

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право
УДК 351.741

Ищенко Людмила Владиславівна,
*аспірант кафедри державно-правових дисциплін
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*

Ищенко Людмила Владиславовна
*аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин
Харьковского национального университета имени В. Н. Каразина*

Ischenko Lyudmila
*Post-Graduate Student of the Department of State Law Disciplines
V. N. Karazin Kharkiv National University*

**ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНИХ ЗАХОДІВ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ
ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛИЧНО-СЕРВИСНЫХ МЕР
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ
LEGAL DESCRIPTION OF PUBLIC SERVICE MEASURES OF
ADMINISTRATIVE COERCION**

***Анотація.** Стаття присвячена характеристиці публічно-сервісних заходів адміністративного примусу як сукупності способів і засобів, які застосовуються уповноваженими на те суб'єктами здійснення адміністративного примусу з метою надати послуги по допомозі особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги не залежно від їхнього звернення.*

З огляду на завдання, які поставлені у ст.2 Закону України «Про Національну поліцію», зокрема, надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин

або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги, можна виділити публічно-сервісний різновид заходів адміністративного примусу

У статті запропоновано визначати публічно-сервісні заходи адміністративного примусу як сукупність способів і засобів, які застосовуються уповноваженими на те суб'єктами здійснення адміністративного примусу з метою надати послуги по допомозі особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги не залежно від їхнього звернення.

Також у статті автор виділяє основні характерні ознаки даного виду адміністративно-примусових заходів, до яких належать наступні:

- застосування даного виду заходів характеризується наявністю суспільного(соціального) інтересу;*
- публічно-сервісні заходи можуть застосовуватися без заяви або іншого волевиявлення заінтересованої особи, тобто у примусовому порядку;*
- мета застосування полягає у наданні допомоги і задоволення потреб заінтересованої особи;*
- процедура здійснення соціально-сервісних заходів чітко закріплена у відповідних нормативно-правових актах;*
- суб'єктом здійснення даного виду заходів виступає уповноважена чинним законодавством особа, наділена владними повноваженнями;*
- підстава застосування публічно-сервісних заходів безпосередньо не пов'язана з вчиненням правопорушення;*
- за невиконання або неналежне виконання обов'язку застосувати публічно-сервісні заходи адміністративного примусу по відношенню до уповноважених осіб настає законодавчо визначена відповідальність;*

- процедура застосування даного виду заходів передбачає наявність взаємних прав і обов'язків уповноваженого суб'єкта та суб'єкта застосування даного виду заходів.

На основі аналізу сучасного стану вітчизняного законодавства та відповідних державних програм зроблено висновок щодо сучасного стану та перспектив розвитку та застосування публічно-сервісних заходів адміністративного примусу.

Ключові слова: примус, публічно-сервісні заходи адміністративного примусу, публічний, сервісний, соціальна держава.

Анотація. *Стаття посвящена характеристиці публічно сервісних мер адміністративного принуждения как совокупности способов и средств, которые применяются уполномоченными на то субъектами осуществления административного принуждения с целью предоставить услуги по помощи лицам, которые из личных, экономических, социальных причин или вследствие чрезвычайных ситуаций нуждаются в такой помощи не в зависимости от их обращения.*

Учитывая задачи, которые поставлены в ст. 2 Закона Украины "О Национальной полиции", в частности оказание в пределах, определенных законом, услуг по помощи лицам, которые из личных, экономических, социальных причин или вследствие чрезвычайных ситуаций нуждаются в такой помощи, можно выделить публично - сервисную разновидность мер административного принуждения.

В статье предложено определять публично сервисные меры административного принуждения как совокупность способов и средств, которые применяются уполномоченными на то субъектами осуществления административного принуждения с целью предоставить услуги по помощи лицам, которые из личных, экономических, социальных

причин или вследствие чрезвычайных ситуаций нуждаются в такой помощи не в зависимости от их обращения.

