

УДК 351.74

В. А. ТРОЯН,*аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Здійснено аналіз юридичної думки щодо наявності чіткого поняття «публічно-сервісна діяльність Національної поліції». Доведено, що термін «публічно-сервісна діяльність» виходить за межі категорії «надання адміністративних послуг», визначення якої надано в законі України «Про адміністративні послуги», та розкриває соціальне призначення держави, її вторинну роль у порівнянні з правами та свободами людини. Обґрунтовано розуміння публічно-сервісної діяльності Національної поліції України в широкому та вузькому значеннях. Виокремлено види публічно-сервісної діяльності Національної поліції України у вузькому розумінні: 1) публічно-сервісна діяльність, пов'язана з видачею документів дозвільного характеру щодо вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів; 2) публічно-сервісна діяльність у сфері дорожнього руху; 3) публічно-сервісна діяльність у сфері охоронної діяльності.

Ключові слова: Національна поліція України, орган публічної адміністрації, публічно-сервісна діяльність, поліцейські послуги, адміністративні послуги.

Troian, V.A. (2016), "The concept and types of public and service activities of the National Police of Ukraine" ["Poniattia ta vydy publichno-servisnoi diialnosti Natsionalnoi politsii Ukrainy"], *Pravo i Bezpeka*, No. 4, pp. 90–94.

Постановка проблеми. Прийняття Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», якою були закріплені чотири основні вектори розвитку нашої країни, є важливою передумовою впровадження в державі європейських стандартів життя, виходу України на провідні позиції світу, забезпечення на якісно новому рівні прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Одним із таких векторів є вектор безпеки, який передбачає цілий комплекс дій правового та організаційного характеру, що, як правило, відображені в необхідності здійснення певної реформи. Зазначений вектор розвитку нашої держави передбачає здійснення дев'яти самостійних, але при цьому пов'язаних однією метою, реформ. Цікавою, виходячи з теми нашого дослідження, є запропонована та поступово здійснювана реформа правоохоронної системи, яка передбачає коригування завдань і функцій правоохоронних органів, зміну ставлення осіб органів правопорядку до виконання службових обов'язків у напрямі усвідомлення їх як надання оплачуваних державою послуг із забезпечення насамперед безпеки

кожної особи, її особистих і майнових прав, суспільних та державних інтересів. У цілому підтримуючи зазначені зміни в ідеології роботи всіх правоохоронних органів та Національної поліції України зокрема, вважаємо за доцільне звернутись до наукової літератури щодо визначення зазначених категорій з метою формулювання власного категоріального апарату, який є необхідним для практики правозастосування [1, с. 55–56]. Особливо гостро це питання стоїть, коли йдеться про Національну поліцію України, оскільки її діяльність пов'язана із захистом прав і свобод громадян.

Всі перераховані фактори обумовлюють необхідність проведення дослідження сучасного стану теоретичного та нормативного закріплення поняття й видів публічно-сервісної діяльності Національної поліції України.

Стан дослідження. На важливість цієї проблематики було звернуто увагу провідних фахівців у галузі адміністративного та інших галузей права – В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, О. В. Джафарової, Д. С. Денисюка, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, В. К. Колпакова,

А. Т. Комзюка, О. М. Музичука, А. О. Селіванова, О. Ф. Скакун, В. В. Сокурєнка, М. М. Тищенко, С. О. Шатрави та ін. У той же час, незважаючи на широке висвітлення проблем діяльності Національної поліції науковцями та практиками, багато питань, що стосуються визначення категоріального апарату, яким оперує чинне законодавство, досліджено фрагментарно і потребує комплексної роботи, напрацювання концептуального підходу щодо вдосконалення нормативного закріплення такої категорії, як «публічно-сервісна діяльність Національної поліції».

Виклад основного матеріалу. З'ясування поняття й видів публічно-сервісної діяльності Національної поліції не можливе без розгляду змісту категорії більш загального порядку. Відразу зауважимо, що стаття 2 закону України «Про Національну поліцію» визначає як завдання поліції надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [2]. За допомогою введення нового терміна «надання послуг» було зроблено значний крок до переосмислення ролі, завдань та призначення Національної поліції, приведення її діяльності до європейських стандартів. Це повинно сприяти поліпшенню реагування на всі звернення громадян, покращенню виконання публічно-сервісної функції поліції шляхом надання якісних послуг населенню. Виходячи з цього, ми можемо зауважити, що одним з основних напрямків діяльності поліції є здійснення публічно-сервісної діяльності. З метою заповнення прогалин та визначення авторського підходу щодо розуміння зазначеної категорії звернемося до напрацювань, де розглядається зміст категорії «публічно-сервісна діяльність» взагалі.

