізичні особи (в тому числі, фізичні особи – підприємці), так і юридичні, які відповідно до чинного законодавства України мають право (підстави) для одержання таких послуг, а також подали до уповноваженого органу відповідну заяву (клопотання). Діяльність із надання адміністративних послуг у сфері правоохорони України належить до компетенції Національної поліції України, Державної міграційної служби України, Державної фіскальної служби України та Служби безпеки України.

Правовий статус правоохоронних органів України як суб'єктів правовідносин щодо надання адміністративних послуг визначається, головним чином, Законом України «Про адміністративні послуги», а також іншими законодавчими та підзаконними нормативними актами України. При цьому на відносини щодо об'єктів, обмежених у цивільному обігу, зокрема зброї, Закон України «Про адміністративні послуги» не розповсюджується.

Доведено, що підприємства, установи та організації, що перебувають у сфері управління відповідного державного органу, не можуть надавати адміністративні послуги, оскільки однією з основних ознак здійснюваної органом публічної влади діяльності щодо надання адміністративної послуги є те, що надається така послуга шляхом реалізації владних повноважень, якими наділений зазначений орган. Тому діяльність у міграційній сфері Державного підприємства «Документ», що надає послуги міграційно-паспортного характеру, є незаконною і спричиняє суттєві ризики зростання системної корупції та стягнення додаткових необґрунтованих платежів від одержувачів послуг. Також встановлено, що залишаються невирішеними питання правоздатності правоохоронних органів щодо суміщення ними відповідних контрольно-наглядової та сервісної діяльностей, оскільки поєднання в одній інституції (одному органі влади) зазначених функцій визначено як один із основних корупційних ризиків інституційно-функціонального характеру в системі публічної адміністрації України.

**Розділ 3 «Адміністративно-процедурна діяльність правоохоронних органів України з надання адміністративних послуг»** складається із двох підрозділів.

У підрозділі 3.1 «Місце проваджень із надання адміністративних послуг правоохоронними органами в сучасній системі адміністративного процесу України» з'ясовано, що дискусійність проблематики адміністративних процедур у науці адміністративного права України, пов'язана з відсутністю єдиного підходу до розуміння категорії «адміністративна процедура» як такої, а також із необхідністю визначення на концептуальному рівні її змісту та співвідношення із суміжними правовими поняттями, а саме – «адміністративний процес» і «адміністративне провадження».

Встановлено, що виходячи з позицій концепції широкого розуміння, адміністративний процес потрібно розглядати як процес застосування норм

матеріального адміністративного права, в якому слід виокремлювати два напрями: адміністративно-процедурну діяльність органів публічної влади та адміністративно-юрисдикційний процес. Доведено, що перший напрям адміністративного процесу – адміністративно-процедурну діяльність органів публічної влади – складають адміністративно-процесуальні відносини, що виникають з метою здійснення покладених на публічну адміністрацію публічно-правових функцій безконфліктного змісту (зокрема, щодо надання адміністративних послуг) і за юридичним фактом щодо організації їх виконання.

Визначено, що адміністративний процес є родовим поняттям, котре в кожному конкретному випадку виступає у вигляді провадження, якому притаманний свій процесуальний порядок. Водночас процедура – це загальний встановлений порядок розгляду та вирішення однорідних груп адміністративних справ (тобто процедура виступає в якості моделі провадження). Запропоновано авторські дефініції «адміністративне провадження з надання адміністративної послуги у сфері правоохорони» та «адміністративна процедура з надання адміністративної послуги у сфері правоохорони».

З'ясовано, що нормативно-правове регулювання адміністративних процедур із надання адміністративних послуг правоохоронними органами України залишається в більшості випадків підзаконним або таким, що міститься в деяких законах, але фрагментарно, суперечливо, і спрямоване, у першу чергу, на захист держави та її органів, а не громадянина від свавілля з боку чиновництва. Зазначене негативним чином позначається на якості надання адміністративних послуг й сприяє зростанню корупційних ризиків у сфері сервісної діяльності публічної адміністрації. Наголошується на необхідності прийняття базового закону у сфері регулювання процедурних відносин органів публічної влади з фізичними та юридичними особами, який повинен виконувати роль рамкового законодавчого акту стосовно законодавства, яке регламентує окремі види адміністративних процедур.

У підрозділі 3.2 *«Характеристика основних стадій процедури з надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України»* з'ясовано, що кожне адміністративне провадження, яке входить до адміністративного процесу, здійснюється в певній послідовності з дотриманням відповідних процедур, що встановлюються державою у вигляді системи обов'язкових правил. Органічними елементами, що характеризують структуру кожного з адміністративних проваджень та, відповідно, адміністративного процесу загалом, є процесуальні стадії, етапи, окремі процесуальні дії.

За результатами виокремлення в загальній адміністративній процедурі з надання адміністративних послуг у сфері правоохорони процесуальних стадій здійснено детальний опис цих стадій. Особливу увагу приділено процесуальній стадії адміністративного оскарження як важливому засобу забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності.

Залежно від характеру послуги, що надається правоохоронним органом, виділено різновиди адміністративних проваджень із надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності, а саме: дозвільні, ліцензійні, реєстраційні та посвідчувальні провадження. Наголошується, що незважаючи на певні особливості зазначених видів адміністративно-процедурної діяльності у сфері правоохорони (а саме суб'єктів її здійснення, змісту цієї діяльності, комплексу процедурних дій та кінцевого результату), всі ці види діяльності здійснюються за загальною адміністративною процедурою у визначеній послідовності основних процесуальних стадій.

**Розділ 4 «Зарубіжний досвід удосконалення правового регулювання та організації надання адміністративних послуг»** складається із двох підрозділів.

У підрозділі 4.1 *«Ініціативи органів публічної влади провідних країн світу з удосконалення системи надання адміністративних послуг»* проаналізовано й узагальнено позитивний досвід провідних країн світу з удосконалення системи надання адміністративних послуг. Установлено, що хоча причини виникнення ініціатив щодо підвищення якості та доступності надання публічних послуг для кожної країни є специфічними, втім у багатьох країнах Заходу зазначені ініціативи пов'язані з оновленням і вдосконаленням роботи урядів цих країн.

Докладно проаналізовано державну політику США, Великої Британії, Канади, Франції, Німеччини та інших розвинених країн світу щодо активного запровадження загальнонаціональних програм підвищення ефективності публічного адміністрування, в тому числі з модернізації публічно-сервісної діяльності, за такими напрямками: створення альтернативної системи надання публічних послуг та налагодження співпраці з приватним і громадським секторами у зазначеній сфері; широке використання принципів децентралізації та субсидіарності; проведення державного моніторингу зазначеної діяльності за спеціально встановленими методиками; започаткування конкурсів щодо якості публічного адміністрування тощо. Розглянуто досвід Німеччини, Нідерландів, Канади, Греції та Польщі щодо створення мережі інтегрованих офісів обслуговування громадян, в тому числі практику функціонування мобільних центрів надання послуг у Бразилії.

Зазначено, що в розвинених країнах світу в процесі побудови електронного уряду головна увага приділяється електронному доступу до базових публічних послуг, а найзручнішою формою електронної взаємодії користувачів публічних послуг з органами влади виступає єдиний національний портал послуг.

Наголошено, що одним із вагомих надбань зарубіжного досвіду правового регулювання системи надання публічних послуг виступає законодавча формалізація адміністративної процедури, оскільки правова визначеність у процедурних питаннях, у тому числі щодо здійснення публічно-сервісної діяльності, зменшує можливості для зловживань з боку владних органів і гарантує правову захищеність приватних осіб.

