

ГАРАНТІЇ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано поняття «гарантії», «гарантії законності» та їх особливості. Гарантії публічно-сервісної діяльності Національної поліції розглянуто з позиції розмежування їх на ті, що забезпечують ефективне та належне виконання органами поліції відповідних функцій, і ті, які забезпечують законність діяльності поліцейських, дотримання ними прав та інтересів громадян під час здійснення публічно-сервісної діяльності. Сформульовано власне розуміння гарантій публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції, що сприятиме дотриманню суб'єктивних прав та свобод фізичних і юридичних осіб, балансу публічного інтересу під час надання публічних послуг, досягненню максимально можливої якості надання таких послуг.

Ключові слова: Національна поліція, публічно-сервісна діяльність, поліцейські послуги, публічні послуги, гарантії.

В статье проанализированы понятия «гарантии», «гарантии законности» и их особенности. Гарантии публично-сервисной деятельности Национальной полиции рассмотрено с позиции разграничения их на те, которые обеспечивают эффективное и надлежащее выполнение органами полиции соответствующих функций, и те, которые обеспечивают законность деятельности полицейских, соблюдения ими прав и интересов граждан при осуществлении публично-сервисной деятельности. Сформулировано собственное понимание гарантий публично-сервисной деятельности органов Национальной полиции, что будет способствовать соблюдению субъективных прав и свобод физических и юридических лиц, баланса публичного интереса при предоставлении публичных услуг, достижению максимально возможного качества предоставления таких услуг.

Ключевые слова: Национальная полиция, публично-сервисная деятельность, полицейские услуги, публичные услуги, гарантии.

The article analyzes the concepts of «guarantee», «guarantees of legality» and the features of the latter. The guarantees of public service activities of the National Police are considered from the point of view of demarcating them to those that ensure the proper and proper execution of the respective functions of the police, and those guarantees that ensure the legitimacy of the activities of the police, observance of their rights and interests of citizens during the performance of public service activities. The actual understanding of the guarantees of public service activities of the bodies of the National Police is formulated, which will promote the compliance with the subjective rights and freedoms of individuals and legal entities, the balance of public interest in the provision of public services, achievement of the maximum possible quality of provision such services.

Key words: National Police, public service activities, police services, public services, guarantees.

Постановка завдання. Забезпечення гарантій публічно-сервісної діяльності Національної поліції є важливим елементом правового порядку держави в цілому. Розгляд цих проблем зараз набуває важливого значення в умовах побудови демократичної, правової держави, адже закріплення таких гарантій у законодавстві України сприятиме реалізації прав і свобод людини і громадянина. Гарантії посіли особливе місце в механізмі реалізації прав і свобод людини та громадянина, оскільки вони покликані забезпечити режим найбільшого сприяння під час здійснення

відповідних суб'єктивних прав індивідів і виступають як реальний важіль, що дозволяє за потреби забезпечити здійснення нормативно закріпленої юридичної можливості [1, с. 121]. Ефективність функціонування органів Національної поліції залежить від чіткого дотримання гарантій прав всіх учасників правовідносин, як це визначає Конституція України та інші законодавчі акти.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження гарантій публічно-сервісної діяльності Національної поліції є наукові праці таких вітчизняних вчених-адміністративістів, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, О.І. Безпалова, Ю.П. Битяк, О.В. Джафарова, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Є.О. Легеза, Р.С. Мельник, Г.М. Писаренко, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, О.П. Ківалов, В.П. Тимошук, М.М. Тищенко та ін.

Результати дослідження. На початку варто проаналізувати базові поняття та особливості гарантій, на підставі яких сформулювати власне визначення гарантій публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції, що сприятиме дотриманню суб'єктивних прав та свобод фізичних і юридичних осіб, балансу публічного інтересу під час надання публічних послуг, досягненню максимально можливої якості надання таких послуг.

Існування правової держави передбачає наявність та ефективне функціонування гарантій забезпечення прав людини і громадянина як загальнолюдської цінності. Загальною ознакою гарантій є їх правове закріплення, яке полягає в ефективній охороні і захисті прав людини, що забезпечується їх ефективною дією. Сутність правовідносин, що складаються в процесі здійснення публічно-сервісної діяльності, полягає в наявності обов'язку держави дотримуватися беззаперечного пріоритету прав людини, а це встановлює невідворотну відповідальність державних органів і посадових осіб за невиконання цього обов'язку [2, с. 3]. Адміністративно-правові відносини не є якимось автономним юридичним явищем, вони нерозривно пов'язані із суспільними відносинами, нормами права, юридичними фактами та іншими соціально-правовими категоріями [3, с. 147].

