

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

Ю. З. Біла-Тюріна

здобувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЩОДО ПИТАННЯ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ЗАСАД ДОСЛІДЖЕННЯ ПОСЛУГ, ЯКІ НАДАЮТЬСЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ

Статтю присвячено встановленню концептуально-методологічних засад надання послуг Національною поліцією України. Запропоновано методологічне підґрунтя наукового пізнання надання послуг поліцією. Установлено комплекс принципів, методів і концепцій, що дають змогу всебічно, об'єктивно дослідити послуги, які надаються населенню, та правові засади надання послуг поліцією. Систематизовано методологічний інструментарій, що дає можливість вивчити перспективи формування поліції як сервісного органу держави.

Ключові слова: метод, методологія, публічні послуги, Національна поліція, поліцейські послуги.

Постановка проблеми. Трансформаційні процеси, що вже кілька десятиліть тривають в Україні, сприяють становленню нашої держави як повноправної європейської країни. Вимоги, які висуває до нас європейська спільнота, спрямовані на реформування правоохоронних органів держави, трансформацію України на сервісну державу, призначенням якої є не примус і контроль, а забезпечення соціального компромісу, пом'якшення та подолання соціальних антагонізмів, де правоохоронні органи стоять на сторожі захисту прав, свобод і законних інтересів громадян. Закономірним наслідком еволюційного розвитку функцій держави є переорієнтація органів внутрішніх справ, їх перетворення на державну структуру надання правоохоронних послуг населенню.

Прийняття Закону України «Про Національну поліцію» стало важливим етапом інтеграції України в європейський ідеологічний простір і наблизило нашу правоохоронну систему до визнаних стандартів захисту прав і свобод людини. Невипадково, що саме реформа поліції сприймається як одне з найбільш вагомих надбань останніх років, а сама ідея визнання полі-

ції сервісним органом є суттєвим зрушенням у відносинах між державою й людиною. Водночас такі фундаментальні зрушення потребують науково-теоретичного опрацювання. Це зумовлює необхідність загальнотеоретичного дослідження вказаної проблеми з метою формування цілісної теорії надання публічних послуг Національною поліцією України.

Законодавче закріплення надання послуг населенню як основного завдання поліції в Україні та впровадження його в реальну практику діяльності поліції є особливо актуальним в аспекті європейської інтеграції України, виконання взятих на себе зобов'язань щодо реформування органів внутрішніх справ і приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів правоохоронної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різномасштабному дослідженню функції надання послуг присвячено чимало вітчизняних досліджень таких учених, як В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Гаращук, І. Голосніченко, А. Кірмач, І. Коліушко, А. Комзюк, О. Кузьменко, Є. Курінний, Г. Писаренко, М. Свірін, О. Сосновик, В. Тимощук та інші.

Щодо праць зарубіжних учених, то означені питання тим чи іншим чином розкриваються в роботах таких авторів, як А. Андерсон, Д. Бейлі, Т. Беннетт, М. Бентон, А. Боужа, Дж. Клейніг, П. Колкухон, Е. Орландо, А. Оссе, А. Плат, І. Ранелетті, Н. Річардс, Р. Д. Свон, Р. Троянович, Н. Уільдрікс і багато інших. Так, у них висвітлюється природа функції надання публічних послуг, аналізуються моделі її втілення в різних країнах світу, робиться акцент на службовій ролі поліції щодо громадянського суспільства, пропонуються дієві механізми вдосконалення поліцейської діяльності.

Водночас складність феномена публічних послуг загалом і послуг, що надаються поліцією в Україні, зокрема, їх новизна для нашої країни, складність розуміння для нашої правової культури та менталітету українців ставлять питання надання публічних послуг по-новому, а їх дослідження вимагає правильного й об'єктивного методологічного інструментарію.

Метою статті є визначення методологічного підґрунтя дослідження сервісного концепту діяльності Національної поліції України. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: по-перше, визначити поняття методу й методології пізнання, визначити їх роль у формуванні методології наукового пізнання надання послуг поліцією; по-друге, встановити комплекс принципів, методів і концепцій, які нададуть змогу всебічно й об'єктивно дослідити послуги, що надаються населенню, і сформулювати адміністративно-правові засади надання послуг поліцією; по-третє, систематизувати обраний методологічний інструментарій.

