

ЩОДО ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті здійснено науковий аналіз запровадження в юридичну термінологію поняття «органи публічної адміністрації», оскільки це пов'язано із впровадженням нової «ідеології» діяльності органів публічної адміністрації та наданням цій діяльності обслуговуючого публічно-сервісного характеру. Визначено основні ознаки, що визначають належність суб'єктів до органів публічної адміністрації та з'ясовано місце Національної поліції України серед них. Під час дослідження місця Національної поліції України в системі органів публічної адміністрації основний акцент зроблено на публічно-сервісній діяльності.

Ключові слова: *Національна поліція, публічна адміністрація, органи публічної адміністрації, публічно-сервісна діяльність, публічний інтерес.*

В статье осуществлён научный анализ введения в юридическую терминологию понятия «органы публичной администрации», поскольку это связано с внедрением новой «идеологии» деятельности органов публичной администрации и приданием этой деятельности обслуживающего публично-сервисного характера. Определены основные признаки, определяющие принадлежность субъектов к органам публичной администрации, и выяснено место Национальной полиции Украины среди них. В исследовании места Национальной полиции Украины в системе органов публичной администрации основной акцент сделан на публично-сервисной деятельности.

Ключевые слова: *Национальная полиция, публичная администрация, органы публичной администрации, публично-сервисная деятельность, публичный интерес.*

The article analyzes the introduction of the term “public administration bodies” into legal terminology, as it is related to the introduction of a new “ideology” of the activities of public administration bodies and the provision of this activity by the public service servant. The main features determining the belonging of the subjects to the bodies of public administration are determined and the place of the National Police of Ukraine is determined among them. Investigating the place of the National Police of Ukraine in the system of public administration bodies, the main focus is on public service activities.

Key words: *National Police, public administration, public administration bodies, public service activities, public interest.*

Вступ. Потреби суспільства й інтереси держави щодо гарантування публічної безпеки та порядку, протидії злочинності, забезпечення прав і свобод громадян перетинаються, оскільки забезпечення законності та правопорядку становить одну з головних функцій держави і є запорукою стабільності суспільства. І держава, і суспільство зацікавлені в ефективному гарантуванні безпеки та добробуту громадян, належному забезпеченні їхніх прав і свобод, у впорядкованості внутрішніх державних відносин у правоохоронній сфері [1, с. 77]. Важливою гарантією правопорядку та законності є правоохоронна діяльність держави, яка поміж іншим здійснюється через систему органів Національної поліції.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження основних стратегічних напрямів діяльності органів Національної поліції щодо реалізації публічно-сервісної діяльності в суспільстві.

Результати дослідження. Науково-теоретичним підґрунтям дослідження місця Національної поліції в системі органів публічної адміністрації є наукові праці вітчизняних таких вче-

них-адміністративістів, як: В. Авер'янов, І. Артеменко, О. Андрійко, О. Бандурка, В. Бевзенко, Ю. Битяк, О. Джафарова, І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, Р. Мельник, Г. Писаренко, О. Рябченко, А. Селіванов, О. Ківалов, В. Тимошук, М. Тищенко та ін.

З'ясування змісту поняття «публічна адміністрація» набуває особливого значення у зв'язку з необхідністю вдосконалення діяльності органів публічної влади, узгодження її з Копенгагенськими критеріями, налагодження якісно нового рівня співробітництва з державами-членами Європейського Союзу (далі – ЄС) у пріоритетних напрямках суспільного життя та набуття Україною статусу повноправного члена ЄС. Йдеться не лише про цілковиту заміну категоріального апарату, а про принципово нове змістовне наповнення теорії публічного управління та публічної адміністрації [1, с. 38].