Поняття «гарантія» – вельми поширена категорія в юриспруденції, економіці та інших науках. Практично у всіх галузях права зустрічається термін «гарантія», і для кожної галузі він має свій сенс. Особливість використання даної дефініції в юриспруденції залежить від її багатозначності. В юридичному словнику це поняття має спеціальне правове значення: «один зі способів забезпечення зобов'язань у відносинах між сторонами» [4, с. 59]. У теорії держави і права гарантіями називаються також умови, необхідні для реалізації тих чи інших прав громадян, інших учасників правовідносин [5, с. 30]. Водночас, поняття «гарантія» охоплює всю сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів, спрямованих на забезпечення і реалізацію прав, свобод громадян, на усунення можливих причин і перегляд їх неповного або неналежного здійснення і захист прав від порушень. Ці фактори різноманітні, і за своєю природою виступають як умови, засоби, прийоми і методи забезпечення процесу реалізації прав та свобод учасників суспільних відносин [6, с. 26–30]. Як сукупність конкретних засобів, гарантії носять юридичний і загальнообов'язковий характер, завдяки чому можливе всебічне забезпечення ефективного здійснення, охорони і захисту прав особистості. Без гарантованості суб'єктивних прав складно говорити про повне забезпечення такими правами. Тим паче вторинними стають питання практичного використання своїх прав суб'єктом. Різні підходи до визначення «юридичні гарантії» обумовлені сферою застосування даного поняття [7, с. 269]. Отже, гарантії – це такі засоби, що втілюють ідею узгодженої дії права і держави, коли одні форми, напрямки та функції державно-правової регуляції і діяльності служать одночасно захисним механізмом для інших, і навпаки. У контексті взаємної підтримки та узгодженості різних частин і аспектів всього державно-правового комплексу окремі спеціальні форми і конструкції юридичних гарантій прав і свобод особистості можуть реально здійснити свою захисну роль [8, с. 60–61].

Забезпечення прав особистості, як найважливіший фактор їх реалізації, неможливе без певних передумов: поряд із загальними (економічними, політичними, соціальними, організаційними і т. д.), існують і спеціальні – юридичні (правові) гарантії [5, с. 32–33]. Звичайно, правові гарантії виконують свої функції в єдності з іншими гарантуючими умовами.

Особливе значення юридичних гарантій зумовлюється тим, що саме вони забезпечують реальну можливість Національній поліції безперешкодно здійснювати визначені законодавством функції і повноваження, реалізовувати відповідні права та обов'язки [9, с. 190].

Зміст юридичних гарантій становлять правові та організаційно-правові засоби і способи, за допомогою яких забезпечуються реалізація та всебічна охорона прав суб'єктів правовідносин [10, с. 34]. До основних ознак юридичних гарантій належать: нормативність (яка передбачає обов'язкове визначення та закріплення гарантій у нормативно-правових актах), загальність

(гарантії є вимогами, якими повинні керуватися у своїй правозастосовчій діяльності всі суб'єкти даних правовідносин), системність та комплексність (всі юридичні гарантії знаходяться в тісному нерозривному зв'язку, є взаємозалежними і взаємопов'язаними), постійний характер дії, реальність (гарантії повинні забезпечувати суб'єкту правовідносин реальне користування наданими законом благами) та надійність (стабільність соціального змісту встановлених гарантії) [11, с. 111–116; 12, с. 93–94].

Визначаючи гарантії реалізації Національною поліцією своїх повноважень у сфері надання поліцейських послуг, необхідно розмежовувати такі гарантії, що забезпечують ефективне та належне виконання органами поліції відповідних функцій, і ті, які забезпечують законність діяльності поліцейських, дотримання ними прав та інтересів громадян під час здійснення публічно-сервісної діяльності.

Виконання покладених на Національну поліцію завдань та функцій щодо надання поліцейських послуг вимагає дотримання гарантії професійної діяльності поліцейського, які закріплені у ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» [13]. До цієї категорії, вато віднести такі гарантії:

1) гарантії-умови (фактичний стан законодавчого забезпечення діяльності поліцейських): визначення повноважень та обов'язків поліцейських, закріплення обмежень щодо діяльності поліцейських, умови та підстави застосування поліцейських заходів порядку проведення добору на посаду поліцейського, визначення кваліфікаційних вимог, що висуваються до кандидата на посаду поліцейського певного рівня, тощо [14, с. 136];

2) організаційно-правові гарантії: забезпечення належних умов для виконання покладених на поліцейського службових обов'язків; створення умов для взаємодії з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів; користування повноваженнями, передбаченими законодавством, незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу;

3) гарантії інформаційно-правового забезпечення (інформаційні засоби, що сприяють виконанню поліцейським своїх посадових обов'язків та забезпечують реалізацію його повноважень).