У підрозділі 4.2 *«Особливості зарубіжної практики надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності»* зазначається, що в розвинених країнах світу за умов усебічної сервізації сфери публічного

адміністрування, надання послуг населенню перетворюється на магістральний напрям діяльності всіх органів публічної влади, у тому числі й правоохоронних.

З метою вивчення особливостей функціонування зарубіжних моделей забезпечення споживачів адміністративними послугами у сфері правоохоронної діяльності та імплементації відповідного позитивного досвіду у вітчизняну практику проведено моніторинг офіційних веб-сайтів міністерств внутрішніх справ та органів поліції Королівства Швеції, Латвійської Республіки, Республіки Естонія, Республіки Фінляндія та Словацької Республіки. Наголошується, що вивчення й виважене використання зазначеного досвіду сервісної діяльності слід визнати корисним для удосконалення організаційно-правових засад надання адміністративних послуг правоохоронними органами України.

**Розділ 5 «Сучасний стан та напрями розвитку системи надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України»** складається із двох підрозділів.

У підрозділі 5.1 *«Недоліки сучасної практики надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України»* проаналізовано сучасну практику надання адміністративних послуг у сфері правоохорони України й визначено найбільш характерні проблемні питання.

Встановлено, що пріоритетними ініціативами української влади, спрямованими на вдосконалення правового регулювання та організації надання адміністративних послуг, на сьогодні є: децентралізація надання найбільш затребуваних адміністративних послуг; підвищення якості та комфортності обслуговування споживачів; подальший розвиток на території України мережі ЦНАП; запровадження інформаційно-комунікаційних технологій; моніторинг якості надання адміністративних послуг; залучення міжнародної технічної допомоги для реформування всієї системи публічно-сервісної діяльності.

Наголошується, що незважаючи на здійснені українською владою організаційні й правові заходи, на сьогодні діяльність з надання адміністративних послуг залишається неефективною, характеризується низькою доступністю для споживачів, непрозорістю, організація правового регулювання відносин у цій сфері здійснюється безсистемно й у ньому залишається багато прогалин, насамперед у частині регламентації процедури надання таких послуг, визначення їх платності, встановлення конкретних розмірів плати за їх надання тощо. Доведено, що саме неефективність та недостатня прозорість системи надання адміністративних послуг, наявність невирішених проблем та недоліків в організації роботи суб'єктів надання таких послуг, у тому числі у сфері правоохорони, слугують живильним середовищем для корупції.

Зазначено, що розробку та прийняття закону про загальну адміністративну процедуру наразі внесено до числа пріоритетних заходів як у межах стратегії державної політики України, так і в контексті міжнародних зобов'язань нашої держави. Підкреслюється, що неврегульованість процедурного аспекту публічно-сервісної діяльності призводить до високого рівня адміністративного

розсуду та корупції, надлишкового державного втручання та пов'язаних з цим додаткових витрат державного бюджету та споживачів адміністративних послуг, зниження якості цих послуг та недостатньої відповідальності органів публічної влади за виконання наданих їм відповідно до законодавства повноважень.

У підрозділі 5.2 «Шляхи вдосконалення правового регулювання та організації надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України» визначено пріоритетні напрями розвитку вітчизняної системи надання адміністративних послуг у сфері правоохорони й надано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання та організації надання адміністративних послуг у цій сфері.

Установлено, що в Україні в ході проведення адміністративної реформи запроваджується ідеологія «служіння суспільству» як фундаментальний принцип публічного адміністрування, вирішуються завдання щодо формування стабільної та ефективної організації діяльності виконавчої влади, створення професійної, політично нейтральної та відкритої публічної служби, зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної влади. За цих умов підвищення якості державного управління та державних послуг віднесено до одного з найважливіших стратегічних пріоритетів, які Уряд України планує реалізувати в найближчій перспективі. Водночас здійснення цього завдання потребує підґрунтя у вигляді верховенства права та здатності ефективно протидіяти корупції.

З урахуванням проаналізованого позитивного зарубіжного досвіду публічно-сервісної діяльності, наявних на сьогодні недоліків правового регулювання та організації надання адміністративних послуг у сфері правоохорони України, а також за результатами проведеного пошукового соціологічного опитування суб'єктів відповідних правовідносин, запропоновано пріоритетні напрями розвитку системи надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України.

## ВИСНОВКИ

В результаті дисертаційного дослідження на доктринальному рівні вирішено наукову проблему – удосконалення теоретичних основ адміністративно-правового регулювання та організації надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності, з огляду на людиноцентристську спрямованість нової доктрини адміністративного права та в умовах подальшого реформування правоохоронної системи України. За результатами проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Теорія адміністративних послуг є по суті важливим вітчизняним надбанням із використанням позитивного досвіду розвинених держав світу, в яких з 80-х років минулого століття набула поширення доктрина «нового публічного менеджменту» та відбулася зміна пріоритетів у діяльності

публічної адміністрації, а також у засадах і формах її відносин із громадянами. Водночас у європейській адміністративно-правовій доктрині поняття адміністративних послуг не зустрічається, а для позначення вказаного явища науковці держав – членів Європейського Союзу оперують, зокрема, поняттям «public services» (публічні послуги), в яке вкладається більш широке значення, ніж в українській теорії. Також з боку європейських науковців дослідженню змісту самого поняття публічних послуг значної уваги не приділяється. Натомість прискіпливо вивчаються питання щодо ефективної реалізації завдань і функцій органів публічної влади у сфері обслуговування громадян, підвищення якості та доступності публічних послуг. У європейській адміністративно-правовій доктрині, з одного боку, акцентується увага на зменшенні відмінностей між публічними послугами й послугами приватного сектору, а, з іншого – на широкому використанні принципу субсидіарності, який передбачає процеси децентралізації й делегування повноважень щодо надання послуг органів публічної влади на найбільш наближений до споживачів рівень.

Зважаючи на схожість передумов виникнення та розвитку правового інституту адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та в Україні й оскільки теорія публічних послуг у західноєвропейських країнах має тривалішу історію та є значно розвиненішою за вітчизняну, при формуванні напрямів розвитку вчення про адміністративні послуги слід враховувати основні європейські тенденції розвитку цієї теорії з метою модернізації української доктрини надання адміністративних послуг та інтеграції вітчизняного законодавства в Європейський адміністративний простір.

2. Методологію дослідження адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України визначено як систему загальнотеоретичних принципів, логічних прийомів, методів пізнання, конкретних засобів дослідження, а також теоретичних засад використання зазначених компонентів, яка дозволяє вирішувати завдання, пов'язані із дослідженням особливостей адміністративно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохорони з метою удосконалення організаційно-правового забезпечення зазначеної сервісної діяльності.

Окреслення методологічних засад дослідження системи надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України доводить: 1) об'єктивним свідченням новизни проведеного нами наукового дослідження є не лише встановлення власного предмета дослідження, а й обґрунтування істинності отриманих результатів шляхом чіткого визначення наукового інструментарію дослідження, за допомогою якого й було встановлено нові знання про досліджуваний предмет; 2) багатоаспектність, динамічність та міждисциплінарність обраного предмета дослідження зумовлює необхідність комплексного застосування різноманітних принципів пізнання, наукових підходів та методів дослідження як запоруки отримання евристичних знань про предмет дослідження та гарантії адекватності одержаних наукових результатів; 3) у ході проведення цього теоретико-юридичного дослідження



застосовувалися лише ті методи, принципи й прийоми пізнання, які є найактуальнішими, дібраними на науковій основі для найбільш ефективного досягнення поставленої мети дослідження, що забезпечує отримання максимально об'єктивної, точної, систематизованої інформації про досліджувані процеси та явища; 4) методологічний потенціал дослідження адміністративних послуг у сфері правоохорони не є вичерпним у контексті постійного розвитку та вдосконалення методологічного інструментарію.