На початку зупинимося на розгляді поглядів на сутність зазначеної категорії, які існують на сторінках наукових видань. Звернення до книги «Наука адміністрації й адміністративного права» (за викладами професора Юрія Панейка) дозволяє дійти висновку, що останню доцільно розуміти як: 1) найширше поняття: кожна планова діяльність фізичної та приватної особи, яка змагає до досягнення означених цілей; 2) тісніше: кожна планова діяльність держави, що змагає до досягнення державних цілей; 3) ще тісніше: виконані чинності держави, тобто цілість державних функцій мінус законодавство; 4) найтісніше: цілість державних чинностей мінус законодавство і судівництво [2, с. 66–67]. Професор В. Яворський зазначає, що адміністрація – це діяльність держави, яка охоплює всі ділянки, за винятком законодавства та виміру справедливості [2, с. 67]. Зазначені визначення були сформульовані ще у XVIII – XIX ст., але не втратили своєї актуальності і сьогодні.

Публічне адміністрування – це регламентована законами й іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного управління, пов'язана з реалізацією управлінських функцій способами, визначеними в інструкціях, регламентах і процедурах, яка концентрується на впровадженні в життя директив, розпоряджень, наказів тощо [3]. Запропоноване визначення є завузьким, оскільки не враховує сервісну основу сучасної держави та не відповідає людиноцентричній концепції розвитку останньої [4, с. 19].

В умовах сьогодення ідеологічний складник пов'язаний із впровадженням нової «ідеології» діяльності органів публічної адміністрації та наданням цій діяльності обслуговуючого сервісного характеру, а правова – полягає в забезпеченні під час надання адміністративних послуг юридичних і організаційних умов для належної реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичної чи юридичної особи та на виконання особою визначених законом обов'язків [5, с. 78]. Однак щодо публічно-сервісної діяльності такий ідеологічний складник є детермінуючим чинником, який визначає адміністративно-правове регулювання цієї діяльності та напрями реформування даної сфери. Ідея впровадження в основні функції органів публічної адміністрації функцій сервісного характеру полягає не лише в збільшенні напрямів діяльності органів публічної адміністрації в цій сфері, а й забезпеченні відповідних якісних характеристик сервісних послуг [6, с. 68–69].

С. Чернов і С. Гайдученко дають таке визначення публічному адмініструванню – регламентована законами й іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів, шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [7, с. 7].

На думку О. Ястремської та Л. Мажник, поняття «публічне адміністрування» в останні роки набуло широкого розповсюдження та передбачає надання адміністративних послуг європейського рівня шляхом впровадження в практику діяльності принципів демократичного управління [8, с. 5]. Публічне адміністрування має більш широкий спектр правовідносин, які не враховані дослідниками, оскільки поза увагою залишилися відносини, пов'язані з роботою зі зверненнями громадян, контрольно-наглядові та деліктні відносини.

С. Масьондз публічну адміністрацію розглядає як правову категорію, що має два виміри: функціональний і організаційно-структурний. За функціонального підходу – це діяльність відповідних структурних утворень із виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. За організаційно-структурного підходу публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення публічної влади [9, с. 55; 10].

Т. Мацелик у контексті аналізу понятійно-категоріального апарату публічної адміністрації ключовими категоріями її функціонування називає публічно-владні повноваження, публічну владу, публічний інтерес і функції у сферах суспільних відносин, що спрямовані на реалізацію публічного інтересу [11, с. 137].

Отже, найбільш ключовими ознаками органів публічної адміністрації є реалізація публічного інтересу, а також наділення останніх публічно-владними повноваженнями [4, с. 22].

На підставі зазначеного варто погодитися з науковими позиціями І. Артеменка й О. Джафарової, які наголошують на необхідності введення в правовий обіг уніфікованої категорії, яка позначає суб'єктів, що реалізують публічний інтерес, а саме – «органи публічної адміністрації» [12, с. 11–14; 4, с. 22]. Це обумовлено низкою обставин: 1) формуванням теоретично обґрунтованої моделі єдиних правил і процедур діяльності суб'єктів, які виконують публічно-владні функції на концептуальних засадах; 2) необхідністю адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, але європейський досвід розуміння публічної адміністрації має застосовуватися в тій частині, яка не суперечить Конституції України та дозволяє вдосконалити (а не змінити) систему й механізм публічного управління відповідно до кращої європейської практики та європейських стандартів; 3) забезпечення балансу «людиноцентристської» та «соціоцентристської» концепції розвитку держави, що передбачає позбавлення державних інституцій «монополії влади» та запровадження механізму делегування публічно-владних повноважень іншим інститутам громадянського суспільства; 4) активній громадянській позиції сучасного українського суспільства щодо участі в реалізації публічних функцій держави за умови, що це передбачено та врегульовано нормативними актами [4, с. 22; 12, с. 11–14].

