

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i3.110>**Я. І. Маслова**

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного і фінансового права

Національного університету «Одеська юридична академія»

[orsid.org/0000-0001-6725-7036](https://orcid.org/0000-0001-6725-7036)

НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ ЯК СУБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Стаття присвячена дослідженню характеристик Національної поліції як суб'єкта публічної адміністрації. Встановлено, що до ознак, що характеризують Національну поліцію як суб'єкта публічної адміністрації, можна віднести такі: 1) це певним чином узгоджена і організована система, яку складають: центральний орган управління поліцією та територіальні органи поліції; 2) метою діяльності Національної поліції є забезпечення публічного інтересу – забезпечення належного рівня охорони прав і свобод людини, протидія злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку; 3) Національна поліція наділена винятковими владними повноваженнями для виконання публічних функцій; 4) компетенція Національної поліції поширюється на все суспільство та територію Української держави; 5) Національна поліція діє на основі комплексу способів впливу: правових, політичних, економічних, соціальних через застосування методів правового регулювання, типу узгодження, переконання, стимулювання, примус тощо.

З'ясовано, що основною метою Національної поліції як суб'єкта публічної адміністрації є служіння суспільству, тобто забезпечення охорони прав і свобод людини, протидія злочинності, підтримання публічного порядку та безпеки лише заради людини, при цьому державні інтереси відходять на другорядний план.

Звернуто увагу на функціональну ознаку Національної поліції як суб'єкта публічної адміністрації – обов'язкову взаємодію з інститутами громадянського суспільства, що має вираз у здійсненні громадського контролю за діяльністю Національної поліції та поданням звернень громадян до Національної поліції.

Визначено, що розгляд і вирішення звернень громадян є однією з найбільш дієвих та ефективних заходів, який передбачає перевірку представниками громадськості відповідності діяльності Національної поліції встановленим законодавством цілям, завданням їх функціонування та дотримання ними у своїй діяльності конституційних принципів, зокрема забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них.

Встановлено, що громадський контроль за діяльністю органів Національної поліції спрямовано на дотримання під час професійної службової діяльності поліцейськими конституційних прав і свобод громадян та законність здійснення поліцейської діяльності в цілому.

Ключові слова: суб'єкт публічної адміністрації, Національна поліція, публічне адміністрування, звернення громадян, громадський контроль, послуга.

Maslova Ya. I. NATIONAL POLICE AS A SUBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION

The article is devoted to the study of National Police as a subject of public administration. It is established that the features that characterize National Police as a subject of public administration include the following: 1) it is a coordinated and organized system, which consists of: the central police administration body and territorial police authorities; 2) the purpose of the National Police is to ensure the public interest – ensuring the appropriate level of protection of human rights and freedoms, combating crime, maintaining public safety and order; 3) National Police is endowed with exclusive powers to perform public functions; 4) the competence of the National Police extends to the entire society and territory of the Ukrainian state; 5) The National Police acts on the basis of a set of methods of influence: legal, political, economic and social through the use of methods of legal regulation, such as coordination, persuasion, incentives, coercion etc.

It is found that the main purpose of National Police as a subject of public administration is to serve society, to protect human rights and freedoms, combat crime, maintain public order and security only for the sake of human, while state interests are secondary.

Attention is paid to the functional feature of the National Police as a subject of public administration – mandatory interaction with civil society institutions, which is reflected in the exercise of public control over the activities of National Police and the submission of citizens' appeals to National Police.

It is determined that consideration and resolution of citizens' appeals is one of the most effective and efficient measures, which involves public representatives to check the compliance of National Police with the goals set by law, their functioning and observance of constitutional principles, including ensuring human rights and fundamental freedoms, and respect for it.

It is established that public control over the activities of National Police is aimed at the observance of the constitutional rights and freedoms of citizens during the professional service of the police and the legality of policing in general.

Key words: subject of public administration, National Police, public administration, citizens' appeals, public control, service.