3. Під правоохоронною діяльністю у широкому сенсі слід розуміти діяльність компетентних державних органів, недержавних організацій, а також самих громадян, яка реалізується в установленому законом порядку, із дотриманням певних процедур у різних видах правозастосовних дій і полягає у підтриманні встановленого правопорядку, захисті та охороні права від будь-яких порушень. Оскільки згідно з чинним законодавством в Україні можлива лише державна правоохоронна діяльність, в дисертаційному дослідженні зазначена діяльність розглядається саме у вузькому розумінні – як спеціалізована діяльність із правової охорони суспільних відносин, яку здійснюють спеціально створені для цього державні органи – правоохоронні органи держави.

Правоохоронні органи України являють собою єдину систему органів виконавчої влади та військових формувань, спеціально створених та уповноважених законами України на виконання правоохоронних функцій і, за необхідності, володіючих правом легального застосування державного примусу. Відповідно до цієї дефініції сучасну систему правоохоронних органів України складають: органи Національної поліції України, прикордонної служби, міграційної служби, органи й підрозділи Національної гвардії України, Служби безпеки України, органи військової служби правопорядку, фіскальної служби, кримінально-виконавчої служби, Управління державної охорони України, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань.

4. До основних ознак адміністративної послуги у сфері правоохорони віднесено такі характеристики: 1) безпосередній зв'язок цих послуг із суспільною функцією держави у правоохоронній сфері, а саме з виконанням правоохоронних функцій; 2) надання такої послуги за допомогою адміністративних процедур, що розпочинаються за ініціативою конкретної фізичної або юридичної особи, яка звернулася до уповноваженого органу; 3) індивідуальний характер надання такої послуги будь-якій фізичній чи юридичній особі, яка має право на її отримання; 4) надання правоохоронними органами держави (як основними суб'єктами правоохоронної діяльності) шляхом реалізації владних повноважень, які чітко визначаються законом; 5) створення організаційних умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів та/або виконання покладених на них законом обов'язків у правоохоронній сфері; 6) чітка врегульованість законодавством (у першу чергу, адміністративним) процедури надання такої послуги та, у разі визначення її платності, розміру плати за надання;

7) результатом розгляду заяви суб'єкта звернення за отриманням такої послуги є адміністративний акт, який має індивідуальне призначення та зовнішню сферу застосування; 8) для отримання такої послуги споживачем йому необхідно виконати певні вимоги, визначені законом.

Найбільш характерними особливостями адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності слід вважати такі: ці послуги є одним із різновидів адміністративної діяльності правоохоронних органів; надання цих послуг правоохоронними органами ґрунтується й впливає із правоохоронних функцій; підвищений рівень суспільної небезпечності предметів матеріального світу, пов'язаних із більшістю цих послуг та можливість протиправного використання споживачами послуг набутих можливостей; безпосередня залежність безпеки суспільства від прийнятого рішення щодо надання (або відмови у наданні) цих послуг; посилені вимоги контролю за процедурою надання цих послуг та підвищений рівень відповідальності за її порушення; підвищені вимоги до суб'єктів звернення за отриманням цих послуг (а саме до їх правоздатності). Зазначені послуги, безумовно, є публічними, оскільки мають високу соціальну значимість, суб'єктом їх надання є публічна влада й вона несе відповідальність за якість надання цих послуг. Позаяк згідно з чинним законодавством в Україні можлива лише державна правоохоронна діяльність, ці послуги можуть бути тільки державними.

Комплексне дослідження правової природи адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності й специфічних ознак, що їх ідентифікують, дозволило здійснити докладну класифікацію адміністративних послуг у сфері правоохорони за такими критеріями: за змістом адміністративної діяльності щодо їх надання; за критерієм платності; за тривалістю процедури, за якою здійснюється надання адміністративної послуги; за суб'єктами звернення за отриманням послуги; за колом осіб, яким адресується адміністративна послуга; за обов'язковістю одержання послуги суб'єктом звернення; за критерієм добровільності отримання; за можливими способами отримання послуги; за наявністю стандартів та регламентів щодо надання; залежно від сфери правоохоронної діяльності, де відбувається їх реалізація; залежно від змісту забезпечуваних прав і свобод суб'єкта звернення; за критерієм відомчої належності суб'єкта надання таких послуг; за рівнем управління, на якому здійснюється надання послуги; за критерієм необхідності для споживача; залежно від домінування інтересів, що спонукають їх реалізацію; залежно від форми реалізації; за кількістю відомств (суб'єктів), задіяних до процедури надання послуги; за наявністю проміжного результату; за доступністю послуги.

5. Предмет сучасного адміністративного права становлять відносини щодо виконання адміністративних зобов'язань, які публічна адміністрація перебирає на себе при утворенні з метою задоволення публічних інтересів як суспільства в цілому, так і окремих громадян. За цих умов людина, яка потрапляє під вплив дії адміністративного права, повинна позиціонуватись не як об'єкт управління з боку держави, а передусім як головний адресат виконуваних

публічною владою обов'язків, тобто як суб'єкт, котрому повинна служити держава.

Виходячи з людиноцентристської спрямованості нової доктрини адміністративного права та ґрунтуючись на сучасному визначенні предмета цієї галузі права, до сутнісних ознак адміністративних правовідносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності віднесено такі характеристики: 1) це одна з форм суспільних відносин, урегульованих нормами адміністративного права; 2) це відносини між органами публічної влади та конкретними фізичними або юридичними особами у сфері правоохоронної діяльності; 3) в основі цих відносин перебуває режим реординаційних зв'язків, які виникають за ініціативою суб'єкта, що не має владних повноважень; 4) ці відносини є публічно-сервісними й передбачають двосторонню взаємодію їх учасників; 5) метою цих відносин є встановлення та забезпечення умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичної чи юридичної особи та/або виконання покладених на цю особу законом обов'язків; 6) один із суб'єктів цих відносин (а саме правоохоронний орган) стосовно іншого суб'єкта є носієм повноважень юридично-владного характеру; 7) ці відносини виникають з приводу прийняття та виконання уповноваженим правоохоронним органом відповідного адміністративного акта, який має індивідуальне призначення та зовнішню сферу застосування; 8) реалізація суб'єктивних прав і здійснення юридичних обов'язків суб'єкта звернення забезпечуються можливістю застосування до нього заходів державного примусу з боку носія владних повноважень; 9) суперечки, що виникають між сторонами цих відносин, вирішуються, як правило, в позасудовому порядку.

Складовими структури адміністративно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг правоохоронними органами, яка дозволяє найповніше розкрити специфіку цих правовідносин, визначено: суб'єктів, об'єктів та юридичну основу зазначених правовідносин, а також юридичні факти, як підстави для виникнення, зміни та припинення цих правовідносин.