Виклад основного матеріалу. Виходячи з буквального тлумачення ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію», можемо констатувати, що завданням цього органу є надання поліцейських послуг. Якщо виходити з того, що єдиним завданням органу-представника силового блоку держави є надання послуг, можна зробити висновок, що й уся діяльність держави набуває характеру сервісу. Це й ставить головне питання: вся діяльність поліції є послугою за своєю сутністю чи лише частина такої діяльності? Саме збалансоване методологічне підґрунтя дасть змогу надати виважену відповідь на це питання, відтак у цьому випадку послуги Національної поліції розглядаються насамперед як об'єкт наукового пізнання.

Методологія дослідження послуг, які надаються поліцією в Україні, що уможливорює пі-

знання й підсумовування логічних висновків, є вченням про сукупність прийомів, способів і підходів аналізу сутнісних характеристик, процесів організації, структурування та реалізації послуг, що надаються поліцією України, з метою формування достовірних даних про сучасне розуміння завдань поліції і трансформаційних процесів в Україні та світі, а також про потенційні тенденції розвитку сервісної функції правоохоронних органів зокрема й держави взагалі на засадах об'єктивності, конструктивної критики, наукової коректності, відтворюваності, системності, плюралізму, діалектики, поєднання даних теорії і практики.

Методологія сформувалася у зв'язку з необхідністю типізації й розроблення принципів і підходів критичного осмислення правової реальності, які було відкрито у філософії, науці та інших сферах діяльності людини [14, с. 48]. Як наслідок, питання методів і методології не можна обмежувати суто філософськими, вузьконауковими межами, їх варто вирішувати в широкому соціокультурному контексті. У методологічному сенсі сутність постає у трьох аспектах: по-перше, як джерело об'єкта дослідження, що обґрунтовує його появу й розвиток; по-друге, як стрижень внутрішнього змісту і взаємозв'язку всіх інших елементів явища; по-третє, як детермінант функціонування явища та виконання ним поставлених завдань. Тому характеристика сутності завдань поліції, безумовно, передбачає з'ясування змісту цього інституту, форм його організації й функціонування, структури, взаємодії з іншими інститутами демократичної соціальної держави – інститутом послуг, інститутом відповідальності, захистом прав і свобод громадян тощо.

В оцінюванні реформованого правоохоронного органу поліції в системі сучасного державотворення мірилом є ефективна реалізація мети й завдань означеного органу, встановлених відповідним законодавством. Для правової теорії першочерговим є конструювання чіткої системи узгоджуваних між собою понять, які відображають еволюційний розвиток поліції та її завдань на сучасному етапі розвитку держави. Саме істинність пізнавальних засобів є визначальним чинником достовірності розуміння сутності правової реальності [11, с. 82–83], у даному випадку поліції та її завдань.

Детермінацію методів зумовлено специфічним предметом вивчення, тому пізнавальний процес характеризується поєднанням ознак

об'єктивного (послуги, що надаються поліцією, досліджуються як явище правової реальності) і суб'єктивного (аналіз постає як творча логічна свідомо діяльність). І лише після формалізації, систематизації та матеріалізації отриманих матеріалів у вигляді висновків, теорій, суджень самим суб'єктом пізнання ця інформація може стати надбанням користувачів [5, с. 48–49]. Оформлення теоретичних конструкцій у юридичні норми надає їм практичної цінності, що зазнає змін після трансформації правової реальності й подальшої неможливості використовувати старі догми в поєднанні з новими ідеями [9, с. 67–69].