Также в статье автор выделяет основные характерные признаки данного вида административно-принудительных мер, к которым относятся следующие:

- применение данного вида мероприятий характеризуется наличием общественного (социального) интереса;*
- публично сервисные меры могут применяться без заявления или другого волеизъявления заинтересованной лица, то есть в принудительном порядке;*
- цель применения заключается в оказании помощи и удовлетворения потребностей заинтересованной лица;*
- процедура осуществления социально сервисных мер четко закреплена в соответствующих нормативно-правовых актах;*
- субъектом осуществления данного вида мер выступает уполномоченное действующим законодательством лицо, наделенное властными полномочиями;*
- основание применения публично сервисных мероприятий напрямую не связано с совершением правонарушения;*
- за невыполнение или ненадлежащее выполнение обязанности применить публично-сервисные меры административного принуждения по отношению к уполномоченным лицам наступает законодательно определенная ответственность;*
- процедура применения данного вида мер предусматривает наличие взаимных прав и обязанностей уполномоченного субъекта и субъекта применения данного вида мероприятий.*

На основе анализа современного состояния отечественного законодательства и соответствующих государственных программ сделан

вывод относительно современного состояния и перспектив развития и применения публично-сервисных мер административного принуждения.

Ключевые слова: принуждение, публично-сервисные меры административного принуждения, публичный, сервисный, социальное государство.

Summary. *The article deals with the characterization of public service measures of administrative coercion as a combination of methods and means that are used by authorized subjects of administrative coercion in order to provide assistance services to persons who, for personal, economic, social or emergency reasons, need such assistance regardless of their treatment.*

Taking into account the tasks set out in article 2 of the National Police Act, in particular the provision, within the limits specified by law, of assistance services to persons who, for personal, economic, social or emergency reasons, need such assistance, it is possible to identify publicly - a service form of administrative coercion measures.

The article proposes to define publicly service measures of administrative coercion as a set of methods and means used by authorized subjects of administrative coercion in order to provide assistance services to persons who, for personal, economic, social or emergency reasons, need such assistance regardless of their treatment.

Also in the article, the author identifies the main characteristics of this type of administrative and coercive measures, which include the following:

- *Application of this type of measures is characterized by social interest;*
- *Public service measures may be applied without the application or other expression of the will of the person concerned, i.e. by force;*
- *The purpose of the application is to assist and meet the needs of the person concerned;*

- *The procedure for the implementation of social service measures is clearly laid down in the relevant regulations;*
- *The subject of this type of measures is a person authorized by the current legislation and vested with authority;*
- *The basis for the use of public service activities is not directly related to the commission of the offence;*
- *For failure to comply with or improper performance of the obligation to apply public service measures of administrative coercion against authorized persons, there is a statutory liability;*
- *Procedure of application of this type of measures provides for the existence of mutual rights and obligations of the authorized subject and subject of application of this type of measures.*

On the basis of the analysis of the current state of domestic legislation and relevant State programmes, a conclusion has been drawn on the current state and prospects for the development and application of public service measures of administrative coercion.

Key words: *coercion, public service measures of administrative coercion, public, service, social state.*

Постановка проблеми. У період реформування та перебудови національної правової системи, впровадження європейських стандартів і категорій у процес взаємовідносин між органами виконавчої влади та юридичними і фізичними особами, постає закономірне питання дослідження публічно-сервісного змісту відносин, які на перший погляд наділені лише адміністративно-примусовими характеристиками.

Як вже зазначалося автором одним із головних нововведень, які встановлює Закон «Про Національну поліцію», є переорієнтація характеру роботи даного органу влади – ***із карально-репресивного на сервісний.***

Законодавець зазначає, що вся адміністративна діяльність поліції полягає у наданні поліцейських послуг. Тепер це не просто боротьба зі злочинністю, забезпечення правопорядку, а саме надання послуг суспільству щодо підтримки належного рівня безпеки. Отже, створення поліції саме як сервісної служби відображає реалізацію на практиці концепцію **«публічно-сервісної»** держави. Основним завданням формування органів виконавчої влади за європейським зразком є вироблення принципу служіння держави перед громадянами.