Основними ознаками, що визначають належність суб'єктів до органів публічної адміністрації, є: а) мета створення – реалізація публічного інтересу держави і територіальних громад, а також гарантування прав, свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб; б) компетенція владно-розпорядчого характеру, встановлена чинним законодавством; в) переважна організаційна відокремленість [4, с. 22].

Враховуючи виокремлені ознаки, вважаємо за необхідне з'ясувати місце Національної поліції України в системі органів публічної адміністрації.

Слушною є позиція Д. Денисюка, за якою органи Національної поліції є складовою частиною органів публічної адміністрації у сфері внутрішньої безпеки держави, які здійснюють специфічну публічну діяльність і надають поліцейські послуги у сфері гарантування публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надають у межах, визначених законом, послуги з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [13, с. 119].

Отже, ми простежуємо основне призначення органів Національної поліції – це здійснення публічно-сервісної діяльності. Недаремно це має своє законодавче закріплення в ст. 2 Закону України від 2 липня 2015 р. № 580–VIII «Про Національну поліцію» [14].

Оскільки концептуально-правовою метою адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації є забезпечення беззаперечного дотримання суб'єктивних прав і свобод фізичних і юридичних осіб, а також балансу публічного інтересу під час надання публічних послуг, з одного боку, а з другого – досягнення максимально можливої якості надання таких послуг їх одержувачами, що включає зокрема, але не винятково, швидкість, доступність, мінімальні затрати для отримання результату публічної послуги, використання сучасних технологій, зокрема й запровадження максимальної можливості електронної взаємодії органів публічної адміністрації та одержувачів адміністративних послуг, інші високі стандарти в цій сфері [6, с. 69].

Отже, здійснюючи публічно-сервісну діяльність, органи Національної поліції реалізують публічний інтерес держави і територіальної громади, а також забезпечують гарантування прав, свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб. Зазначимо, що у вузькому розумінні публічно-сервісна діяльність органів Національної поліції нами розуміється як діяльність, спрямована на надання публічних послуг у сфері публічної безпеки і порядку, що здійснюється за заявою фізичних і юридичних осіб та спрямована на набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків у відповідній сфері публічних відносин [15, с. 75; 16, с. 35].

Звернення до Закону України «Про Національну поліцію» дозволяє виокремити такі повноваження щодо реалізації публічно-сервісної діяльності у сфері гарантування публічної безпеки і порядку: здійснює супроводження транспортних засобів у випадках, визначених законом; видає відповідно до закону дозволу на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видає та погоджує дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху; здійснює охорону об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також бере участь у здійсненні державної охорони;

здійснює на договірних засадах охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності; здійснює контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту й активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів і речовин, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ [17, с. 336; 14].