Варто підкреслити, що в основі чинного законодавства загалом і законодавства, що регулює діяльність правоохоронних органів в Україні, зокрема лежить учення про природні, невідчужувані права людини. Становлення та розвиток української державності на сучасному етапі зазнає особливого впливу ідей природно-правової теорії [10, с. 49–50]. Антропологічна парадигма акцентує увагу на пріоритетах соціального консенсусу, гуманізації суспільства, формуванні держави загального добробуту, захисті інтересів особи [12, с. 19]. Теоретично і практично організація й реалізація завдань реформованої поліції мають здійснюватися згідно з чітко формалізованими нормативними приписами, і застосування природно-правового підходу у вивченні цього інституту сприятиме його достовірному оцінюванню з позицій об'єктивізму та суб'єктивізму.

Сучасна методологія характеризується розмаїттям підходів до класифікації методів дослідження політико-правових явищ. Так, Р. Лукич і В. Сирих виокремлюють методи філософського, загальнонаукового й приватно-наукового рівнів. До першого рівня зараховують філософські категорії, поняття та принципи пізнання: історичне й логічне, конкретне й абстрактне, загальне й особливе, ціле й частина тощо, до другого – ті, що використовуються більшістю наук; до приватно наукових – методи, що діють у межах однієї або декількох наук (порівняльний, техніко-юридичний) [8, с. 59; 13, с. 10].

Відповідно, до загальнонаукових методів, на думку Д. Керімова, належать такі: системний, структурно-функціональний, порівняльний, праксеологічний, а також аналіз, синтез, абстракція, типологія, моделювання, індукція, дедукція тощо. Усі ці методи знаходяться в єдності, взаємозв'язку, доповнюють один одного й дають змогу забезпечувати об'єктивність та істинність

пізнавального процесу [6, с. 88]. До названих вище методів Е. Юдін пропонує додати також спеціальні, які, у свою чергу, включають методику й техніку наукового дослідження, розробку набору процедур, що забезпечують одержання однакових і достовірних емпіричних матеріалів та їх первинне опрацювання [15, с. 43].

Узагальнюючи наявність різноманітних точок зору щодо класифікації методів дослідження правових явищ, вважаємо, що методи діляться на методи окремо-наукові, або спеціальні, методи загальнонаукові та методи універсальні, або філософські. Критерієм такого розподілу є взаємозалежність предмета й методів його дослідження. Предмет діяльності, розкриваючи свої властивості, диктує відповідні їм прийоми і способи свого оформлення та реформування.

Філософські методи – це система «м'яких» принципів, операцій, прийомів, що знаходиться на найвищих «поверхнях» абстрагування. Будучи універсальними за своїм змістом, вони задають лише загальну стратегію дослідження послуг, що надаються поліцією. Саме вони задають найабстрактніші регулятиви, визначають стратегію подальшого дослідження правових засад послуг, що надаються поліцією (діалектика, герменевтика, аналітика, феноменологія). При цьому вони не підміняють спеціальні методи й безпосередньо не визначають остаточний, вичерпний, результат пізнання [7, с. 183–184]. Серед філософських методів виокремлюють насамперед діалектичний метод. Однак неприпустимо зводити діалектику лише до методу, оскільки це «спрощує» сприйняття закономірностей, наближає її до софістики. Варто погодитися із думкою О. Івакіна, що діалектикою іменується й сам процес існування та розвитку дійсності, і метод пізнання цього процесу. Перше – це об'єктивна, друге – це суб'єктивна діалектика [4, с. 20]. Саме в такому розумінні діалектика є методологічним підґрунтям дослідження послуг, що надаються поліцією.

Отже, діалектика є універсальною методологією та евристичною логікою пізнання правової реальності загалом і її окремих процесів зокрема, а в нашому випадку основного завдання поліції України – надання послуг населенню, адже цінність діалектики полягає в неможливості створення правильного світогляду та розуміння явищ правової реальності без об'єктивної діалектики як предмета світогляду й без суб'єктивної діалектики як методу формування такого світогляду.