Постановка проблеми. Вимоги, що висуває європейська спільнота, спрямовано на реформування правоохоронних органів держави та трансформацію України на сервісну державу. Зако-

номірним наслідком еволюційного розвитку функцій держави є переорієнтація функціонування органів внутрішніх справ, їх перетворення на державну структуру надання правоохоронних

послуг населенню. Позиціонування Національної поліції як принципово нового органу пов'язано із впровадженням концепції сервісної держави в Україні. Служіння суспільству є оптимальним завданням, яке ставиться перед кожним суб'єктом публічної адміністрації, включаючи поліцію.

Підтвердженням реформування Національної поліції в рамках людиноцентристського підходу до адміністративно-правового регулювання стало прийняття Закону України «Про Національну поліцію», яким докорінно змінено завдання поліції через виокремлення сервісної функції цього суб'єкта владних повноважень. В умовах політичної нестабільності, недосконалої чинного законодавства, малоефективної взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства актуалізується визначення місця та ролі Національної поліції у здійсненні публічного адміністрування.

Суттєвий науковий внесок у розробку концептуальних засад публічного адміністрування було зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, Т.І. Білоус-Осінь, С.В. Ківалов, Т.О. Коломєць, А.О. Неугодніков та ін. Значна кількість питань, пов'язаних із визначенням специфіки адміністративно-правового статусу Національної поліції та її ролі під час здійснення публічного адміністрування, залишається невирішеною з урахуванням нормотворчого реформування засад функціонування публічної влади, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження Національної поліції як суб'єкта публічної адміністрації.

Виклад основного матеріалу. Поняття «суб'єкт публічної адміністрації» є категорією адміністративного права, що використовується для позначення суб'єкта адміністративного права, якого наділено владними повноваженнями у сфері здійснення публічного адміністрування.

До визначення поняття «суб'єкт публічна адміністрації» може бути застосовано два підходи: вузький та широкий. Перший підхід полягає у визначенні «публічної адміністрації» як місцевих та інших органів публічної влади, до яких віднесено інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права. За широкого підходу до «публічної адміністрації» віднесено органи публічної влади, та суб'єктів, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [1, с. 525]. Водночас під «публічною владою» (або органами публічної влади) слід розуміти: будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів [2, с. 77].

Цікавою видається позиція, яку запропоновано В.К. Колпаковим щодо виразу категорії «суб'єкт публічної адміністрації» через призму двох аспектів: функціонального та організаційно-структурного. Функціональний вимір передбачає розгляд публічної адміністрації як діяльності відповідних структурних утворень щодо виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу, а організаційно-структурний – сукупності органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади [3, с. 23]. Так, із позиції структурного виміру автори підручника «Адміністративне право України» за загальною редакцією Галуцько В., Діхтієвського П., Кузьменко О. та Стеценко С. [4, с. 73] визначають публічною адміністрацією органічно єдину та чинну систему органів державного управління, передусім органів виконавчої влади та владних структур місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також установ, організацій, окремих недержавних структур, які відповідно до законодавства здійснюють публічні управлінські функції з метою задоволення публічного інтересу. Схожу точку зору відстоюють Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко, якими до суб'єктів публічного адміністрування віднесено: органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; їхні посадові та службові особи; інші суб'єкти під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень; інші суб'єкти, яких наділено різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями (Рахункова палата України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Національний банк України, Президент України тощо) [5, с. 127].

Виходячи з положень Закону України «Про Національну поліцію», її правовий статус полягає в тому, що це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [6]. Тобто незалежно від обраного підходу до визначення поняття «суб'єкт публічної адміністрації» за своїми функціональними та організаційно-структурними ознаками Національна поліція є суб'єктом публічної адміністрації. До ознак, що характеризують Національну поліцію як суб'єкта публічної адміністрації, можна віднести:

1) це певним чином узгоджена і організована система, яку складають: центральний орган управління поліцією та територіальні органи поліції, що має діяти узгоджено, цілеспрямовано, без зайвої бюрократичності;

2) метою діяльності Національної поліції є забезпечення публічного інтересу – забезпечення належного рівня охорони прав і свобод людини, протидія злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку;

3) Національна поліція наділена винятковими владними повноваженнями для виконання публічних функцій;

4) компетенція Національної поліції поширюється на все суспільство;

5) Національна поліція діє на основі комплексу способів впливу: правових, політичних, економічних, соціальних через застосування методів правового регулювання, типу узгодження, переконання, стимулювання, примус тощо.

