

ДЕНИСЮК Д. С.,
кандидат юридичних наук, доцент,
докторант відділу організації
освітньо-наукової підготовки
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 351.74

МІСЦЕ ТА ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті з урахуванням європейського досвіду, національного законодавства та на підставі аналізу позицій українських науковців-адміністративістів здійснено дослідження розуміння терміна «публічна адміністрація». Виокремлено основні ознаки, якими наділені органи публічної адміністрації, що відрізняють їх від інших державних утворень. Встановлено місце та особливості діяльності органів Національної поліції в системі органів публічної адміністрації.

Ключові слова: *Національна поліція, публічна адміністрація, органи публічної адміністрації, поліцейські послуги, публічна безпека і порядок, охорона прав і свобод людини.*

В статье с учётом европейского опыта, национального законодательства и на основании анализа позиций украинских учёных-административистов проведено исследование понимания термина «публичная администрация». Выделены основные признаки, которыми наделены органы публичной администрации, отличающие их от других государственных образований. Установлены место и особенности деятельности органов Национальной полиции в системе органов публичной администрации.

Ключевые слова: *Национальная полиция, публичная администрация, органы публичной администрации, полицейские услуги, публичная безопасность и порядок, охрана прав и свобод человека.*

In the article on the basis of European experience, national legislation and on the basis of analysis of the positions of Ukrainian scientists conducted studies of administrative law understanding of the term “public administration”. Thesis there is determined basic features which are endowed with organs of public administration that distinguish them from other public entities. The place features and activities of the National Police in the system of public administration.

Key words: *National Police, public administration, public administration authorities, police services, public safety and order, protection of rights and freedoms.*

Вступ. Розвиток України на демократичних засадах неможливий без належного правового регулювання і організації діяльності органів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг, які зорієнтовані на забезпечення належного стану захищеності життєво важливих інтересів громадян, суспільства та держави. Досягти цього неможливо без істотної модернізації взаємовідносин громадян з органами публічної влади.

Особливе місце в цьому процесі посідають органи Національної поліції України. Хоча з моменту їх створення пройшов незначний час, але на сьогодні можна робити певні висно-



вки щодо їх діяльності на благо розвитку ідеології «служіння» держави інтересам громадянина і людини.

Варто зазначити, що останнім часом теоретичним та практичним аспектам діяльності органів публічної адміністрації присвятила свої праці значна кількість вітчизняних науковців, зокрема В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, О.В. Джафарова, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Р.С. Мельник, Г.М. Писаренко, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, О.П. Ківалов, В.П. Тимошук, М.М. Тищенко, С.О. Шатрава.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування місця та особливостей діяльності органів Національної поліції України в системі органів публічної адміністрації.

Результати дослідження. На початку слід наголосити на тому, що серед академічних фахівців набуває більшої популярності теорія публічної адміністрації. Передумовою введення в правовий обіг категорії «публічна адміністрація» стало прийняття Концепції адміністративної реформи, яка була схвалена Указом Президента 22 липня 1998 року № 822 [1] та мала на меті запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг.

Введення в правовий обіг категорії «публічна адміністрація» прямо кореспондується із Планом дій «Україна – Європейський Союз», схваленого Кабінетом Міністрів України від 12 травня 2005 року та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом від 21 лютого 2005 року [2]. З метою реалізації зазначеного Плану Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 року № 531-р було утворено робочу групу з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації, результатом діяльності якої став відповідний проект [3].

Однак слід зауважити, що законодавчого закріплення зазначений проект так і не отримав, що є одним із чинників, що гальмує проведення адміністративної реформи в Україні та наближення діяльності органів публічної влади щодо належної реалізації прав і свобод громадян до європейських держав [4, с. 52]. У проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні була спроба вперше на законодавчому рівні закріпити категорію «публічна адміністрація», під якою пропонувалося розуміти органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які, відповідно до закону чи адміністративного договору, мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій) [5].

Так, Ю.В. Фомін з урахуванням європейського досвіду, національного законодавства та на підставі аналізу позицій українських науковців-адміністративістів наводить таке узагальнене визначення терміна «публічна адміністрація». Публічна адміністрація – це система органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших юридичних осіб публічного права, яких об'єднує спільне завдання, пов'язане із здійсненням публічного управління, та які здійснюють публічні обов'язки (виконавчо-розпорядчі та публічно-сервісні) в рамках, визначених законом, з метою досягнення інтересів держави та суспільства, належного забезпечення прав і свобод людини та громадянина [6, с. 62].

В той же час триває жвава дискусія щодо визначення категорії «органи публічної адміністрації» у вузькому та широкому розумінні останньої. Так, прихильники вузького розуміння до органів публічної адміністрації відносять органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [7, с. 49; 8, с. 117; 9, с. 92], а представники іншої школи доповнюють зазначену категорію за рахунок суб'єктів делегованих повноважень та органів державної влади, які не мають статусу органу виконавчої влади, а подекуди й за рахунок приватних осіб тощо [10, с. 89; 11, с. 24; 12, с. 204; 13].