4) гарантії забезпечення особистої безпеки поліцейського та безпеки членів його сім'ї. Ці гарантії становлять важливу групу в системі гарантії забезпечення реалізації повноважень поліцейського, оскільки завдяки їм створюються умови для запобігання або суттєвого зниження ризику заподіяння фізичної шкоди здоров'ю та / або життю поліцейського і членів його сім'ї [14, с. 137];

5) гарантії правового захисту поліцейського;

6) гарантії соціального захисту поліцейського;

7) службово-трудова гарантії;

8) гарантії належного виконання поліцейським своїх посадових обов'язків та недопущення зловживання своїм службовим становищем. Для реалізації поліцейським своїх повноважень важливим є створення умов для забезпечення дотримання прав громадян та захисту їх від зловживання державно-владними повноваженнями, в т. ч. під час виконання поліцейських функцій [14, с. 142].

Гарантії реалізації публічно-сервісної діяльності поліцейськими полягають у тому, що лише за наявності зазначених правових, організаційних, фінансових, матеріально-технічних та інших умов та вживання певних заходів можливе повне, своєчасне та належне виконання останніми своїх повноважень.

Що стосується гарантії законності діяльності Національної поліції, то, як зазначає В.М. Бесчастний, загальними гарантіями є економічні, політичні, ідеологічні, які є сукупністю економічних, ідеологічних чинників, що створюють максимум можливих на цьому етапі розвитку суспільства й держави умов та передумов для реалізації прав і свобод громадян [15, с. 92].

Виходячи із розуміння гарантії законності публічно-сервісної діяльності Національної поліції, варто виокремити такі види гарантії законності надання поліцейських послуг:

1) Оскарження рішень, дій чи бездіяльності працівників поліції щодо надання поліцейських послуг в судовому порядку. Ст. 55 Конституції України вказує, що кожній особі гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [16]. Право на оскарження дій, рішень та бездіяльності суб'єктів публічно-сервісної діяльності повинно забезпечуватися також в адміністративному порядку шляхом подання відповідних скарг до компетентних органів [17, с. 121].

2) Контроль за діяльністю органів Національної поліції щодо здійснення публічно-сервісної діяльності. Значення контролю як гарантії законності здійснення публічно-сервісної діяльності органами Національної поліції полягає у можливості отримати інформацію про реальний стан реалізації даної гарантії в публічно-сервісній діяльності, виявити відхилення від прийнятих стандартів, з'ясувати причини та умови, що сприяли порушенню даної гарантії, а також встановити осіб, винних у таких порушеннях. Нами підтримується позиція вчених щодо застосування терміну «відхилення», а не «порушення», оскільки в процесі здійснення контролю може бути виявлена позитивна практика реалізації гарантії законності, яка може бути впроваджена в публічно-сервісну діяльність суб'єктів публічної адміністрації [7, с. 286].

Враховуючи наукові здобутки Т.О. Коломоєць [18, с. 55] та Є.О. Легези [19, с. 243–244], варто вказати на особливості контролю за додержанням законодавства з надання публічних послуг органами публічної адміністрації, у т. ч. органами Національної поліції:

- за суб'єктом контролю – державний, громадський, змішаний;
- за об'єктом – контроль за діяльністю органів Національної поліції;
- за предметом контролю – за ініціативою фізичних та юридичних осіб тощо;
- за методом, способом чи формою проведення контролю – запит, ревізія, перевірка, громадське слухання тощо;
- за ступенем втручання в об'єкт контролю – безпосереднє або опосередковане втручання в оперативну діяльність;
- залежно від стадії контролю – попередній, поточний, підсумковий;
- залежно від обсягу контролю – повний, вибірковий;
- з урахуванням необхідності використання під час контролю спеціальних приладів і спеціальних засобів – контроль за допомогою або без їх використання;
- за спрямованістю – зовнішній чи внутрішній;
- за характером контрольної діяльності – загальний і спеціальний;
- залежно від мети – щодо з'ясування умов і причин, що сприяли порушенню вимог законодавства, щодо притягнення до відповідності винних, щодо аналізу якості та ефективності діяльності тощо;
- за впливом наслідків проведення контролю – позитивний чи негативний;
- за кількістю суб'єктів контролю – індивідуальний чи колективний;
- за сферою підконтрольної діяльності – внутрішній, міжвідомчий, позавідомчий;
- за безпосереднім спрямуванням – за законністю чи за доцільністю діяльності тощо.