Місце Національної поліції в системі суб'єктів публічної адміністрації опосередковано адміністративно-правовим статусом цього органу. У межах цього дослідження для визначення структури адміністративно-правового використано підхід, за якого виокремлено три головних блоки адміністративно-правового статусу: цільовий (який включає в себе мету, завдання та функції), структурно-організаційний (структурна складова частина – структура органу, схема організаційного підпорядкування структурних одиниць, схема розподілу завдань і функцій кожного структурного підрозділу; організаційна складова частина – порядок взаємодії між структурними підрозділами, а також взаємодії з іншими органами (як державними, так і недержавними) та громадськістю) і компетенційний (компетенція – сукупність прав та обов'язків) [7, с. 102].

Міжнародні стандарти функціонування поліції містяться в багатьох міжнародних документах, наприклад Кодексі поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку [8], Європейському кодексі поліцейської етики [9], та визначають основною метою поліції як суб'єкта публічної адміністрації служіння суспільству. Термін «служіння суспільству органами Національної поліції» означає, що, враховуючи соціальну природу поліції, остання забезпечує охорону прав і свобод людини, протидію злочинності, підтримання публічного порядку та безпеки лише заради людини, при цьому державні інтереси відходять на другий план. Вказане співпадає зі стандартами публічного адміністрування щодо здійснення цілеспрямованого погодженого впливу на суспільні відносини в такий спосіб, який є ефективним, у першу чергу, для особи.

Завдання Національної поліції як елемент адміністративно правового статусу деталізують мету її створення та функціонування. До них належать: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидія злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [6].

Важливе значення для віднесення Національної поліції до системи суб'єктів публічної адміні-

страції має такий елемент її адміністративно-правового статусу, як повноваження щодо надання адміністративних послуг. Адміністративні послуги є провідним засобом реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади, адже абсолютна більшість справ, що вирішуються органами публічної адміністрації, ініціюється самими громадянами і стосуються їхніх суб'єктивних прав. Адміністративна послуга визначається як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Відповідно, суб'єкт звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг, суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їхні посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [10].

Відповідно, адміністративні послуги, що надаються Національною поліцією, стосуються таких видів діяльності: видача спеціальних дозволів (погоджень, висновків) на здійснення певних дій; сертифікація продукції; ліцензування певних видів господарської діяльності; державна реєстрація з веденням реєстрів; підтвердження (посвідчення) певного юридичного статусу та/або факту [6]. До платних адміністративних послуг, що надаються поліцією, відносяться такі: видача дозволів на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система; 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 із вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об'єктів; видача ліцензії на надання послуг з охорони власності та громадян тощо [11].

Окремо слід зупинитись на такій функціональній ознаці Національної поліції як суб'єкта публічної адміністрації, як обов'язкова взаємодія з інститутами громадянського суспільства, що зумовлено Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, прийняття якої передбачає створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування» [12].

Першочергово взаємодія Національної поліції та громадян має прояв у забезпеченні можливості подання та розгляду звернення громадян. Загалом, звернення громадян до Національної поліції – це спосіб ініціювання громадянами у визначеній законодавством формі (усній або письмовій) правовідносин із органами поліції, їхніми посадовими особами, з метою реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів. За своїм змістом звернення поєднує дві складові частини: сутнісну (мета, предмет та передумови звернення) та формальну (форма, вид звернення).

Правова регламентація питань розгляду звернень громадян здійснюється як на законодавчому рівні, так і через прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів. Нормативну основу становлять: Конституція України (ст. 40: «Усі 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, які зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [13]), Закон України «Про звернення громадян» [14], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Єдину систему опрацювання звернень» [15], Порядок розгляду звернень в органах поліції [16]. Положення щодо необхідності забезпечення ефективних та неупереджених процедур для подання громадянами скарг на дії поліції містяться у п. 61 Рекомендації Рес (2001) 10 Комітету Міністрів держав-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» [9].