Водночас постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» регламентується, що органи Національної поліції мають відповідні публічно-сервісні повноваження щодо надання адміністративних послуг юридичним і фізичним особам у сфері гарантування публічної безпеки і порядку, а саме: здійснюють супроводження транспортних засобів у випадках, передбачених законом; видають відповідно до закону дозволи на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видають і погоджують дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху; здійснюють охорону об'єктів права державної власності у випадках і порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також беруть участь у здійсненні державної охорони; здійснюють на договірних засадах охорону фізичних осіб і об'єктів права приватної та комунальної власності, а також технічні заходи охоронного призначення у випадках і порядку, передбачених законом або іншими нормативно-правовими актами; здійснюють контроль за дотриманням фізичними і юридичними особами спеціальних правил і порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту й активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система; розробляють пропозиції щодо закріплення у відповідних нормативно-правових актах і технічній документації (конструкторській, технологічній, програмній документації, технічних умовах, документах із стандартизації та сертифікації, інструкціях) обов'язкових умов в галузі технічного регулювання щодо продукції, яка необхідна для потреб Національної поліції, а також організують проведення технічної експертизи та підготовку висновків щодо якості процесів проектування, виробництва, будівництва, монтажу, налагодження, експлуатації, зберігання, перевезення, реалізації та утилізації зазначеної продукції; здійснюють самостійно або через утворені установи забезпечення монтажу, ремонту, обслуговування технічних засобів охоронного призначення, озброєння, транспорту, засобів зв'язку, приміщень, які надані Національній поліції для виконання покладених на неї завдань, контроль за правильним використанням матеріально-технічних ресурсів територіальними органами, підприємствами, установами й організаціями, що належать до сфери її управління [17, с. 336–337; 18].

Звернення до постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг» [19] та постанови Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання» [20] дозволяє виокремити повноваження Національної поліції щодо надання таких адміністративних послуг: видача дозволів на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система (для юридичних і фізичних осіб); видача дозволу на зберігання і носіння (реєстрація, перереєстрація): нагородної зброї; мисливської, холодної, пневматичної зброї, інших предметів, на які поширюється дозвільна система; переоформлення зброї за місцем її обліку з одного власника на іншого; видача дозволу (оформлення документів) на відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи, що працюють з вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об'єктів відповідно до Положення про дозвільну систему, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576; видача дублікатів документів дозвільного характеру, стосовно вищезазначених пунктів, у разі їх втрати або пошкодження; видача, переоформлення, видача дублікату, видача копії ліцензії: 1) на виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; 2) на виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж; 3) на надання послуг з охорони власності та громадян; 4) на провадження діяльності, пов'язаної з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами; 5) на провадження

діяльності, пов'язаної з наданням послуг стрільбищами невійськового призначення та функціонування мисливських стендів; оформлення та видача: 1) дозволу на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів; 2) документів щодо погодження маршрутів дорожнього перевезення небезпечних вантажів [17, с. 338–339].

Отже, досліджена компетенція владно-розпорядчого характеру органів Національної поліції встановлена нормами чинного законодавства. Публічно-сервісна діяльність органів Національної поліції полягає в наданні адміністративних послуг, і саме так адміністративно-правова наука визначає діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням, тобто йдеться про реалізацію суб'єктивних прав суб'єктів, не наділених владними повноваженнями [21, с. 20]. Таке лаконічне визначення віддзеркалює досліджуване суспільно-правове явище в абстрактному вигляді, розширюючи межі його розуміння. Сутність публічно-сервісної діяльності полягає в служінні суб'єктів публічної адміністрації та інших суб'єктів правовідносин інтересам людини [22, с. 97]. Це є загальною метою досліджуваного процесу або суспільно-правового явища, і навіть зважаючи на етимологію поняття «публічно-сервісна діяльність», можна встановити характер «служіння» народу, громадянам, а також підприємствам, установам і організаціям [6, с. 19–20].

Стосовно такої ознаки, як організаційна відокремленість органу публічної адміністрації, варто зазначити, що згідно зі ст. 13 Закону України від 2 липня 2015 р. № 580–VIII [14], систему поліції складають: по-перше, центральний орган управління поліцією; по-друге, територіальні органи поліції. До складу апарату центрального органу управління поліції входять організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань. Крім того, у системі поліції можуть утворюватися науково-дослідні установи й установи забезпечення. Дійсно, дана ознака вказує на узгодженість і організованість системи органів Національної поліції, які здійснюють виконавчо-розпорядчі та публічно-сервісні повноваження [13, с. 118].