Дослідивши сучасну юридичну літературу на предмет наявності чіткого поняття публічно-сервісної діяльності Національної поліції, можемо зробити висновок, що на сьогодні відсутні системні напрацювання щодо змісту та значення цієї категорії. Звернемося до її термінологічного визначення. Так, публічний – призначений для широкого відвідування, користування; громадський [3]; походить від латинського *publicus* – громадський, державний; всенародний, національний. Сервіс – об-

слуговування населення, забезпечення його побутових потреб [4]; походить від англійського *service* – служба, заняття, робота, державна служба, обслуговування, надання послуг. Аналіз зазначених категорій дає нам привід зробити умовний висновок, що публічно-сервісна діяльність – це діяльність державних інституцій щодо надання публічних послуг. Якщо ж досліджувати це поняття у більш юридичній площині, то академік В. Б. Авер'янов зазначив, що публічно-сервісна діяльність – це діяльність відповідних державних і недержавних органів щодо забезпечення в ході їхніх взаємостосунків з населенням, конкретними фізичними та юридичними особами умов, за яких останні здатні ефективно реалізовувати й захищати свої права, свободи та законні інтереси [5, с. 269].

При цьому В. Б. Авер'янов зазначає, що публічно-сервісний напрямок функціонування органів виконавчої влади утворювався за рахунок діяльності, пов'язаної з:

- розглядом і вирішенням різних індивідуальних звернень приватних (фізичних і юридичних) осіб із приводу реалізації їхніх суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів;
- наданням конкретним приватним особам адміністративних (управлінських) послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій;
- прийняттям індивідуальних зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб із питань виконання ними різного роду обов'язків, передбачених законом, а також розв'язанням так званих «публічних» справ (наприклад, із питань відселення людей під час будівництва шляхів, мостів, енергетичних мереж, відведення земель для загальнодержавних потреб і т. ін.);
- здійсненням позасудового розгляду адміністративно-правових спорів у порядку адміністративного розгляду скарг приватних осіб;
- вжиттям щодо громадян заходів адміністративного примусу, перш за все заходів адміністративної відповідальності [6, с. 243–244].

У свою чергу, В. Р. Біла зазначає, що публічно-сервісна діяльність полягає в наданні адміністративних (управлінських) послуг. Саме так адміністративно-правова наука визначає діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням, тобто реалізацією суб'єктивних прав суб'єктів, не наділених владними повноваженнями [7]. Такої ж позиції дотримується І. О. Федотова, яка надає визначення публічно-сервісної діяльності Міністерства доходів і зборів України у галузі митної

справи як діяльності органів доходів та зборів України з надання адміністративних послуг у митній сфері, яка здійснюється за заявою фізичних та юридичних осіб та спрямована на набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків у галузі митної справи [8, с. 51].

На наше особисте переконання, ототожнення публічно-сервісної діяльності лише з наданням адміністративних послуг є на сьогодні завузьким. Цікавою з цього приводу є позиція В. П. Петьовки, який, спираючись на напрацювання академіка В. Б. Авер'янова, вказував на необхідність наголосу на дефініції «публічно-сервісне право» поряд з усталеною дефініцією «управлінське право» у визначенні сутності й суспільного призначення адміністративного права. Дефініція «публічно-сервісне право» акцентує вирішальне спрямування цієї галузі на служіння потребам найповнішого забезпечення реалізації та захисту належних приватним особам прав, свобод, законних інтересів у їхніх стосунках з органами публічного (державного і самоврядного) управління [9, с. 99]. Аналіз вказаної позиції свідчить, що вчені схильні до більш широкого тлумачення зазначеної категорії. На підтвердження цієї позиції наведемо думку Б. М. Гука, який зазначає, що введення в правовий обіг такого поняття, як «публічно-сервісна діяльність», вже давно викликає дискусії в наукових колах, оскільки ґрунтується на конституційному положенні соціальної спрямованості держави та є змістом діяльності держави, її обов'язком забезпечення прав і свобод людини [10, с. 119]. Цікавою є також позиція О. В. Джафарової, яка пропонує для визначення розглядуваної категорії зосередитися на аналізі категорій більш загального порядку, таких, як «держава», «права і свободи громадян» та «механізм їх забезпечення», оскільки взаємозв'язок останніх є центральним для юридичної науки й для розуміння вищенаведеної категорії [1, с. 56]. На наше переконання, цікавим є визначення держави, яке існує в багатьох підручниках, як найвищої форми організації суспільства, яка забезпечує захист і погодження індивідуальних, групових та загальносуспільних інтересів за допомогою права на певній території. Автори книги «Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика» під державою розуміють інструмент, що за його допомогою забезпечуються найкращі умови для розвитку особи, суспільства і самої держави, а узагальнена схема вирішення проблем національної безпеки на досягнутому рівні розвитку її теорії ґрунтується на