В цьому випадку слід зробити проміжний висновок, що ми підтримуємо позицію О.В. Джафарової щодо широкого підходу до визначення категорії «органи публічної адміністрації» як системи органів державної, насамперед виконавчої, влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, які з метою реалізації публічного інтересу відповідно до



закону чи адміністративного договору наділяються делегованими повноваженнями у всіх сферах функціонування суспільства [4, с. 55].

Зважаючи на вищенаведене, слід наголосити на тому, що одним із обов'язків органів публічної адміністрації є задоволення інтересів суспільства та громадян, насамперед задоволення інтересів публічного характеру, виконання яких потребує використання адміністрацією владних повноважень. Характерною відзнакою відносин, що виникають з приводу задоволення інтересів публічного характеру, є те, що органи публічної адміністрації виступають в них владною стороною, яка уповноважена реалізовувати покладені на неї публічні обов'язки (виконавчо-розпорядчі та публічно-сервісні). У науковій літературі вважається, що відносини щодо виконання зазначених зобов'язань слід називати відносинами адміністративних зобов'язань [14].

Зважаючи на вищевикладене, слід виокремити основні ознаки, якими наділені органи публічної адміністрації, що відрізняють їх від інших державних утворень, зокрема такі: 1) це певним чином узгоджена і організована система органів, які здійснюють виконавчо-розпорядчі та публічно-сервісні функції; 2) складовими елементами є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи та інші юридичні особи публічного права (державні заклади, організації, установи у випадку делегування ним органами виконавчої влади та місцевого самоврядування частини своїх повноважень); 3) органам публічної адміністрації надано не лише владні повноваження: вони уповноважені виконувати адміністративно-управлінські та публічно-сервісні функції; 4) органи публічної адміністрації мають забезпечувати такий порядок їх взаємодії з населенням, конкретними приватними (фізичними і юридичними) особами, за якого останні здатні ефективно реалізовувати свої права і законні інтереси; 5) органи публічної адміністрації мають надавати якісні адміністративні послуги населенню; 6) метою діяльності публічної адміністрації є реалізація політичних рішень, сформульованих у законах, спрямована на узгоджене забезпечення інтересів держави, суспільства, а також окремих громадян; 7) обов'язковість владних рішень органів публічної адміністрації для всіх суб'єктів на відповідній території; 8) універсальність публічної адміністрації, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення [6, с. 62].

На підставі названих ознак, якими наділені органи публічної адміністрації, з'ясуємо місце органів Національної поліції в системі органів публічної адміністрації.

Так, відповідно до Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII [15] Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Згідно зі ст. 16 Закону України від 17 березня 2011 року № 3166-VI [16] центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством.

Дійсно, звернення до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28 жовтня 2015 року № 877 [17] надає таке розуміння Національній поліції України як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

В той же час слід сказати, що порівняння зазначених положень нормативних актів не дає повної відповіді щодо віднесення Національної поліції до служби, агентства чи інспекції. Оскільки в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI [16] зазначається, що у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба. У разі,



якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство. У разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

Серед основних ознак органу публічної адміністрації нами виокремлювалась узгоджена і організована система органів, які здійснюють виконавчо-розпорядчі та публічно-сервісні функції. Щодо цього варто вказати, що, згідно зі ст. 13 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII [15], систему поліції складають: по-перше, центральний орган управління поліцією; по-друге, територіальні органи поліції. В той же час 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 та установи забезпечення.

Як зазначають вчені, важливою є принципова зміна розуміння місця та ролі поліції у відносинах «поліція – особа (суспільство)». Відповідно до цього основне завдання поліції побудовано на загальному концепті надання послуг державою населенню та сформульоване в ст. 3 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII [15] як «надання поліцейських послуг щодо підтримання публічного порядку та безпеки». Таке розуміння відповідає розумінню поліції як цивільної організації та сприятиме досягненню мети реформи – перетворення системи державного примусу (міліція) на сервісну службу (поліція) [18, с. 196].

Нами підтримується позиція О.В. Кузьменко щодо того, що перед тим як нормативно визначати основне завдання Національної поліції (надання поліцейських послуг у відповідних сферах), законодавець повинен був визначити, що охоплюється поняттям «поліцейська послуга», та розробити стандарти надання останніх послуг, спираючись на положення «Європейського кодексу поліцейської етики», де система кримінальної юстиції відіграє певну роль у захисті верховенства права, а поліція відіграє в цій системі провідну роль [18, с. 196].