Використання діалектичного методу призводить до швидкого накопичення теоретично і практично значущої інформації про соціальні процеси, реалії суспільного життя. Проникнення в сутність держави і права можливе лише в процесі всебічного й глибокого аналізу цих соціальних феноменів у контексті їх зв'язків з іншими явищами (політика, економіка, мораль). Важливим постулатом діалектичного методу пізнання, як слушно зазначає Д. Керімов, є наголос на конкретності істини як єдності різноманітностей [6, с. 146]. Отже, діалектичний метод характеризує загальні закономірності еволюції завдань поліції та правових засад послуг, що надаються Національною поліцією. Він розкривається через застосування низки методів. По-перше, логічний метод сходження від простого до складного, від абстрактного до конкретного. Метод сходження від абстрактного до конкретного – це теоретичний системний метод, що полягає в такому ході думки, що веде дослідника до більш повного, всебічного відтворення предмета. У процесі такого руху теоретичної думки виділяються три етапи: 1) емпіричне дослідження безпосередньо, чуттєво-конкретно даного предмета, тобто об'єкта дослідження, 2) етап сходження від чуттєво-конкретного до вихідної абстракції, до пізнання сутності предмета, 3) етап повернення до предмета на основі знання його власної сутності, тобто етап сходження від вихідної абстракції до цілісного теоретично-конкретного розуміння предмета. Іншими словами, це шлях до конкретного, сутнісного наукового мислення, здатного втілитися в практику. Отже, пізнання здійснюється в декілька етапів: спершу сприйняття об'єкта як неподільного цілого, після чого він аналізується конкретними частинами, тобто розгляд послуг, що надаються поліцією, розпочинається з тлумачення дефініції «послуга» та генезису її становлення. Пізніше вивчається практична реалізація послуг, що надаються поліцією, у конкретно-історичних умовах, процедуру надання окремих послуг, наприклад, інформаційних, правові та адміністративні засади реалізації поліцією своїх завдань.

По-друге, метод єдності логічного та історичного. Сутність історичного методу полягає в тому, що процес становлення й розвитку правоохоронних органів із пріоритетним сервісним призначенням у світі відтворюється в усій багатогранності, з усіма випадковостями, що перекручують об'єктивну логіку еволюціонування. Цей метод спрямовано на періодизацію гене-

зису формування змісту послуг, що надаються поліцією в Україні та світі. Під час логічного дослідження відкидається все неістотне й теоретично характеризується об'єкт у його сутнісних, закономірних зв'язках. Метод єдності історичного та логічного є методологічною основою дослідження послуг, що надаються поліцією, на основі особливостей історичної спадщини й сучасних теоретичних і нормативних підходів.

По-третє, системно-структурний метод вивчає основне завдання поліції – надання послуг населенню як відкриту систему, що складається із систем нижчого порядку і, своєю чергою, належить до ширших конструкцій. Так, до структурних елементів належать, по-перше, органи, що здійснюють завдання поліції; по-друге, засоби та методи реалізації завдань поліції; по-третє, різновиди послуг, які надають правоохоронні органи; по-четверте, правові наслідки надання послуг населенню Національною поліцією. Системно-структурний метод дає змогу досягнути взаємодію органів державної влади як комплексний процес з усіма його виявами, значення реформованих правоохоронних органів із уже, так би мовити, «сервісним призначенням» у системі інших демократично-правових інститутів сучасності в контексті євроінтеграційних процесів в Україні, простежити зв'язки між причиною та наслідком у державотворчих процесах сучасної України.

Інші філософські методи – герменевтика (тлумачення), аналітика (логічний аналіз), феноменологія (опис апріорної сутності явища, а не нав'язаних фактів, установок) [16] – забезпечують об'єктивне трактування текстів правових актів із питань надання публічних послуг населенню, узагальнення досвіду державного будівництва, виявлення позитивного правового регулювання і прогалин чинного законодавства та вміння на основі набутих знань, проникливості й інтуїції дослідника підсумовувати логічні висновки, тобто згадані методи забезпечують одержання достовірних даних із теорії і практики надання публічних послуг правоохоронними органами на основі суб'єктивного підходу оцінювання об'єктивної реальності.

Отже, методологія наукового дослідження послуг, які надаються поліцією, формується на основі діалектичного підходу до розумінні сутності й природи явищ. Відповідно до вимог діалектики, публічні послуги, генезис їх становлення, різновиди, зміст і сутність, міжнародний досвід у цій сфері варто розглядати у взаємно-

му зв'язку між собою та суспільним життям, у їх взаємодії та взаємовпливові.