трьох базових елементах: інтереси – загрози – захист [11, с. 27]. Безпека є умовою існування держави, суспільства або особи, яка дозволяє їм зберегти накопичені цінності [11, с. 33]. Згідно зі ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [12]. Держава бере на себе зобов'язання щодо забезпечення останніх за допомогою певного правового інструментарію та системи державних інституцій. На підставі вищенаведеного О. В. Джафарова доходить висновку, що в основі організації та функціонування сучасної Української держави є суспільний договір, який передбачає, що держава утворюється волевиявленням вільних і незалежних осіб та зобов'язується всіляко сприяти в реалізації прав людини, а у випадках їх порушення захищати останні. Інша сторона суспільного договору також має певні зобов'язання, серед яких: сплата податків, дотримання встановлених правил поведінки, обов'язок захищати цілісність держави тощо. Слід зауважити, що при цьому особам віддається пріоритет і можливість реалізувати належні їм права, зокрема й у відносинах з публічною адміністрацією. Саме в такому підході розкривається сучасне уявлення про державу як про інституцію, що надає певні послуги особам, які, так би мовити, їх «замовляють». Коло цих послуг прямо впливає з публічних функцій держави, які є змістовим наповненням, підґрунтям для виокремлення та закріплення конкретних прав і обов'язків суб'єктів відповідних відносин [1, с. 57]. Виходячи з вищенаведеного, можна зробити висновок, що «публічно-сервісна діяльність» виходить за межі категорії «надання адміністративних послуг», визначення якої надано в законі України «Про адміністративні послуги» [13], та розкриває соціальне призначення держави, її вторинну роль у порівнянні з правами і свободами людини. Як один з аргументів на користь цього твердження наведемо ч. 2 ст. 2 закону України «Про адміністративні послуги». У зазначеній статті йдеться про те, що відносини у сферах досудового розслідування, оперативно-розшукової діяльності, доступу до публічної інформації, провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу, не є такими, що відносяться до адміністративних послуг. Однак ст. 2 закону України «Про Національну поліцію» вищенаведені правовідносини зараховує до сфери поліцейських послуг. Звідси маємо як термінологічну, так і

правову колізію, що негативно впливає на практику правозастосування органами і підрозділами Національної поліції.

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що ми погоджуємось із позицією О. В. Джафарової про доцільність розглядати публічно-сервісну діяльність Національної поліції в широкому та вузькому розуміннях [1, с. 57]. Так, публічно-сервісна діяльність Національної поліції – це нормативно визначена діяльність спеціально створеної державної інституції, яка спрямована на виконання завдань та функцій держави щодо забезпечення прав і свобод людини, а також захист інтересів суспільства і держави, підтримання публічного порядку та безпеки, протидії злочинності. Якщо розглядати публічно-сервісну діяльність Національної поліції у вузькому розумінні, то це діяльність, спрямована на надання публічних послуг у сфері публічної безпеки і порядку, що здійс-

нюється за заявою фізичних і юридичних осіб та спрямована на набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків у відповідній сфері публічних відносин. Наголосимо, що публічно-сервісну діяльність Національної поліції у вузькому розумінні можна згрупувати таким чином: 1) публічно-сервісна діяльність, пов'язана з видачею документів дозвільного характеру щодо вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів; 2) публічно-сервісна діяльність у сфері дорожнього руху; 3) публічно-сервісна діяльність у сфері охоронної діяльності (охорона майна громадян, організацій, а також об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні, тощо).