Висновки. Отже, органи Національної поліції є складником органів публічної адміністрації в специфічній сфері – гарантування внутрішньої безпеки держави шляхом здійснення виконавчо-розпорядчої та публічно-сервісної діяльності. До ознак органів Національної поліції, що визначають належність останніх до органів публічної адміністрації доцільно віднести такі: а) мета створення – реалізація публічного інтересу держави і територіальних громад, а також гарантування прав, свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб; б) наділення певним обсягом адміністративно-процесуальної компетенції, необхідної для реалізації мети створення; в) це певним чином узгоджена й організована система органів, які здійснюють виконавчо-розпорядчі та публічно-сервісні повноваження; г) обов'язковість владних рішень органів публічної адміністрації для всіх суб'єктів на відповідній території.

Список використаних джерел:

1. Фомін Ю. Органи внутрішніх справ України в системі публічної адміністрації: адміністративно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. Фомін; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2012. – 228 с.
2. Наука адміністрації й адміністративного права: Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укл.: В. Бевзенко, І. Коліушко, О. Радишевська, І. Гриценко, П. Стецюк. – К.: Дакор, 2016. – 464 с.
3. Публічне управління та адміністрування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pdaa.edu.ua/content/specialnist-publichne-upravlinnya-ta-administruvannya>.
4. Артеменко І. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: [моногр.] / І. Артеменко. – Х.: Діса плюс, 2016. – 414 с.
5. Афанасьєв К. Правовий режим надання адміністративних послуг у сфері дозвільної системи / К. Афанасьєв // Право і суспільство. – 2011. – № 5. – С. 74–79.
6. Щербань В. Адміністративно-правові засади публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. Щербань. – К., 2017. – 210 с.
7. Чернов С. Публічне адміністрування: [текст лекцій] / С. Чернов, С. Гайдученко. – Х.: ХНУМГ, 2014. – 97 с.
8. Ястремська О. Публічне адміністрування: [навч. посібник] / О. Ястремська, Л. Мажник. – Х.: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. – 132 с.

9. Мосьондз С. Публічна адміністрація в механізмі державної політики у сфері науки в Україні / С. Мосьондз // Публічне право. – 2013. – № 4 (12). – С. 54–60.
10. Курс адміністративного права України : [підручник] / В. Колпаков, О. Кузьменко, І. Пастух, В. Сушенко та ін. / за ред. В. Коваленка. – К. : Юрінком-Інтер, 2012. – 808 с.
11. Мацелик Т. Суб'єкти адміністративного права : поняття та система : [моногр.] / Т. Мацелик. – Ірпінь : Нац. ун-т держ. подат. служби України. – 342 с.
12. Джафарова О. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... д. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Джафарова. – Х., 2015. – 572 с.
13. Денисюк Д. Місце та особливості діяльності Національної поліції України в системі органів публічної адміністрації / Д. Денисюк // Право і суспільство. – 2016. – № 4. – Ч. 1. – С. 115–120.
14. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/580-19>.
15. Джафарова О. Щодо розуміння категорії «публічно-сервісна діяльність» Національної поліції / О. Джафарова // Безпека дорожнього руху : правові та організаційні аспекти : матер. XI міжнар. наук.-практ. конф., м. Кривий Ріг, 2016 р. – Кривий Ріг, 2016. – С. 72–75.
16. Адміністративна діяльність поліції України : [підручник] / О. Безпалова, О. Джафарова, В. Троян та ін. / за ред. В. Сокурєнка. – Х. : ХНУВС, 2017. – 432 с.
17. Шатрава С. Теорія і практика запобігання корупції в органах Національної поліції України : адміністративно-правове дослідження : [моногр.] / С. Шатрава. – Х. : Діса плюс, 2016. – 439 с.
18. Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 89. – С. 34. – Ст. 2971.
19. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1098-2011-%D0%BF>.
20. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/795-2007-%D0%BF>.
21. Стеценко С. Адміністративне право України : [навч. посібник] / С. Стеценко. – К. : Атіка, 2009. – 638 с.
22. Петков С. Реформування адміністративного права як основа демократизації суспільства / С. Петков // Юридична наука. – 2011. – № 3. – С. 97–103.