

**РЕАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ПІДРОЗДІЛАМИ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ В УКРАЇНІ**

**THE IMPLEMENTATION OF THE PUBLIC SERVICE ACTIVITIES
OF THE UNITS OF PREVENTIVE ACTIVITIES IN ENSURING
PUBLIC SAFETY AND ORDER IN UKRAINE**

Мусаєва С.С.,

ад'юнкт

Одеського державного університету внутрішніх справ

Заєць О.М.,

завідувач кафедри криміналістики,

судової медицини та психіатрії

кандидат юридичних наук, доцент

Одеського державного університету внутрішніх справ

У статті здійснено дослідження та надано поняття публічно-сервісної діяльності, виокремлено її особливості. Розглянуто питання здійснення підрозділами превентивної діяльності Національної поліції України взаємодії із населенням і тим самим забезпечення публічної безпеки і порядку. Охарактеризовано забезпечення публічної безпеки і порядку шляхом реалізації публічно-сервісної діяльності.

Ключові слова: публічний порядок, публічна безпека, суспільство, управління, публічно-сервісна діяльність.

В статье проведено исследование и дано понятие публично-сервисной деятельности, выделены ее особенности. Рассмотрены вопросы осуществления подразделениями превентивной деятельности Национальной полиции Украины взаимодействия с населением и тем самым обеспечения публичной безопасности и порядка. Охарактеризовано обеспечение публичной безопасности и порядка путем реализации публично-сервисной деятельности.

Ключевые слова: публичный порядок, публичная безопасность, общество, управление, публично-сервисная деятельность.

The article studies the concept of public service activity, highlights its features. The issues of the implementation by the units of the preventive activities of the National Police of Ukraine of interaction with the population and thereby ensuring public safety and order are considered. It is characterized by ensuring public safety and order through the implementation of public service activities.

Key words: public policy, public security, society, management, public service.

Однією з ключових умов реформування правоохоронної системи Міністерства внутрішніх справ України, запровадженого Стратегією розвитку органів внутрішніх справ у 2014 р., було визначено створення оновленого Міністерства внутрішніх справ України як цивільного органу, який буде формувати політику у таких сферах, як протидія злочинності, забезпечення публічної безпеки та порядку, комплексне управління державним кордоном, протидія нелегальній міграції, цивільний захист, пожежна безпека та протидія надзвичайним ситуаціям. Важливим кроком на цьому шляху було визначено створення Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади в системі Міністерства внутрішніх справ, що реалізує політику у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.

Одним із головних нововведень, які передбачає Закон України «Про Національну поліцію», є переорієнтація характеру роботи цього органу влади із карально-репресивного на сервісний. У цьому законодавець акцентував на тому, що поліція має саме надавати послуги. З огляду на те, що поліцейські послуги є своєрідним новим напрямом для українського суспільства, для вітчизняного законодавства

важливого значення набуло питання визначення їх місця та значення у діяльності поліції, які яскраво проявляються у тих цілях, які переслідують ці послуги, а також функціях, що реалізуються в процесі їх надання. Враховуючи, що саме на підрозділи превентивної діяльності Національної поліції України покладена функція забезпечення публічної безпеки і порядку, взаємодії з населенням та підтримання правопорядку, здійснення публічно-сервісної діяльності є одним із різновидів реалізації владних повноважень цих підрозділів.

Розгляд питання публічно-сервісної діяльності розглядали такі вчені: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, О.В. Джафарова, Д.С. Денисюк, Д.М. Ласкович, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюк, О.Ф. Скакун, І. Венедиктова, В. Петьовка, А. Вишневський та інші.

Метою статті є розкриття сутності реалізації публічно-сервісної діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції України та шляхів підвищення рівня забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні.

Нині наше життя складається із постановки будь-яких цілей, спрямованих на задоволення потреб

та інтересів. Задля повноцінної реалізації цих потреб держава на управлінському рівні забезпечує, своєю чергою, безпеку та належний контроль, що проявляється в організації публічно-сервісної діяльності. Загалом публічно-сервісна діяльність, що передбачає планування та суспільне управління, дотримується таких критеріїв: передбачення, прогнозування, програмування та планування [1, с. 46].