6. Суспільні відносини, які виникали в ході надання адміністративних послуг правоохоронними органами, регулювалися великою кількістю законів та підзаконних нормативно-правових актів навіть до початку вживання в українському законодавстві терміну «адміністративні послуги». Утім, саме прийняття у 2012 році Закону України «Про адміністративні послуги» дало змогу змінити ідеологію відносин між органами публічної влади та особами приватного права, а також створило умови для впровадження центрів надання адміністративних послуг.

Водночас зазначений законодавчий акт характеризується рядом недоліків, до найбільш суттєвих з яких віднесено: недосконалість визначення поняття «адміністративна послуга»; неповноту визначення кола реальних суб'єктів надання адміністративних послуг; недосконалість визначення критерію плати за послугу; невизначеність критеріїв якості та стандартів надання

адміністративних послуг й, відповідно, системи контролю за забезпеченням якості надання цих послуг; непоширеність дії цього Закону на відносини щодо об'єктів, обмежених у цивільному обігу, зокрема на відносини у сфері обігу зброї. Крім того, без ухвалення Закону (Кодексу) про адміністративну процедуру, а також законодавства про плату за адміністративні послуги (адміністративний збір) у сфері правового регулювання відносин щодо надання адміністративних послуг, у тому числі правоохоронними органами, залишається багато прогалин, що негативним чином позначається на якості та доступності адміністративних послуг, а також виступає одним з основних корупційних ризиків при їх наданні.

7. Одержувачами адміністративних послуг у сфері правоохорони є фізичні особи (в тому числі, фізичні особи – підприємці) та юридичні особи, які відповідно до чинного законодавства України мають право (підстави) для одержання таких послуг, а також подали до уповноваженого правоохоронного органу відповідну заяву (клопотання). Діяльність із надання адміністративних послуг у сфері правоохорони України належить до компетенції Національної поліції України, Державної міграційної служби України, Державної фіскальної служби України та Служби безпеки України.

Правовий статус суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України визначається не тільки законодавством загальної дії, яке поширюється на всіх зазначених суб'єктів і закріплює їх загальну компетенцію щодо надання таких послуг. Завдання, функції та повноваження конкретних правоохоронних органів щодо надання адміністративних послуг у тематичних сферах закріплюються за відповідним суб'єктом також нормами адміністративного права, які містяться у спеціальних (тематичних) нормативно-правових актах і визначають найважливіші аспекти надання окремих адміністративних послуг у цих сферах.

Діяльність у міграційній сфері Державного підприємства «Документ», що надає послуги міграційно-паспортного характеру, не можна вважати законною, оскільки згідно із законодавством України діяльність з надання адміністративних послуг не належить до компетенції підприємств, установ та організацій, що перебувають у сфері управління відповідного державного органу. Водночас на сьогодні залишаються невирішеними питання правоздатності правоохоронних органів щодо суміщення ними відповідних контрольно-наглядового та сервісного видів діяльності, оскільки поєднання в одній інституції (одному органі влади) зазначених функцій визначено як один із основних корупційних ризиків інституційно-функціонального характеру в системі публічного адміністрування.

8. Виходячи з позицій концепції широкого розуміння, адміністративний процес слід розглядати як процес застосування норм матеріального адміністративного права. При цьому за характером адміністративно-процесуальних відносин, котрі проявляються залежно від юридичного факту, за яким вони формуються, в адміністративному процесі слід виокремлювати два напрями: адміністративно-процедурну діяльність органів публічної влади

та адміністративно-юрисдикційний процес. Перший із зазначених напрямів складають адміністративно-процесуальні відносини, що виникають з метою здійснення покладених на органи влади публічно-правових функцій безконфліктного змісту (зокрема, щодо надання адміністративних послуг) і за юридичним фактом щодо організації їх виконання.

Адміністративне провадження з надання адміністративної послуги у сфері правоохорони – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами система взаємопов'язаних і взаємообумовлених послідовно вчинених уповноваженим правоохоронним органом процесуальних дій та прийнятих ним рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи щодо надання фізичній або юридичній особі адміністративної послуги у сфері правоохорони, що завершується прийняттям зазначеним органом адміністративного акта за цією справою та, за необхідності, його виконанням. Адміністративна процедура з надання адміністративної послуги у сфері правоохорони – це визначений законодавством порядок здійснення уповноваженим правоохоронним органом адміністративного провадження у справі щодо надання фізичній або юридичній особі адміністративної послуги у сфері правоохорони, що встановлює підстави, стадії, форми, строки та послідовність вчинення зазначеним органом відповідних дій та прийняття рішень з розгляду та вирішення цієї справи.

9. У загальній адміністративній процедурі з надання адміністративних послуг у сфері правоохорони виділено такі процесуальні стадії: 1) ініціювання адміністративного провадження за заявою особи щодо надання адміністративної послуги у сфері правоохоронної діяльності; 2) відкриття (початок) провадження та підготовка адміністративної справи до вирішення; 3) розгляд та вирішення адміністративної справи щодо надання адміністративної послуги, прийняття уповноваженим правоохоронним органом адміністративного акта за цією справою; 4) оформлення та набрання чинності адміністративним актом у справі щодо надання адміністративної послуги; 5) адміністративне оскарження акту у справі щодо надання адміністративної послуги уповноваженим правоохоронним органом, процедурних дій, рішень чи бездіяльності цього органу (або його підрозділу, посадових осіб); 6) виконання адміністративного акта у справі щодо надання адміністративної послуги у сфері правоохоронної діяльності.

10. Аналіз досвіду публічно-сервісної діяльності у провідних країнах світу засвідчив наявність таких позитивних тенденцій, характерних для систем надання адміністративних послуг, у тому числі у сфері правоохорони:

1) активне запровадження загальнонаціональних програм реформування державного управління, що передбачають, зокрема, підвищення якості та ефективності надання адміністративних послуг, модернізацію публічно-сервісної діяльності шляхом створення альтернативної системи надання цих послуг (як-от: делегування функцій з надання послуг іншим організаціям, комерціалізація або приватизація таких функцій) та налагодження співпраці з приватним і громадським секторами у зазначеній сфері;

2) широке використання принципу субсидіарності, який передбачає процеси децентралізації й делегування повноважень щодо надання адміністративних послуг на найбільш наближений до споживачів рівень й туди, де ці послуги будуть найбільш ефективно надаватися;

3) новації та інші ініціативи публічної адміністрації щодо удосконалення процедур надання адміністративних послуг повинні базуватися на пріоритетах, що визначаються громадянами (клієнтами), а не адміністративним органом;

4) прийняття на найвищому державному рівні спеціального нормативно-правового акту, в якому викладається ідеологія публічного адміністрування як системи, спрямованої на надання якісних та доступних послуг населенню, встановлено основні принципи функціонування державних установ і організацій, що надають такі послуги, а також зобов'язання урядових органів у сфері публічно-сервісної діяльності;

5) проведення державного моніторингу процесу надання адміністративних послуг та оцінювання їх якості за спеціально встановленими методиками, а також започаткування конкурсів щодо якості публічного адміністрування, які б виконували регулюючі й стимулюючі функції у зазначеній сфері;

6) активне залучення громадськості до процесу оцінювання якості надання адміністративних послуг, а також до розроблення рішень, спрямованих на удосконалення системи надання таких послуг;

7) запровадження в діяльності органів публічної влади системи управління якістю, створеної відповідно до міжнародних стандартів серії ISO 9000, визнано одним із найбільш дієвих та результативних методів підвищення ефективності роботи органів публічної влади, акцентування уваги на обслуговуванні громадян, покращенні якості послуг;