Кожен громадянин, що звертається до органу публічної адміністрації є не прохачем, а клієнтом, будь-яке звернення особи не може розцінюватись як обтяжливе для представників органу виконавчої влади.

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.

Можна зробити висновок, що кардинальна зміна кон'юнктури діяльності правоохоронних органів(основних суб'єктів реалізації адміністративно-примусових заходів),спрямованість на інтереси громадян, зумовлює появу нових заходів адміністративного примусу(наприклад, поліцейське піклування).

Отже, обґрунтовано важливого значення набуває питання визначення та дослідження нових видів адміністративно-примусових заходів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення наукових здобутків таких учених, як В. Б. Авер'янов [9], І. В. Венедіктова [4], Д. І. Йосифович [6], І. П. Голосніченко [1], Г. М. Писаренко [8], О. В. Кузьменко [7] й інших, складають основу для виділення та аналізу публічно-сервісних

заходів адміністративного примусу, що мають місце у діяльності Національної поліції України

Формулювання цілей статті. Автор статті має на меті виділити та здійснити правову характеристику нової групи адміністративно-примусових заходів, а саме публічно-сервісних заходів.

Виклад основного матеріалу. 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 [9, 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 [9, с. 270].

Г. М. Писаренко вважає, що змістом поняття “адміністративна послуга” є правовідносини, що виникають при реалізації суб’єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [8, с. 51].

І. П. Голосніченко визначає управлінську послугу як створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб’єктом адміністративно-правових відносин [1, с. 8].

О. В. Кузьменко розглядає поняття “послуги” як діяльність із задоволення потреб особи, яка здійснюється за заявою особи на її прохання [7].

Проте ми звертаємо увагу та наголошуємо, що здійснення публічно-сервісної діяльності органами поліції характеризується вжиттям щодо громадян заходів адміністративного примусу.

На думку автора, з огляду на завдання, які поставлені у ст.2 Закону України «Про Національну поліцію», зокрема, надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги, можна виділити **публічно-сервісний різновид заходів адміністративного примусу [10].**

Стратегія реформування правоохоронної системи України має на меті коригування завдань і функцій правоохоронних органів, зміну у професійному мисленні службових осіб органів правопорядку, зокрема усвідомлення суті виконання службових обов’язків як надання оплачуваних державою послуг із забезпечення насамперед безпеки кожної особи, її особистих і майнових прав, суспільних та державних інтересів [6, с. 133].

Варто зазначити, що на теоретичному рівні взаємозв'язок адміністративно-примусових заходів і публічно-сервісних у діяльності Національної поліції України розкрито і досліджено у недостатній мірі.

З метою заповнення прогалин та визначення авторського підходу щодо розуміння зазначеної категорії звернемося до визначення змісту понять «публічний» та «сервіс».

Поняття «публічний»(походить від латинського *publicus* громадський, державний, усенародний) прийнято розуміти як призначений для користування широкого кола осіб [2, с. 800].

Під «сервісом» (англ. *service* — служба) наразі розуміють обслуговування населення у різноманітних сферах повсякденного життя; вирішення проблеми клієнта до її очевидного вияву [3, с. 406].

Таким чином, проаналізувавши означені категорії, можна зробити висновок, що публічно-сервісною називається діяльність державних інституцій щодо надання публічних послуг.

Ми погоджуємося з твердженням І. В. Венедиктової, відбувається зміна орієнтирів у державі: виникає розуміння того, що держава існує для людини, а не навпаки, тож держава повинна «служити», тобто надавати певні обов'язкові послуги, перетворюючись на «сервісну державу» - постачальника публічних послуг [4, с. 89].

У Європейській соціальній хартії від 3 травня 1996 р. відбулося нормативне оформлення концепції соціальної держави та надання відповідних публічних послуг державними інституціями. Відповідно до положень цього документа, країни-учасниці зобов'язуються передбачити те, щоб «кожна людина могла одержати у відповідних державних чи приватних службах такі поради й допомогу, які потрібні для уникнення появи особистого або сімейного нужденного становища, для його подолання чи полегшення» (ч. 3 ст. 13) [5].