Державно-правовий розвиток органів виконавчої влади в Україні характеризується реорганізацією інститутів виконавчої влади та процесом узгодження власного законодавства з європейськими стандартами. Разом із тим із метою здійснення євроінтеграції українського законодавства необхідно проводити відповідні реформи. Поява української поліції стала першим та найяскравішим доказом проведення реформ в Україні, а Закон України «Про Національну поліцію» став основоположним нормативно-правовим актом на шляху до вступу в Європейський Союз. Перед тим як розпочати розгляд даної теми, варто з'ясувати саме поняття публічно-сервісної діяльності та визначити її роль у системі органів Національної поліції, а саме підрозділів превентивної діяльності.

Враховуючи, що нині немає чіткого визначення поняття «публічно-сервісна діяльність», варто звернутися до тлумачних словників. Так, слово «публічний» означає «призначений для широкого відвідування, користування; громадський» та походить від латинського «publicus» – «громадський, державний; всенародний, національний». Слово «сервіс» означає «обслуговування населення, забезпечення його побутових потреб» та походить від англійського «service» – «служба, заняття, робота, державна служба, обслуговування, надання послуг» [2].

В.Б. Авер'янов називає управлінське право «публічно-сервісним правом» [3, с. 270], тобто правом, яке спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб в їхніх відносинах з органами публічної адміністрації. Разом із тим В.Б. Авер'янов зазначає, що публічно-сервісний напрям утворився на основі 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 різних 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 тощо);

- 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 [3, с. 243–244].

В. Петьовка вважає: «Публічно-сервісна діяльність є категорією адміністративної послуги, яка системно відображає основи реалізації концепції людиноцентризму в діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та відображає публічно-сервісний характер діяльності суб'єкта владних повноважень» [4].

Беручи до уваги прийнятий Закон України «Про Національну поліцію», згідно зі ст. 13 цього закону, систему поліції становлять, по-перше, центральний орган управління поліцією, по-друге, територіальні органи поліції. Принципово важливою є також розуміння зміни місця та ролі поліції у взаємовідносинах «поліція – особа». Відповідно до цього принципу, основним завданням органів поліції на загальному рівні виступає надання саме «послуг» державою населенню, яке сформульоване у ст. 3 Закону України «Про Національну поліцію» як «надання поліцейських послуг щодо підтримання публічного порядку та безпеки» [5].

Щодо реалізації органами Національної поліції України публічно-сервісної діяльності, а тим самим, виокремлюючи одні з основних напрямів діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України, останні уповноважені:

- здійснювати превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень;

- виявляти причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживати у межах своєї компетенції заходів для їх усунення;

- вживати заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення;

- здійснювати своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події;

- вживати заходів задля забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях;

- у межах своєї компетенції, визначеної законом, здійснювати контроль за дотриманням вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо опіки, піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення волі;

- вживати заходів для запобігання та припинення насильства в сім'ї;

- 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;

- вживати заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання

судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб), а також вживати заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю державних виконавців, приватних виконавців та інших осіб, які беруть участь у вчиненні виконавчих дій, здійснювати привід у виконавчому провадженні тощо [5].

Поряд із характерними ознаками діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України, які мають виконавчо-розпорядчий, державно-владний та публічно-сервісний характер, окремо варто акцентувати на тому, що останні наділені правом застосовувати поліцейські заходи. У цьому разі йдеться саме 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.

Взаємодія з населенням на засадах партнерства та принцип безперервності є одним із методів здійснення публічно-сервісної діяльності, яка полягає у тому, що саме рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів органів поліції. Однією з найбільш важливих якостей, що дає змогу підвищити ефективність процесу спілкування, є вміння слухати інших людей (уважно вислухати до кінця свого співрозмовника, продемонструвати свою зацікавленість у тому, що він говорить, проявити пошану до нього). Це дасть змогу значно спростити подальше спілкування і встановити психологічний контакт зі співрозмовником, налаштувавши при цьому цю особу позитивно до себе, зняти психологічну напругу, яка, як правило, є неминучою на початковому етапі спілкування [6].

Поліцейський забезпечує захист прав і свобод людини й громадянина та згідно з п. 4 ст. 7 Закону України «Про Національну поліцію», поліцейським за будь-яких обставин заборонено сприяти, здійснювати, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання [5]. Нововведення та яскравий приклад того, як поліцейський забезпечує права людини, був прописаний у ст. 41 «Поліцейське піклування» Закону України «Про Національну поліцію», яке здійснюється щодо осіб, які потребують допомоги у зв'язку із втратою контролю над собою та існування реальної небезпеки завдання шкоди оточуючим або собі (психічно хворі особи, особи в алкогольному чи наркотичному сп'янінні) [7].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію», основними завданнями поліції є 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 із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [5].