8) створення мережі інтегрованих офісів із обслуговування громадян, які переважно функціонують за принципом «єдиного вікна», з метою запровадження ефективної системи управління процесами надання декількох базових, найбільш запитуваних споживачами адміністративних послуг в одному приміщенні, зручного та оперативного обслуговування споживачів, а також запобігання проявам корупції у сфері публічно-сервісної діяльності;

9) чітка та узгоджена регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади, в тому числі щодо публічно-сервісної діяльності, з метою унеможливлення зловживань з боку владних органів і гарантування правової захищеності приватних осіб;

10) обов'язкова регламентація в законодавчому акті про загальну адміністративну процедуру «втручальної» діяльності публічної адміністрації, порядку розгляду звернень фізичних та юридичних осіб, а також механізму адміністративного оскарження;

11) в якості пріоритетних напрямів національних програм формування інформаційного суспільства виступають становлення електронних урядів та вдосконалення інформаційно-комунікаційних технологій;

12) у процесі побудови електронного уряду головна увага приділяється електронному доступу до базових публічних послуг, а найбільш зручною

формою електронної взаємодії користувачів публічних послуг з органами влади виступає єдиний національний портал послуг.

11. Результати моніторингу офіційних веб-сайтів міністерств внутрішніх справ та органів поліції окремих країн Європейського Союзу щодо функціонування моделей забезпечення споживачів адміністративними послугами у сфері внутрішніх справ дозволяють виокремити низку особливостей надання таких послуг:

– у безумовному віданні органів поліції та міністерств внутрішніх справ 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, зокрема, з видачі різних видів посвідчувальних документів;

– адміністративні послуги у сфері внутрішніх справ переважно надають органи поліції та міграційної служби, в той час як до компетенції міністерств внутрішніх справ у переважній більшості з розглянутих країн належить організаційне забезпечення здійснення відповідної публічно-сервісної діяльності, формування політики щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохорони, контроль за діяльністю підвідомчих органів тощо;

– інфраструктура надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ характеризується тим, що обслуговування заявників здійснюється переважно у сервісних центрах органів поліції відповідної країни, рідше безпосередньо у відділках поліції;

– у більшості випадків обслуговування особа може отримати адміністративну послугу не тільки за місцем проживання, а й у будь-якому зручному для неї підрозділі поліції та у зручний для неї час шляхом попереднього його бронювання;

– передбачається широке коло способів подання суб'єктом звернення заяви про надання адміністративної послуги: поштою, факсом, телефоном, електронною поштою або особисто;

– при поданні заяв на отримання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ заохочується вибір споживачем електронної форми обслуговування;

– більшість розглянутих послуг є платними, при цьому споживач адміністративної послуги сплачує головним чином собівартість наданої послуги;

– порядок оплати послуг є досить чітким: разом із заявою щодо обслуговування споживач обов'язково має подати квитанцію про сплату вартості відповідної послуги. При цьому створено можливості для різних способів оплати послуги: готівкою, дебетовою карткою або за допомогою інтернет-банкінгу.

12. В Україні головні проблеми при отриманні адміністративних послуг споживачами впродовж останніх років залишаються схожими: складність і заплутаність процедур із надання адміністративних послуг, довготривалість строків їх виконання, брак інформації про послуги та процедури їх отримання, обмеженість і незручність для суб'єктів звернення «приймних годин», великі черги, відсутність комфорту в зонах очікування, неввічливість в

обслуговуванні уповноваженими особами, непрозорі та часто необґрунтовані платежі тощо. При цьому, головним недоліком діяльності органів публічної влади (який і є головним чинником усіх інших проблем у сфері надання адміністративних послуг) є ставлення до приватної особи як до прохача та джерела доходів, орієнтація не на задоволення очікувань особи, а на формальне дотримання правил, при тому, що однією з вимог Європейського Союзу до України, для якої євроінтеграція є стратегічним напрямом, виступає вжиття необхідних заходів із удосконалення процедур надання адміністративних послуг, підвищення якості та доступності цих послуг для споживачів, усунення корупційних ризиків під час їх надання.

Низька активність суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності щодо захисту своїх порушених прав, свобод та законних інтересів шляхом оскарження в адміністративному суді зокрема обумовлена: зневірою громадян України у справедливому захисті своїх порушених прав вітчизняним судочинством; неефективністю інституту адміністративного оскарження й недовір'ям до того, що судові рішення, навіть винесені на користь пересічного громадянина, будуть сумлінно виконуватися владними органами; суворою монополізованістю саме правоохоронних послуг; і, нарешті, суттєвим зростанням системної корупції та недовірою антикорупційного законодавства.

13. До пріоритетних напрямів розвитку системи надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України віднесено:

- ухвалення законів: про адміністративну процедуру, про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання, про електронні адміністративні послуги;
- оптимізацію переліків адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності та затвердження відповідних реєстрів;
- удосконалення регламентації процедури надання адміністративних послуг шляхом максимального спрощення правил і порядку їх надання;
- запровадження стандартів та адміністративних регламентів надання адміністративних послуг;
- широке використання принципів субсидіарності та децентралізації у сфері публічно-сервісної діяльності правоохоронних органів з метою забезпечення максимального наближення адміністративних послуг до споживачів та підвищення ефективності їх надання;
- запровадження в публічно-сервісній діяльності правоохоронних органів України системи управління якістю, створеної відповідно до міжнародних стандартів серії ISO 9000;
- запровадження системи оцінки якості надання адміністративних послуг та механізму врахування результатів такої оцінки в роботі відповідних органів;
- удосконалення моніторингу надання адміністративних послуг та оцінювання їх якості, які повинні здійснюватися як органами публічної влади, так і громадськими організаціями;



– започаткування конкурсів щодо якості публічного адміністрування (передовсім у сфері публічно-сервісної діяльності), які б виконували регуляторні й стимулюючі функції в зазначеній сфері;

– подальший розвиток мережі інтегрованих офісів із обслуговування громадян – центрів надання адміністративних послуг (у тому числі у вигляді мобільних офісів) та вирішення питання щодо доцільності функціонування «відомчих сервісних центрів»;

– проведення заходів системної й послідовної протидії корупції у сфері публічно-сервісної діяльності правоохоронних органів та припинення практики існування посередницьких структур у зазначеній сфері;

– запровадження дієвих механізмів оскарження рішень, дій чи бездіяльності правоохоронних органів у ході надання ними адміністративних послуг;

– упровадження у публічно-сервісну діяльність правоохоронних органів сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та забезпечення функціонування ефективної системи надання електронних адміністративних послуг;

– удосконалення матеріально-технічного та фінансового забезпечення публічно-сервісної діяльності правоохоронних органів й підвищення якості професійної підготовки обслуговуючого персоналу тощо.