Відповідно до публічно-сервісної концепції державного управління основною формою діяльності владних інституцій, зокрема, Національної поліції, є надання публічних послуг.

Відповідно до чинного законодавства, у процесі надання поліцейських послуг Національна поліція виконує наступні завдання:

1) забезпечує публічну безпеку і порядок. Тобто поліцейські послуги спрямовані на захист життєво важливих інтересів суспільства, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, від джерел небезпеки природного та (або) штучного характеру;

2) забезпечує охорону прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави. Дане завдання передбачає реалізацію органами і посадовими особами комплексу організаційно-правових заходів, спрямованих на захист прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, а також прав і законних інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, забезпечення безпечних умов для їх (прав, свобод і законних інтересів) нормальної та безперешкодної реалізації;

3) забезпечення протидії злочинності. У рамках зазначеного завдання поліція здійснює комплекс організаційно-правових, управлінських та виховних заходів, спрямованих на виявлення й ліквідацію наявної у суспільстві злочинної активності, усунення завданих нею шкідливих наслідків, виявлення та усунення умов і факторів, що сприяють виникненню та розвитку злочинності;

4) забезпечення надання допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Виконання Національною поліцією цього завдання передбачає надання побутової, правової, домедичної та (або) психологічної допомоги фізичним особам, які потрапили у екстрену ситуацію чи з інших причин потребують такої допомоги і не мають змоги отримати її з інших джерел [10].

Зазначене завдання поліцейських послуг досить яскраво підкреслює переорієнтацію Національної поліції саме на її ефективну взаємодію з суспільством шляхом надання населенню відповідної допомоги.

Отже, ми пропонуємо наступне визначення публічно-сервісних заходів адміністративного примусу – це сукупність способів і засобів, які застосовуються уповноваженими на те суб'єктами здійснення адміністративного примусу з метою надати послуги по допомозі особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги не залежно від їхнього звернення.

Тобто застосування публічно-сервісних заходів поліцейськими здійснюється у межах надання ними відповідних послуг.

Однак у той же час виникає закономірне питання як співвіднести та поєднати у процесі реалізації поліцією відповідних адміністративних заходів категорії примусу та обслуговування населення. Для досягнення цієї мети автор вважає за доцільне виділити наступні характерні ознаки публічно-сервісних заходів адміністративного примусу:

- застосування даного виду заходів характеризується наявністю суспільного(соціального) інтересу;
- публічно-сервісні заходи можуть застосовуватися без заяви або іншого волевиявлення заінтересованої особи, тобто у примусовому порядку;
- мета застосування полягає у наданні допомоги і задоволення потреб заінтересованої особи;
- процедура здійснення соціально-сервісних заходів чітко закріплена у відповідних нормативно-правових актах;
- суб'єктом здійснення даного виду заходів виступає уповноважена чинним законодавством особа, наділена владними повноваженнями;
- підстава застосування публічно-сервісних заходів безпосередньо не пов'язана з вчиненням правопорушення;

- за невиконання або неналежне виконання обов'язку застосувати публічно-сервісні заходи адміністративного примусу по відношенню до уповноважених осіб настає законодавчо визначена відповідальність;
- процедура застосування даного виду заходів передбачає наявність взаємних прав і обов'язків уповноваженого суб'єкта та суб'єкта застосування даного виду заходів.