Забезпечення у суспільстві належного спокою та дотримання закону і є так званою класичною загальною метою органів поліції та її головною відповідалльністю, яку часто виокремлюють як завдання забезпечення поліцією «публічного порядку». Це поняття є доволі широким та включає у себе низку заходів, які здійснюють органи поліції, серед яких варто виділити саме охорону безпеки та недоторканності як фізичних, так і юридичних осіб, майна (як приватного, так і публічного) і, відповідно, застосування закону у відносинах між державою та особою [8, с. 31].

Розглядаючи позицію Д.М. Ластовича, впровадження терміна «поліцейські послуги» та введення його в правовий обіг спрямовано на те, щоб:

- по-перше, зробити поліцію захисником прав і свобод людини, а також прав і законних інтересів суспільства, як це, власне кажучи, і має бути у сучасній демократичній державі;
- по-друге, повернути довіру населення, насамперед, шляхом наближення правоохоронців до громадян через їх максимальне залучення до роботи на вулицях, а не в кабінетах;
- по-третє, підвищити якість та ефективність взаємодії правоохоронців з усіма інститутами громадськості, а також з іншими органами влади та місцевого самоврядування;
- по-четверте, забезпечити високий рівень мобільності та оснащеності поліцейських;
- по-п'яте, оптимізувати організаційно-функціональну та штатну структури поліцейських сил, а також витрати на їх утримання [9, с. 142].

Беручи до уваги усе вищезазначене, саме такі напрями діяльності органів державної влади мають сприяти створенню органів поліції саме як сервісної служби, яка буде відображати прагнення органів державної влади змінити систему поведінки сьогоденної правоохоронної системи на систему служіння інтересам громадян та суспільству загалом. Кероване верховенством права, дотримання основоположних прав осіб і свобод, як передбачено в Європейській конвенції про права людини, як основне завдання поліції є головною рисою органів Національної поліції України.

Таким чином, нині, у час розбудови правової демократичної держави, яка стоїть на шляху до реалізації завдань, спрямованих на покращення життя суспільства та країни загалом, впровадження новітніх механізмів регулювання цими процесами та підтримки, що, насамперед, стосується регулювання діяльності органів Національної поліції як суб'єкта, який знаходиться ближче до народу, надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних або соціальних причин чи внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги, є одними з напрямів реалізації публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції України. Включення до завдань Національної поліції функції надання послуг є таким напрямом діяльності, де змінюється роль поліції, яка перестає бути «силою», що застосовується до

суспільства, і стає органом надання «послуг» суспільству. Тут варто наголосити на тому, що наприклад, протягом останніх років в Європі простежується чітка тенденція інтеграції поліції в громадянське суспільство та наближення її до населення. І ця мета в низці держав досягається за допомогою розвитку «діяльності поліції в інтересах громади» (community

policing). Одним із головних засобів досягнення цієї мети є наділення поліції статусом органу публічної служби, а не просто органу, відповідального за застосування закону, і для того, щоб це перетворення не залишилося виключно мовною вправою, розділ «послуги» варто ввести у список завдань сучасної демократичної поліції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Публічне адміністрування: навчальний посібник / О.М. Ястремська, Л.О. Мажник. Х.: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.
2. Сервіс. Словник Української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980): онлайн-версія слов. в 11 т. URL: <http://sum.in.ua/s/servis>
3. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / упорядники: О.Ф. Андрійко (керівник колективу), В.П. Нагребельний та ін.; За заг. ред. Ю.С. Шемчушенка, О.Ф. Андрійко. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
4. Петювка В. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe
5. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
6. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про поліцію і поліцейську діяльність». URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH1B01AA.html
7. Національна поліція та Міністерство юстиції підписали меморандум про співпрацю у сфері захисту прав людини. URL: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1816679>
8. Михайлова Ю.О. Організація ефективної комунікації як ключового елементу підвищення авторитету працівників поліції та налагодження взаємодії з населенням. Форум права. 2015. № 1. С. 178–181. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_1_31.pdf.
9. Які заходи має право застосовувати поліцейський? URL: <http://lexliga.com>