Оскільки запорукою ефективності правозастосовної діяльності виступають чіткість, послідовність та зрозумілість відповідних правових норм, у тому числі понятійного апарату, що розкриває повною мірою сутність досліджуваних процесів та явищ, запропоновано внести зміни до Закону України «Про адміністративні послуги», а саме:

– у ст. 1:

1) п. 1 викласти в такій редакції: «1) адміністративна послуга – це передбачена законом публічно-владна діяльність органу публічної адміністрації, здійснювана за заявою фізичної або юридичної особи щодо створення організаційних умов для реалізації її прав, свобод та законних інтересів та/або виконання покладених на неї законом обов'язків, шляхом прийняття та документального оформлення відповідного адміністративного акту, який має індивідуальне призначення та зовнішню сферу застосування»;

2) у п. 2 слова «за отриманням адміністративних послуг» замінити словами «із заявою на отримання адміністративної послуги»;

3) доповнити п. 4 та п. 5 такого змісту:

«результат адміністративної послуги – прийняте уповноваженим суб'єктом за результатами розгляду адміністративної справи щодо надання адміністративної послуги владне рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків суб'єкта звернення за отриманням такої послуги, яке надається останньому оформленим у вигляді відповідного документа (дозволу, ліцензії, сертифіката, свідоцтва, посвідчення, висновку тощо);

державна політика у сфері надання адміністративних послуг – сукупність стратегічних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій,

спрямованих на створення сприятливих умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб та/або виконання покладених на них законом обов'язків»;

– п. 13 ч. 2 ст. 2 виключити;

– у ч. 1 ст. 7:

1) слова «може видавати» замінити словом «видає»;

2) доповнити абз. 2 такого змісту: «Організаційно-розпорядчі документи про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (стандарти адміністративних послуг) затверджуються суб'єктом надання відповідних адміністративних послуг і підлягають обов'язковій державній реєстрації в Міністерстві юстиції України як такі, що зачіпають права людини і громадянина»;

– ч. 4 ст. 9 доповнити абз. 3 такого змісту: «Заява та документи, що додаються до неї, приймаються за описом, копія якого видається суб'єкту звернення з відміткою про дату прийняття документів і підписом уповноваженої особи».

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### *Монографія*

1. Циганов О. Г. Надання адміністративних послуг правоохоронними органами України: організаційно-правові аспекти: монографія. Київ–Вінниця: ТОВ «Нілан-ЛТД», 2018. 456 с.

### *Наукові статті, опубліковані у фахових виданнях України*

2. Циганов О. Г., Попова О. О. Аналіз особливостей господарської діяльності та участь в ній державних органів щодо надання послуг. *Наука і правоохорона*. 2010. № 4. С. 173–181.

3. Циганов О. Г. Проблеми відмежування адміністративних послуг від інших послуг, що надаються суб'єктами публічної влади. *Наука і правоохорона*. 2012. № 1. С. 145–152.

4. Циганов О. Г., Бойко І. В. Проблемні питання протидії корупції у сфері сервісної та дозвільної діяльності органів внутрішніх справ. *Наука і правоохорона*. 2012. № 3. С. 40–46.

5. Циганов О. Г. Класифікація адміністративних послуг. *Наука і правоохорона*. 2013. № 1. С. 60–66.

6. Свірін М.О., Циганов О. Г. Питання запобігання проявам корупції при наданні платних послуг у сфері внутрішніх справ. *Наука і правоохорона*. 2013. № 3. С. 84–88.

7. Циганов О. Г. Недоліки сучасної практики надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ. *Наука і правоохорона*. 2013. № 4. С. 31–34.

8. Циганов О. Г. Основні стадії процедури з надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ. *Наука і правоохорона*. 2014. № 2. С. 38–45.

9. Циганов О. Г. Питання визначення місця проваджень з надання адміністративних послуг у системі адміністративного процесу. *Наука і правоохорона*. 2014. № 3. С. 95–102.

10. Циганов О. Г. Функціональне обстеження органів внутрішніх справ як спосіб оновлення їх правового положення у світлі потреб надання адміністративних послуг. *Наука і правоохорона*. 2014. № 4. С. 54–62.

11. Циганов О. Г. Правоохоронна діяльність та правоохоронні органи: сучасні підходи до визначення сутності й змісту. *Вісник Луганського ДУВС імені Е.О. Дідоренка: науково-теоретичний журнал*. 2015. Вип. 3 (71). С. 314–323.

12. Циганов О. Г. Місце та роль органів внутрішніх справ зарубіжних країн у забезпеченні якості та доступності адміністративних послуг, що надаються населенню. *Наука і правоохорона*. 2015. № 2. С. 44–51.

13. Циганов О. Г. Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. *Вісник Луганського ДУВС імені Е.О. Дідоренка: науково-теоретичний журнал*. 2016. Вип. 1 (73). С. 207–216.

14. Білоус В. Т., Циганов О. Г. Особливості становлення та розвитку теорії адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та в Україні. *Наука і правоохорона*. 2016. № 1. С. 21–28.

15. Циганов О. Г. Правоохоронні послуги: поняття та ознаки в контексті положень концепцій публічних послуг в Україні та Європейському Союзі. *Наука і правоохорона*. 2016. № 3. С. 18–24.

16. Циганов О. Г. Основні принципи діяльності органів публічної влади України щодо забезпечення розвитку сфери надання адміністративних послуг. *Наука і правоохорона*. 2016. № 4. С. 110–117.

17. Циганов О. Г. Державна політика України у сфері надання адміністративних послуг. *Наука і правоохорона*. 2017. № 1. С. 82–87.

18. Циганов О. Г. Поняття та особливості адміністративно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України. *Наука і правоохорона*. 2017. № 2. С. 100–106.

19. Циганов О. Г. Правове забезпечення надання адміністративних послуг правоохоронними органами України. *Наука і правоохорона*. 2017. № 3. С. 91–98.

20. Циганов О. Г. Передумови запровадження інституту адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та в Україні. *Наука і правоохорона*. 2017. № 4. С. 141–149.

***Наукові статті, опубліковані у наукових періодичних виданнях  
і інших країн та вітчизняних фахових наукових виданнях,  
що включені до наукометричних баз***

21. Циганов О. Г. Питання категоріально-понятійного апарату правового інституту «адміністративна послуга». *Вісник Національного технічного*

університету України «Київський політехнічний інститут». *Політологія. Соціологія. Право*: зб. наук. праць. Київ: НТУУ «КПІ», 2012. № 2 (14). С. 126–132.

22. Циганов О. Г. Зміст та особливості адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право*: зб. наук. праць. Київ: НТУУ «КПІ», 2013. № 3 (19). С. 148–153.

23. Цыганов О. Г. Административные услуги и государственное управление: соотношение понятий. *Закон и жизнь (Legea și viața)* (Республіка Молдова). 2014. № 3/3. С. 208–210.

24. Цыганов О. Г. Производства по предоставлению административных услуг в системе административного процесса. *Право и политика* (Киргизька Республіка). 2014. № 2/1. С. 28–31.

25. Циганов О. Г. Поняття та види адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України. *Innovations in science and education: challenges of our time: collection of scientific papers*; edited by Maryna Dei, Olha Rudenko. London: IASHE, 2016. P. 160–163.

26. Циганов О. Г. Адміністративно-правовий статус суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохорони. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 8. С. 130–134.

27. Цыганов О. Г. Соотношение категорий «административное производство» и «административная процедура» в системе административного процесса. *Закон и жизнь (Legea și viața)* (Республіка Молдова). 2017. № 9. С. 126–129.

28. Циганов О. Г. Теорія адміністративних послуг та її реалізація в країнах Європейського Союзу та в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 5. С. 110–113. URL: [http://lsej.org.ua/5\\_2017/31.pdf](http://lsej.org.ua/5_2017/31.pdf).

29. Tsiganov Oleg. Foreign Experience of Initiatives of Public Authorities in Improving the System of Providing Administrative Services (Зарубіжний досвід ініціатив органів публічної влади щодо удосконалення системи надання адміністративних послуг). *Visegrad Journal on Human Rights* (Словацька Республіка). 2018. № 1. Vol. 2. P. 185–190.