Робота зі зверненнями громадян на дії чи бездіяльність поліцейських, перевірка достовірності наданої інформації про невиконання або неналежне виконання службових повноважень є важливим напрямком діяльності органів Національної поліції, який сприяє: отриманню інформації з питань, віднесених до їхньої компетенції, розширенню взаємодії поліції із громадськістю на засадах партнерства та покращенню результатів роботи поліцейських.

Щодо здійснення громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції, то за його допомогою громадяни мають здатність забезпечувати: по-перше, дотримання під час професійної службової діяльності поліцейськими конституційних прав і свобод громадян, та, по-друге, законність здійснення поліцейської діяльності в цілому. Так, до громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції належать такі заходи інформаційного, розпорядчого та організаційного характеру, як: 1) звітування про поліцейську діяльність – передбачає щоріч-

не інформування громадськості про результати діяльності поліції шляхом підготовки та оприлюднення на офіційних веб-порталах керівником поліції або її територіальних органів звіту про діяльність; 2) прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції – має прояв у можливості вирішення питання на засіданнях відповідних обласних, районних та міських рад про ухвалення резолюції недовіри керівнику органу поліції у випадку неналежного виконання ним службових повноважень (як приклад, виявлення неналежної якості та несвоєчасності розгляду звернень громадян органами поліції); 3) здійснення взаємодії між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування – реалізується шляхом проведення відкритих зустрічей, на яких здійснюється інформування громадськості з таких питань, як: проблеми, що виникають у діяльності поліції та методика їх вирішення, стан громадського правопорядку, заходи попередження правопорушень тощо; 4) виконання спільних проектів, програм та заходів із представниками громадськості – сприяє задоволенню потреб населення та покращенню ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань; 5) вирішення звернень громадян та залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських [6].

Висновки. Виходячи із вищезазначеного, можна констатувати, що Національна поліція набула ознак суб'єкта публічної адміністрації внаслідок розширення її компетенції та впровадження у практичну площину нових принципів взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Мета функціонування Національної поліції станом на теперішній час відповідає міжнародним стандартам поліцейської діяльності та полягає в тому, що, враховуючи соціальну природу поліції, остання забезпечує охорону прав і свобод людини, протидію злочинності, підтримання публічного порядку та безпеки лише заради людини, при цьому державні інтереси відходять на другий план. Вказане співпадає і зі стандартами публічного адміністрування щодо здійснення цілеспрямованого погодженого впливу на суспільні відносини в такий спосіб, який є ефективним, у першу чергу, для особи.

Література

1. Кравцова Т.М., Солонар А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. Ст. 522–525.
2. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в ACQUIS COMMUNAUTAIRE. *Законодавство України. Науково-практичні коментарі*. 2006. № 10. С. 74–77.
3. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.] / за ред. В.К. Колпаков. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

4. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

5. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

6. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. №580-VIII. Дата оновлення 16.01.2020. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 21.10.2020 р.).

7. Берлач. А.І. Теоретичні основи адміністративно-правового статусу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3(9). С. 95-103.

8. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 34/169 від 17.12.1979 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282(дата звернення: 21.10.2020 р.).

9. Рекомендація Рес (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики», ухвалена Комітетом Міністрів 19 вересня 2001 р. URL : <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf> (дата звернення: 21.10.2020 р.).

10. Про адміністративні послуги : Закон України 6.09.2012 р. № 5203- VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.

11. 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. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1098-2011-%D0%BF> (дата звернення: 21.10.2020 р.).

12. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. *Офіційний вісник Президента України*. 2016. № 7. Ст. 32.

13. Конституція України. Із змінами, внесеними Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. Дата оновлення 01.01.2020 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.10.2020 р.).

14. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. Дата оновлення 01.01.2020 р. URL : <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.10.2020 р.).

15. Положення про Єдину систему опрацювання звернень : Постанова КМУ від 27.11.2019 р. № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2019-%D0%BF> (дата звернення: 15.10.2020 р.).

16. Порядок розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України : Наказ МВС від 15.11.2017 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1493-17> (дата звернення: 15.10.2020 р.).