До публічно-сервісних заходів адміністративного примусу, що можуть застосовуватися Національною поліцією, на нашу думку, можна віднести наступні:

- поліцейське піклування;
- вимога залишити місце і обмеження доступу на визначену територію;
- застосування технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису;
- застосування 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 їхнього життя чи здоров'я;
- вживання заходів для визначення місцезнаходження осіб, які не здатні через стан здоров'я, вік або інші обставини повідомити інформацію про себе;
- здійснення заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення волі;
- здійснення супроводження транспортних засобів у випадках, визначених законом;
- видання дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів;

- видання та погодження дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху [10].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, узагальнюючи вищенаведені особливості публічно-сервісних заходів адміністративного примусу можна говорити, що примусовий характер даного виду заходів проявляється у владному характері реалізації поліцією своїх повноважень, за якого органи Національної поліції здійснюють державно-управлінські повноваження без обов'язкової згоди чи заяви заінтересованої сторони. Відсутність вимоги обов'язкової згоди на застосування даного виду адміністративних заходів, законодавцем пояснюється можливою інтелектуальною чи фізичною неспроможністю особи усвідомити негативні або загрозливі наслідки власної поведінки. Яскравим прикладом публічно-сервісного заходу адміністративного примусу є поліцейське піклування, адже для його застосування поліцейському не потрібне позитивне волевиявлення опікуємої особи.

Сервісний аспект даного виду заходів проявляється у задоволенні Національною поліцією потреб суспільства та конкретних індивідів через надання відповідних, чітко передбачених законом, послуг. Застосування тих чи інших публічно-сервісних заходів адміністративного примусу відбувається у відповідь на суспільний інтерес, предметом якого є охорона та забезпечення реалізації прав і свобод фізичних і юридичних осіб.

Література

1. Адміністративне право України : основні поняття [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. І. П. Голосніченка. К. : ГАН, 2005. 232 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. К.; Ірпінь: ВТФ "Перун", 2004. 1440 с.

3. Великий юридичний тлумачний словник. М.: Книжний мир, 2003. 720 с.
4. Венедиктова І.В. Юридична природа публічних послуг // Вісник Харківського національного університету. 2009. №841. С. 88-91.
5. Європейська соціальна хартія (переглянута) : Хартія Ради Європи від 03.05.1996. URL: [http:// zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_062](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_062).
6. Йосифович Д.І. Надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України та Національною поліцією / Данило Йосифович // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки: збірник наукових праць. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2017. № 876. С. 131–137.
7. Кузьменко О. В. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг / О. В. Кузьменко // Право України. 2007. № 6. С. 15–17.
8. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Ганна Миколаївна Писаренко. Одеса, 2006. 196 с.
9. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В.Б. Авер’янова. К. : Наукова думка, 2007. 356 с.
10. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379. 90.

References

1. Advanced law of Ukraine: basic concepts [Text]: teaching. tool. / for total. ed. Dr. Jur. of sciences, prof. I. P. Golosnichenko. K.: GAN, 2005. 232 p.
2. The Great Interpretative Dictionary of Modern Ukrainian / [Uklad. and heads. ed. W. T. Stork]. K. ; Irpin: VTF “Perun”, 2004. 1440 p.

3. Large legal interpretative dictionary. M.: Book World, 2003. 720 p.
4. Venedikova I.V. Legal nature of public services // Bulletin of Kharkiv National University. 2009. №841. P. 88-91.
5. European Social Charter (Revised): Council of Europe Charter of 03.05.1996. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_062.
6. Yosifovich D.I. Provision of administrative services by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the National Police / Danylo Yosifovich // Bulletin of the National University "Lviv Polytechnic". Series: Law: Collection of scientific works. Lviv: Publishing House of Lviv Polytechnic, 2017. № 876. P. 131-137.
7. Kuzmenko O.V. About expediency of introduction of institute of administrative services / O.V. Kuzmenko // Law of Ukraine. 2007. № 6. P. 15–17.
8. Pisarenko G.M. Administrative services in Ukraine: organizational and legal aspects: diss. ... Cand. lawyer. Sciences: Special. 12.00.07 "Administrative Law and Procedure; finance law; information law"/ Anna Pisarenko. Odessa, 2006. 196 p.
9. Rights of citizens in the sphere of executive power: administrative and legal support for implementation and protection / by the General. ed. V.B. Averyanov. K.: Scientific Thought, 2007. 356 p.
10. On the National Police: Law of Ukraine dated 02.07.2015 No. 580-VIII // Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2015. № 40-41. Art. 379. 90.