Методи пізнання є тією ланкою, що пов'язує принципи й форми пізнання з практикою. Тому наступний рівень осмислення питань послуг, що надаються Національною поліцією, обіймають загальнонаукові методи. Вони пов'язують фундаментальні теоретико-методологічні положення спеціальних наук із філософськими категоріями та забезпечують їх взаємодію в комплексній характеристиці об'єкта дослідження.

Серед загальнонаукових методів як найуживаніший виокремлюють аксіологічний метод, що забезпечує визначення ціннісних характеристик основних закономірностей публічних послуг, засобів і методів їх здійснення. Метод вірогідності й моделювання дає змогу проектувати варіанти ефективного прототипу сервісної держави з оцінюванням позитивної реалізації її компетенційних і організаційно-структурних якостей, наводити конкретні пропозиції з модернізації правових засад надання послуг Національною поліцією України (зокрема оптимізації застосування основних принципів прав людини та громадянина під час надання таких послуг, посилення правової відповідальності за порушення прав людини та громадянина, доцільності вдосконалення й конкретизація чинного законодавства, що регулює надання послуг поліцією України). Пізнання і прогнозування перспектив розвитку правоохоронних органів із новим, сервісним, призначенням полягає в аналізі результатів їхньої діяльності в умовах правової дійсності.

Метод формалізації передбачає аналіз досліджуваного об'єкта у вигляді чітко організованої формальної системи, яку вже розроблено в процесі пізнання та яка вже є в наявності в дослідника. Автор набуває подальших знань, відмінних від уже систематизованих наукою, внаслідок вивчення не самих послуг, які надаються поліцією України, а форми теоретичних висновків про них. Процедура формалізованого аналізу має відповідати стандартам коректності й адекватності, не суперечити перевіреним фактам. Такий метод забезпечує повноту формального уявлення про об'єкт дослідження [1, с. 39, 41] і дає можливість з'ясувати функціональне призначення, структурування публічних послуг, процедури та проблеми їх здійснення тощо.

Соціологічний метод дослідження дає змогу аналізувати тенденції функціонування реформованих поліцейських органів в Україні та світі для вирішення складних проблем їх призначен-

ня й застосування за допомогою анкетування чи бесіди, вивчення змісту правових документів, спеціальної літератури, результатів практичної діяльності у формі спостереження та узагальнення практичного досвіду. Головним критерієм ефективності соціологічного методу є висока результативність отриманої інформації, оскільки достовірні судження можна отримати лише на основі остаточних результатів, а не запланованих досягнень. Прикладом використання соціологічного методу може слугувати наведення даних опитування населення про їхні очікування від реалізації Закону України «Про Національну поліцію України». Крім того, означений метод був використаний окремими дослідниками для ілюстрації наслідків проведення реформ правоохоронних органів у пострадянських країнах і деяких країнах Європи.

Догматичний метод дає змогу викласти чинні норми адміністративно-правового, конституційно-правового, кримінально-правового законодавства, з'ясувати й коментувати їх зміст, визначаючи в такий спосіб значення окремих термінів («адміністративні послуги», «послуга», «поліцейські послуги», «публічні послуги», «інформаційні послуги», «сервісна концепція держави» тощо). Догматичний метод у тісному зв'язку з методом аналізу та синтезу дає можливість проаналізувати низку нормативно-правових актів із різних галузей права й адаптувати вже усталені наукові категорії до нових сфер, що є особливо важливим для осмислення сервісної сутності владної діяльності.

Порівняльно-правовий метод є важливим інструментом використання позитивного досвіду зарубіжних країн у запровадженні та здійсненні реформ і трансформацій правоохоронних органів та їх призначення. Методи компаративістики дали можливість проаналізувати законодавство й літературу зарубіжних країн, здійснити порівняльну характеристику окремих явищ правової дійсності, висловити власні пропозиції та запропонувати певні запозичення для використання в національному законодавстві на сучасному історико-культурному етапі розвитку України.