30. Циганов О. Методологія дослідження адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України. *Jurnalul Juridic National: teorie si practica* (Республіка Молдова). 2018. № 2–1 (30). С. 68–73.

### ***Праці апробаційного характеру***

31. Циганов О. Г. Регламентация діяльності органів внутрішніх справ як необхідна умова якісного та ефективного виконання їхніх завдань. *Запровадження у Міністерстві внутрішніх справ України системи управління якістю: проблеми і перспективи*: збірник матеріалів наук.-практ. конф. / упорядники: В.В. Столбова, О.Г. Циганов; за заг. ред. О.Н. Ярмиша. Київ: ДНДІ МВС України, 2008. С. 29–34.

32. Попова О. О., Циганов О. Г. Стан нормативно-правового забезпечення в Україні діяльності з надання адміністративних послуг. Стратегічні напрямки розвитку правової системи України: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф.: у 2 ч. (Львів, 28 січня 2012 р.). Львів, 2012. Ч. 2. С. 51–53.

33. Циганов О. Г., Попова О. О. Порівняння стандарту адміністративної послуги та адміністративного регламенту її надання. *Правова система України: сучасний стан та перспективи розвитку*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 10–11 лютого 2012 р.). Одеса, 2012. С. 67–68.

34. Циганов О. Г. Поняття та принципи стандартизації адміністративних послуг. *V Наукові читання, присвячені пам'яті В.М. Корецького*: збірник наукових праць / Київський ун-т права НАН України; редкол.: Шемшученко Ю.С., Бошицький Ю.Л., Чернецька О.В. та ін. Київ: Вид-во Європейського ун-ту, 2012. С. 204–210.

35. Циганов О. Г. Причини та умови вчинення корупційних правопорушень працівниками міліції у сфері надання платних послуг. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави*: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 20–21 березня 2013 р.) / укл. Б.В. Новіков, Т.О. Чепульченко, І.П. Голосніченко, В.Ю. Пряміцин. Київ: НГУУ «КПІ», 2013. С. 31–33.

36. Циганов О. Г. До питання виявлення та усунення випадків поєднання в діяльності органів внутрішніх справ функцій з надання адміністративних послуг та інспекційних функцій. *Актуальні питання розвитку адміністративного права та правоохоронної діяльності*: форум науково-практичної інтернет-конференції (web-сайт Луганського ДУВС ім. Е.О. Дідоренка за адресою в Інтернеті: <http://lduvs.edu.ua/ap>, 15–30 травня 2014 р.). URL: <http://lduvs.forum24.ru>.

37. Циганов О. Г. Поняття та особливості адміністративних послуг, що надаються органами та підрозділами міліції громадської безпеки. *Актуальні проблеми охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 14 листопада 2014 р.). Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. С. 58–61.

38. Циганов О. Г. До питання оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів внутрішніх справ, їх посадових і службових осіб у ході надання ними адміністративних послуг. *Збірник тез круглого столу, присвяченого 66-й річниці прийняття Загальної декларації прав людини*. (Київ, 5 грудня 2014 р.). / Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ: ДНДІ МВС України, 2014. С. 175–178.

39. Циганов О. Г. Особливості правового регулювання надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 24–25 липня 2015 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2015. С. 64–68.

40. Циганов О. Г. Дотримання прав людини в адміністративно-правових відносинах щодо надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ.

*Збірник тез круглого столу, присвяченого 67-й річниці прийняття Загальної декларації прав людини.* (Київ, 10 грудня 2015 р.). / Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ–Вінниця: ТОВ «Нілан-ЛТД», 2015. С. 95–99.

41. Циганов О. Г. Забезпечення якості адміністративних послуг як фундаментальне питання належної взаємодії між державою та громадянським суспільством. *Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 25 березня 2016 р.). Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2016. С. 242–247.

42. Циганов О. Г. Проблеми правового регулювання надання адміністративних послуг у системі МВС України. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави*: матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25–26 травня 2016 р.) / укл. І.П. Голосніченко, Т.О. Чепульченко, В.Ю. Пряміцин. Київ: НТУУ «КПІ». Видавництво «Політехніка», 2016. С. 37–39.

43. Циганов О. Г. Характеристика адміністративно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. *Правові та організаційні засади забезпечення державою правоохоронної функції*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 27 травня 2016 р.). Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016. С. 57–59.

44. Цыганов О.Г. Повышение качества предоставления административных услуг как один из стратегических приоритетов в преодолении системного кризиса в государственном управлении Украины. *Развитие на правото в контекста на хумарнитарната криза в Близкия Изток и Украйна*: сборник с доклади от научна конференция, проведена в рамките на Лятната научна сесия на Юридическия факултет, катедра «Правни науки» във Варненския свободен университет «Черноризец Храбър» (Варна, 24–25 юни 2016 г.). Варна: ВСУ «Черноризец Храбър», 2016. С. 364–368.

45. Циганов О. Г. Якість надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності як один із факторів забезпечення прав людини. *Збірник тез круглого столу, присвяченого 68-й річниці прийняття Загальної декларації прав людини.* (Київ, 9 грудня 2016 р.). Київ: ДНДІ МВС України, 2016. С. 145–149.

46. Циганов О. Г. До питання класифікації правовідносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. *Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку*: матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 24 березня 2017 р.). Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2017. С. 177–180.

47. Циганов О. Г. Напрями удосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг у сфері право охорони. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави*: матеріали VII Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 18–19 травня 2017 р.) / укл.:

О.О. Кравчук, Т.О. Чепульченко, В.Ю. Пряміцин. Київ: ТОВ НВП «Інтерсервіс», 2017. С. 80–82.

48. Циганов О. Г. Правоотношения по предоставлению административных услуг в сфере правоохранительной деятельности Украины: понятие, особенности и виды. *Актуальные вопросы современной юридической науки: теория, практика, методика*: сборник материалов II Междунар. заоч. науч. конф. (Могилев (Республика Беларусь), 19 мая 2017 г.). Могилев: Институт МВД, 2017. С. 522–526.

49. Білоус В. Т., Циганов О. Г. Характеристика суб'єктного складу правовідносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України. *Innovative research of legal regulation of public administration* (Інноваційні наукові дослідження правового регулювання публічного адміністрування): Proceedings of the International Scientific Conference. (Lublin, June 16–17, 2017). Lublin (Republic of Poland): Fundacja Instytut Spraw Administracji Publicznej, 2017. P. 87–90.

50. Циганов О. Г. Система надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України: наявні проблеми та шляхи їх вирішення. *Публічне та приватне право у формуванні компетентності юриста та фахівця в галузі інтелектуальної власності*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 15 грудня 2017 р.). Київ: ФОП Кандиба Т.П., 2018. С. 362–365.

## АНОТАЦІЇ

**Циганов О. Г. Адміністративні послуги у сфері правоохоронної діяльності України.** – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Державний науково-дослідний інститут МВС України, Київ, 2018.

У дисертації крізь призму людиноцентристської ідеології досліджено адміністративно-правові відносини щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України, стан їх правової регламентації, практичну реалізацію правоохоронними органами України сервісної функції, а також розкрито зарубіжний досвід публічно-сервісної діяльності й на цій основі визначено концептуальні підходи щодо напрямів розвитку вітчизняної системи надання адміністративних послуг у зазначеній сфері.