Висновки. Відразу зауважимо, що саме такий підхід надає можливість найбільш повно розкрити ті трансформаційні процеси, які відбуваються під час проведення реформи Національної поліції, метою якої є створення правоохоронного органу європейського рівня.

Список бібліографічних посилань

1. Джафарова О. В. Щодо розуміння категорії «публічно-сервісна діяльність» Національної поліції // Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти: матеріали XI Міжнар. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 22 листоп. 2016 р.)/Донец. юрид. ін-т МВС України. Кривий Ріг, 2016. С. 55–58.
2. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // База даних (БД) «Законодавство України»/Верховна Рада (ВР) України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 04.12.2016).
3. Публічний // Словник Української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980): онлайн-версія слов. в 11 т. URL: <http://sum.in.ua/s/publichnyj> (дата звернення: 04.12.2016).
4. Сервіс // Словник Української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980): онлайн-версія слов. в 11 т. URL: <http://sum.in.ua/s/servis> (дата звернення: 04.12.2016).
5. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці/за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
6. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право/В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юстініан, 2007. 288 с.
7. Біла В. Р. Особливості адміністративно-договірних відносин за участю органів Державної податкової служби // Радник: укр. юрид. портал. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/493-stetsenko/21399-2012-06-19-22-07-49.html> (дата звернення: 04.12.2016).
8. Федотова І. Актуальні питання правового забезпечення публічно-сервісної діяльності Міністерства доходів і зборів України у галузі митної справи. *Публічне право*. 2014. № 1 (13). С. 47–53.
9. Петювка В. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення. *Публічне право*. 2013. № 2 (10). С. 99–104.
10. Гук Б. М. Адміністративні послуги органів публічної влади України: поняття, зміст. *Право і суспільство*. 2011. № 3. С. 117–121.
11. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика/відп. ред. Ю. І. Римаренко. Київ: КНТ, 2006. 740 с.
12. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 04.12.2016).
13. Про адміністративні послуги: закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 04.12.2016).

Надійшла до редколегії 05.12.2016

ТРОЯН В. А. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ПУБЛИЧНО-СЕРВИСНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ

Осуществлён анализ юридической мысли о наличии чёткого понятия «публично-сервисная деятельность Национальной полиции». Доказано, что термин «публично-сервисная деятельность» выходит за пределы категории «предоставление административных услуг», определение которой дано в законе Украины «Об административных услугах», и раскрывает

социальное назначение государства, его вторичную роль по сравнению с правами и свободами человека. Обосновано понимание публично-сервисной деятельности Национальной полиции Украины в широком и узком значениях. Выделены виды публично-сервисной деятельности Национальной полиции Украины в узком смысле: 1) публично-сервисная деятельность, связанная с выдачей документов разрешительного характера в отношении огнестрельного оружия, боеприпасов, других предметов; 2) публично-сервисная деятельность в сфере дорожного движения; 3) публично-сервисная деятельность в сфере охранной деятельности.

Ключевые слова: *Национальная полиция, орган публичной администрации, публично-сервисная деятельность, полицейские услуги, административные услуги.*

TROIAN V. A. THE CONCEPT AND TYPES OF PUBLIC AND SERVICE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

The analysis of the legal opinion on the presence of a clear concept of “public and service activities of the National Police” has been accomplished. It has been proved that the term of “public and service activities” goes beyond the category of “providing administrative services”, the definition of which is provided in the Law of Ukraine “On Administrative Services” and reveals the social purpose of the state, its secondary role compared to the human rights and freedoms.

The author has grounded the understanding of public and service activities of the National Police of Ukraine in the broad and narrow senses. Public and service activities of the National Police in the broad sense – is a regulatory defined activities of specially established state institution that aims to fulfill the tasks and functions of the state to ensure human rights and freedoms and to protect the interests of the society and the state, to keep public order and security, to combat crime. Public and service activities of the National Police in the narrow sense – is an activity aimed at providing public services in the sphere of public security and order, carried out at the request of individuals and legal entities and is aimed at acquiring, changing or terminating the rights or obligations in the relevant sphere of public relations. The author has distinguished the types of public and service activities of the National Police of Ukraine in the narrow sense: 1) public and service activities related to the issuance of permits on firearms, ammunition and other items; 2) public and service activities in the traffic field; 3) public and service activities in the field of security.

Keywords: *National Police of Ukraine, public administration agencies, public and service activities, police services, administrative services.*