3) Звернення фізичних осіб відповідно до Закону України «Про звернення громадян». Згідно зі ст. 40 Конституції України, всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [16]. Закон України «Про звернення громадян» [20] регламентує форму звернення, порядок їх реєстрації та строки розгляду, права й обов'язки суб'єктів звернень і суб'єктів розгляду звернень.

4) Притягнення поліцейського до відповідальності за відмову в наданні певного виду поліцейської послуги. Відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги», посадові особи, уповноважені надавати адміністративні послуги, адміністратори несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законом, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг [21]. Ст. 19 Закону України «Про Національну поліцію» закріплює, що у разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону. Підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до поліцейських заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що затверджується законом [13].

Варто вказати, що міжгалузевий інститут юридичної відповідальності як засіб забезпечення законності відіграє також превентивну функцію. Встановлення та ефективне регулювання юридичної відповідальності повинно утримувати посадових осіб органів Національної поліції від здійснення протиправних дій, прийняття незаконних рішень чи допущення протиправної бездіяльності. Така відповідальність стосується не лише суб'єктів надання адміністративних послуг, адже правопорядок у даній сфері можуть порушувати суб'єкти звернення [17, с. 123].

Висновки. Отже, під гарантіями публічно-сервісної діяльності Національної поліції будемо розуміти закріплену у нормах права систему адміністративно-правових засобів, що сприяють

реалізації правових норм, що регламентують діяльність Національної поліції, а також спеціально вироблені державою способи, що забезпечують у цій сфері чітке дотримання, застосування законів і підзаконних нормативних актів, правильне використання прав, виконання обов'язків всіма учасниками адміністративних правовідносин, що складаються в процесі здійснення публічно-сервісної діяльності. Гарантії публічно-сервісної діяльності Національної поліції варто розглядати з позиції розмежування їх на ті, що забезпечують ефективне та належне виконання органами поліції відповідних функцій, і ті, які забезпечують законність діяльності поліцейських, дотримання ними прав та інтересів громадян під час здійснення публічно-сервісної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Кузенко Л.В. Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2003. 173 с.
2. Авер'янов В.Б., Бояринцева М.А., Кресіна І.А., Лук'янець Д.М. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Наук. думка, 2007. 587 с.
3. Авер'янов В.Б. Державне управління у змісті предмета адміністративного права. Вісник Академії правових наук України. 2004. № 2 (37). С. 142–148.
4. Энциклопедический юридический словарь / ред. В.Е. Крутских. М.: Инфра-М, 1998. 368 с.
5. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: НОРМА, 2008. 624 с.
6. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 243 с.
7. Воронін Я.Г. Дозвільна діяльність у нафтогазовому комплексі України: адміністративно-правовий аспект: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2016. 486 с.
8. Проблемы общей теории права и государства: учебник / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2004. 832 с.
9. Антон О.А. Юридичні гарантії в трудовому праві. Університетські наукові записки Хмельницьк. ун-ту управління та права. 2005. № 3 (15). С. 185–190.
10. Бородін І. Права та свободи громадян, їх класифікація, гарантії реалізації. Право України. 2001. № 12. С. 32–34.
11. Заворотченко Т. Система конституційно-правових гарантій прав і свобод людини і громадянина в Україні. Право України. 2002. № 5. С. 110–116.
12. Пересунько В. Класифікація юридичних гарантій трудових прав громадян. Право України. 2000. № 2. С. 93–95.
13. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/580-19>.
14. Лемеш Д.Л. Адміністративно-правовий статус працівників поліції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2016. 202 с.
15. Бесчастний В.М. Реалізація гарантій захисту прав і свобод людини та громадянина у процесі здійснення правоохоронної діяльності органами внутрішніх справ. Право і Безпека. 2011. № 2. С. 91–95.
16. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
17. Щербань В.Д. Адміністративно-правові засади публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2017. 210 с.
18. Коломоєць Т.О., Матвієнко П.Д. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України: монографія. Запоріжжя: Запорізький нац. ун-т, 2011. 256 с.
19. Легеза Є.О. Концепція публічних послуг : адміністративно-правовий аспект: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 511 с.
20. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96ВР. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/393/96%D0%B2%D1%80>.
21. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.