Говорячи про надання органами публічної адміністрації якісних адміністративних послуг, слід вказати, що органи Національної поліції на підтвердження вищезазначеного уповноважені: здійснювати супроводження транспортних засобів у випадках, передбачених законом; видавати відповідно до закону дозволи на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видавати та погоджувати дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху; вживати всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної і медичної, допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їх життя чи здоров'я; вживати заходів для визначення осіб, які нездатні через стан здоров'я, вік або інші обставини повідомити інформацію про себе; встановлювати особу за невпізнаним трупом; здійснювати охорону об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також брати участь у здійсненні державної охорони; здійснювати на договірних засадах охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності, а також технічні заходи охоронного призначення у випадках і порядку, передбачених законом або іншими нормативно-правовими актами [17].

Стосовно реалізації політичних рішень, сформульованих у законах, спрямованих на узгоджене забезпечення інтересів держави, суспільства, а також окремих громадян, слід сказати, що органи Національної поліції здійснюють свої повноваження щодо реалізації державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку; винесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики в зазначених сферах; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги осо-



бам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги; узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції та розроблення пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подання їх Міністрові внутрішніх справ; розроблення пропозиції щодо закріплення у відповідних нормативно-правових актах та технічній документації (конструкторській, технологічній, програмній документації, технічних умовах, документах із стандартизації та сертифікації, інструкціях) обов'язкових умов у галузі технічного регулювання щодо продукції, яка необхідна для потреб Національної поліції, а також організації проведення технічної експертизи та підготовки висновків щодо якості процесів проектування, виробництва, будівництва, монтажу, налагодження, експлуатації, зберігання, перевезення, реалізації та утилізації зазначеної продукції [17].

Поряд із характерними ознаками діяльності органів Національної поліції, які носять виконавчо-розпорядчий, державно-владний та публічно-сервісний характер, окремо слід акцентувати увагу на тому, що останні наділені правом застосовувати поліцейські заходи. В цьому випадку ми говоримо про дії або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежують певні права і свободи людини та застосовуються поліцейськими, відповідно до закону, для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень.

Окремо хотілося б акцентувати увагу на тому, що правом застосовувати поліцейські заходи наділені не всі органи публічної адміністрації та не всі їх посадові особи, а лише ті з них, кому таке право надано чинними національним законодавством (зокрема поліція). Отже, право застосовувати поліцейські заходи можна виділити як одну з основних ознак Національної поліції як особливого різновиду органу публічної адміністрації.

Висновки. На підставі викладеного слід зробити висновок, що органи Національної поліції – це складова частина органів публічної адміністрації у сфері внутрішньої безпеки держави, які здійснюють специфічну публічну діяльність та надають поліцейські послуги у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

У свою чергу, органам Національної поліції притаманна низка ознак, які відрізняють їх від інших органів публічної адміністрації, зокрема такі: це певним чином узгоджена і організована система органів, які здійснюють виконавчо-розпорядчі та публічно-сервісні функції; працівники органів Національної поліції наділені правом застосовувати поліцейські заходи; ефективна діяльність органів Національної поліції щодо забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку значної мірою залежить від рівня взаємодії останніх з населенням, від рівня довіри населення до поліції з метою утвердження власних позицій на засадах міжнародних та європейських стандартів і цінностей; органи Національної поліції надають поліцейські послуги у відповідних сферах; сучасна побудова нової моделі поліцейської діяльності.

Список використаних джерел:

1. Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 21. – Ст. 32.
2. Про схвалення проекту Плану дій «Україна – Європейський Союз» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2005 року № 36-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/36-2005-%D1%80>.
3. Про утворення робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 року № 531-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/531-2008-%D1%80>.



4. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Джафарова. – Х., 2015. – 572 с.
5. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні : проект ЦППР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf.
6. Фомін Ю.В. 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.В. Фомін. – Х., 2012. – 228 с.
7. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С.Г. Стеценко. – 3-тє вид., перероб. та доп. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
8. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5 – С. 117–122.
9. Міхровська М.С. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії / М.С. Міхровська // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Юридичні науки). – 2011. – № 88. – С. 90–93.
10. Масьондз С.О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах) : [навч. посіб.] / С.О. Масьондз. – К. : Атіка, 2008. – 272 с.
11. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток : [монограф.] / [за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук]. – Дніпропетровськ : Монолит, 2010. – 400 с.
12. Петров Є.В. Феноменологія адміністративно-господарського права України : [моногр.] / Є.В. Петров. – Х. : Діса плюс, 2012. – 392 с.
13. Джафарова Е.В. Сущность разрешительной деятельности государства: теоретические вопросы / Е.В. Джафарова // Социально-гуманитарный вестник Юга России. – 2012. – № 10–11 (30). – С. 232–236.
14. Колпаков В.К. Адміністративне право – чинник правової держави / В.К. Колпаков // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2009. – № 3. Спеціальний випуск «Розвиток держави і права в сучасних умовах: досвід, реалії, перспективи». – С. 171–182.
15. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/580-19>.
16. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/3166-17>.
17. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/877-2015-%D0%BF>.
18. Кузьменко О.В. Завдання Національної поліції України: проблеми правового регулювання / О.В. Кузьменко // Юридичний науковий електронний журнал. – 2016. – № 2. – С. 196–197.