Висновки. Дослідження послуг, що надаються Національною поліцією в Україні, у сучасних трансформаційних процесах державотворення має інтердисциплінарний характер і базується на різноманітних філософських, філософсько-правових та історичних методах у поєднанні із загальнонауковими. Визначення методологічних засад дослідження послуг

Національної поліції формує новий напрям сучасних досліджень сервісної сутності функціонування публічної влади, в тому числі під час здійснення правоохоронної діяльності.

Список використаної літератури:

1. Валеев Г.Х. Методология научной деятельности в сфере социально-гуманитарного знания / Г.Х. Валеев. – М. : Наука, 2005. – 234 с.
2. Гегель Г. Наука логики / Г. Гегель // Гегель Г. Соч. : в 3 т. / Г. Гегель. – М. : Мысль, 1972. – Т. 3. – 1972. – 350 с.
3. Ивакин А.А. Система методологии научного познания / А.А. Ивакин // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць. – 2002. – Вип. 15. – С. 246–254.
4. Ивакин А.А. Диалектика как ценность и самоценность / А.А. Ивакин // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – 2008. – Вип. 40. – С. 18–25.
5. Кельман М.С. Юридична наука: проблеми методології : [монографія] / М.С. Кельман. – К. : Тернограф, 2011. – 492 с.
6. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / Д.А. Керимов. – 2-е изд. – М., 2001. – 321 с.
7. Кохановский В.П. Философия и методология науки : [учебник] / В.П. Кохановский. – Ростов н/Д : Феникс, 1999. – 576 с.
8. Лукич Р. Методология права / Р. Лукич. – М., 1976. – 287 с.
9. Нерсесянц В.С. Юриспруденция: введение в курс общей теории государства и права / В.С. Нерсесянц. – М. : Норма, Инфра-М, 1998. – 288 с.
10. Пацурківський П.С. Сучасні проблеми правопізнання : [навч. посіб.] / П.С. Пацурківський. – Чернівці : Рута, 2000. – 313 с.
11. Петров А.В. О методологических подходах к определению категории сущности права / А.В. Петров // Вестник Нижегородского госуд. ун-та им. Н.И. Лобачевского. – 2003. – № 1. – С. 69–84
12. Петров С. Методологія наукового пізнання правових традицій України / С. Петров // Право України. – 2007. – № 10. – С. 17–23.
13. Сырых В.М. Метод правовой науки (основные элементы, структура) / В.М. Сырых. – М., 1980. – 165 с.
14. Циппеліус Р. Юридична методологія; пер., адаптація, приклади із права України і список термінів – Романа Корнута / Р. Циппеліус. – К. : Реферат, 2004. – 176 с.
15. Юдин Е.И. Системный подход и принципы деятельности / Е.И. Юдин. – М., 1978. – С. 40–44.
16. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 1 : А–Г. – 1998. – 672 с.; Т. 6 : Т–Я. – 2004. – 768 с.

Била-Тюрина Ю. З. К вопросу формирования теоретико-методологических основ исследования услуг Национальной полиции Украины

Статья посвящена установлению концептуально-методологических основ предоставления услуг Национальной полицией Украины. Сформирована методологическая основа научного познания предоставления услуг полицией. Определен комплекс принципов, методов и концепций, которые дают возможность всесторонне и объективно исследовать услуги, предоставляемые населению Национальной полицией, и их правовые основы. Систематизирован методологический инструментарий, позволяющий изучить перспективы формирования полиции как сервисного органа государства.

Ключевые слова: метод, методология, публичные услуги, Национальная полиция, полицейские услуги.

Bila-Turina Yu. Z. On the issue of formation of theoretical and methodological bases of research of the National Police Service of Ukraine

The article is devoted to the conceptual and methodological foundations of the National Police Service of Ukraine. It formed the methodological basis of scientific knowledge of the police services. Established a set of principles, methods and concepts that provide the ability to comprehensively and objectively examine the services provided to the population of the National Police and their legal basis. A systematic methodological tools allowing to explore the prospects for the formation of the police as a service body of the state.

Key words: method, methodology, public services, the National Police, police services.