Проаналізовано особливості становлення теорії адміністративних послуг та її реалізації у країнах Європейського Союзу та в Україні. Визначено методологію дослідження адміністративних послуг у сфері правоохорони. Охарактеризовано сучасні підходи до розкриття поняття правоохоронної діяльності та суб'єктів її здійснення в Україні. Проведено науково-теоретичний та нормативно-правовий аналізи підходів щодо визначення сутності, змісту та особливостей адміністративних послуг у сфері правоохорони, здійснено їх змістовну класифікацію.

Сформульовано сутнісні ознаки адміністративних правовідносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохорони. З'ясовано структуру зазначених правовідносин, котра дозволяє якнайповніше розкрити їх специфіку. Докладно описано процес становлення та розвитку правового регулювання правовідносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України й розкрито адміністративно-правовий статус їх суб'єктного складу.

Охарактеризовано адміністративно-процедурну діяльність правоохоронних органів України з надання адміністративних послуг. Установлено місце проваджень із надання зазначених послуг у сучасній системі адміністративного процесу України. Розкрито процесуальні стадії загальної адміністративної процедури щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України. Залежно від характеру послуги, що надається правоохоронним органом, виділено різновиди адміністративних проваджень щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохорони України.

Проаналізовано й узагальнено позитивний досвід провідних країн світу з удосконалення публічно-сервісної діяльності. Схарактеризовано особливості зарубіжної практики надання адміністративних послуг у сфері правоохорони. Розкрито недоліки сучасної практики публічно-сервісної діяльності у сфері правоохорони України й визначено напрями розвитку вітчизняної системи надання адміністративних послуг у зазначеній сфері.

**Ключові слова:** адміністративна послуга, орган публічної влади, публічно-сервісні відносини, людиноцентристська ідеологія, адміністративно-процедурна діяльність, правоохоронна діяльність, правоохоронний орган, суб'єкт звернення, суб'єкт надання адміністративної послуги.

**Цыганов О. Г. Административные услуги в сфере правоохранительной деятельности Украины.** – *Квалификационный научный труд на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право». – Государственный научно-исследовательский институт МВД Украины, Киев, 2018.

В диссертации сквозь призму человекоцентристской идеологии исследованы административно-правовые отношения по предоставлению административных услуг в сфере правоохранительной деятельности Украины, состояние их правовой регламентации, практическая реализация правоохранительными органами Украины сервисной функции, а также раскрыт зарубежный опыт публично-сервисной деятельности и на этой основе определены концептуальные подходы в отношении направлений развития отечественной системы предоставления административных услуг в вышеуказанной сфере.

Проанализированы особенности становления теории административных услуг и ее реализации в странах Европейского Союза и в Украине. Определена



методология исследования административных услуг в сфере правоохранительной деятельности. Охарактеризованы современные подходы к раскрытию понятия правоохранительной деятельности и субъектов ее осуществления в Украине. Проведен научно-теоретический и нормативно-правовой анализ подходов к определению сущности, содержания и особенностей административных услуг в сфере правоохранительной деятельности, осуществлена их содержательная классификация.

Сформулированы сущностные признаки административных правоотношений по предоставлению административных услуг в сфере правоохранительной деятельности. Определена структура вышеуказанных правоотношений, позволяющая наиболее полно раскрыть их специфику. Подробно описан процесс становления и развития правового регулирования правоотношений по предоставлению административных услуг в сфере правоохранительной деятельности Украины и раскрыт административно-правовой статус их субъектного состава.

Охарактеризована административно-процедурная деятельность правоохранительных органов Украины по предоставлению административных услуг. Установлено место производств по предоставлению вышеуказанных услуг в современной системе административного процесса Украины. Раскрыты процессуальные стадии общей административной процедуры по предоставлению административных услуг в сфере правоохранительной деятельности Украины. В зависимости от характера услуги, предоставляемой правоохранительным органом, выделены разновидности административных производств по предоставлению административных услуг в сфере правоохранительной деятельности Украины.

Проанализирован и обобщен положительный опыт ведущих стран мира по совершенствованию публично-сервисной деятельности. Определены особенности зарубежной практики предоставления административных услуг в сфере правоохранительной деятельности. Раскрыты недостатки современной практики публично-сервисной деятельности в правоохранительной сфере Украины и определены направления развития отечественной системы предоставления административных услуг в вышеуказанной сфере.

**Ключевые слова:** административная услуга, орган публичной власти, публично-сервисные отношения, человекоцентристская идеология, административно-процедурная деятельность, правоохранительная деятельность, правоохранительный орган, субъект обращения, субъект предоставления административной услуги.

**Tsyganov O. G. Administrative Services in the Field of Law Enforcement Activities in Ukraine.** – *Qualifying scientific work as a manuscript.*

Thesis for Doctor of Law degree in the specialty 12.00.07 «Administrative law and processes; financial law; information law». – State Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Kyiv, 2018.

In the thesis, through the prism of human centered ideology, the administrative and legal relations concerning the provision of administrative services in the field of law and enforcement activities of Ukraine, the state of their legal regulation, practical implementation by the law-enforcement bodies of Ukraine of service functions, as well as the foreign experience of public service activities are revealed and on this basis, conceptual approaches are defined according to the directions of development of the domestic system for the provision of administrative services in this area.

The peculiarities of formation of the theory of administrative services and its realization in the countries of the European Union and in Ukraine are analyzed. The methodology of the research of administrative services in the field of law enforcement activity is determined. The modern approaches to the studying of the concept of law enforcement activities and subjects of its implementation in Ukraine are considered. Theoretical, legal and legal analyzes of the approaches to determination of the essence, content and features of administrative services in the field of law enforcement were carried out, their content classification was done.

The essential features of administrative legal relations concerning provision of administrative services in the field of law enforcement activities are formulated. The structure of the mentioned legal relations is established, allowing to reveal more thoroughly their specifics. The process of formation and development of legal regulation of legal relations concerning the provision of administrative services in the field of law enforcement activity of Ukraine is studied in detail and the administrative and legal status of their subjects is disclosed.

The administrative and procedural activity of law enforcement bodies of Ukraine on administrative services is considered. The place of proceedings for the provision of these services in the modern system of the administrative process of Ukraine is established. The procedural stages of the general administrative procedure concerning the provision of administrative services in the field of law enforcement activity of Ukraine are revealed. Depending on the nature of the service provided by the law enforcement body, various types of administrative proceedings regarding the provision of administrative services in the area of law enforcement activities of Ukraine have been identified.

Positive experience of the leading countries on improvement of public service activities is analyzed and summarized. The peculiarities of foreign practice of providing administrative services in the field of law enforcement are established. The disadvantages of modern practice of public service activity in the field of law enforcement of Ukraine are revealed and directions of development of the national system of rendering administrative services in the specified sphere are determined.

**Keywords:** administrative service, the public authority, public-service relations, human centered ideology, administrative-procedural activities, law enforcement activities, law enforcement body, the subject of treatment, the subject of the provision of administrative services.

Гарнітура Таймс. Формат 60x84/16.  
Наклад 100. Папір офсетний. Ум.-др. арк. 1,9.  
Підписано до друку 26.09.2018. Замовлення 246.

*Надруковано в «МП Леся».*  
*Свідоцтво про внесення до Державного реєстру*  
*суб'єктів видавничої справи серія ДК № 892 від 08.04.2002.*

«МП Леся»  
03148, Київ, а/с 115.  
Тел./факс: (066) 60-50-199, (068) 126-49-26  
E-mail: lesya3000@ukr.net