

сто зрозуміти, які дії є порушенням громадського порядку, адже це чітко прописано у законодавстві США. Наприклад, у параграфі 647 Каліфорнійського кримінального кодексу міститься перелік діянь, пов'язаних з дрібним хуліганством, деякі з яких ми зараз наведемо: підбурювання до вчинення розпутних, непристойних дій та участь у них у відкритому для громадськості місті; зайняття проституцією, підбурювання до зайняття проституцією; справляння природних потреб у не відведених для цього місцях; поява в громадському місті під впливом алкогольних засобів чи наркотичних речовин за умов, якщо такий стан створює небезпеку для життя та здоров'я особи і оточуючих; потрапляння до будинків, квартир та інших приміщень без дозволу власника; дії, які порушують приватне

життя громадян (підглядання у бінокль, телескоп за людиною, знімання на фото— чи кіноплівку особу, підглядання за особою у гардеробній тощо) [4].

Підводячи підсумок вищевикладеному, зазначимо, що, на нашу думку, підходи німецького та американського законодавця до тлумачення громадського порядку та громадської безпеки характеризуються простотою, зрозумілістю та можливістю їх застосування у поліцейській діяльності реформованої міліції України. На тлі інтеграційних процесів в Україні та реформування органів внутрішніх справ не зайвим буде запровадження такого досвіду щодо зазначення вищезгаданих понять, або підходів до їх тлумачення у вітчизняне законодавство, зокрема до Закону України «Про національну поліцію».

ЛІТЕРАТУРА

1. Про національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 року № 580-VIII // *Голос України*. – № 141-142.
2. Мельник Р. С. Поняття «громадська безпека» та «громадський порядок» у німецькій та українській науці і законодавстві / Р. С. Мельник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/pib/2009_2/PB-2/PB-2_5.pdf.
3. *Besonderes Verwaltungsrecht : Kommunalrech, Polizei – und Ordnungrecht, Baurecht* / von Peter J. Tettinger, Wilfried Erbguth und Tomas Mann. – 9. neu beard. Aufl. – Heidelberg : Muller, 2007. – 556 с.
4. Answers.com / The worlds learding Q&A [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.answers.com/topic/disorderly-conduct>
5. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення по державі за січень-вересень 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=112173&libid=100820&c=edit&_c=fo
6. *Словник іншомовних слів / за ред. члена-кореспондента АН УРСР О. С. Мельничука*. – К., 1977. – С. 560.

УДК 342.951:351.82

АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО СЕРВІСУ В КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Тернушак М.М.,

к.ю.н., доцент кафедри кримінально-правових дисциплін та міжнародного кримінального права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

У статті розкрито зміст адміністративного примусу та окремі аспекти адміністративного сервісу в публічному адмініструванні в контексті розбудови європейської демократичної держави. Дослідження адміністративного примусу проводилося шляхом аналізу Кодексу України про адміністративні правопорушення і законів «Про національну поліцію» та «Про правовий режим надзвичайного стану». Розглянуто окремі аспекти адміністративного сервісу, а саме: обслуговування громадян публічною адміністрацією, діяльність центрів обслуговування громадян (надання адміністративних послуг), контрольні функції обслуговування громадян.

Ключові слова: адміністративний примус, адміністративний сервіс, публічне адміністрування, заходи публічного примусу, обслуговування громадян, центри надання адміністративних послуг.

Тернушак М.М. / АНАЛИЗ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНОГО СЕРВИСА В КОНТЕКСТЕ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В УКРАИНЕ / ГВУЗ «Ужгородский национальный университет», Украина

В статье раскрыто содержание административного принуждения и отдельные аспекты административного сервиса в публичном администрировании в контексте развития европейского демократического государства. Исследование административного принуждения проводилось путем анализа Кодекса Украины об административных правонарушениях и законов «О национальной полиции» и «О правовом режиме чрезвычайного положения». Рассмотрены отдельные аспекты административного сервиса, а именно: обслуживание граждан публичной администрацией, деятельность центров обслуживания граждан (предоставление административных услуг), контрольные функции обслуживания граждан.

Ключевые слова: административное принуждение, административный сервис, публичное администрирование, меры общественного принуждения, обслуживание граждан, центры предоставления административных услуг.

Ternushchak M.M. / ANALYSIS ADMINISTRATIVE COERCION AND ADMINISTRATIVE SERVICE IN THE PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE / Uzhhorod national university, Ukraine

In the article uncover the content of administrative enforcement and certain aspects of administrative service in the public administration in the context of building a European democratic state. Research conducted administrative enforcement by analyzing the Code of Ukraine on administrative offences and the Laws «On the national police» and «On legal regime of emergency.» Review the several aspects of the administrative service, namely public service of public administration, activities service centers (providing administrative services), the service control functions of citizens.

Public Administration (activities of public authorities (state and municipal) to meet the public interest)) as the procedural category of science of administrative law and process for Ukraine is a relatively new phenomenon that primarily involves rethinking society as civil and public employees, meaning public administration. Specifics of the public authorities in the European Union, namely their all extraneous orientation to working with the public through constant updating of public services to obtain administrative services centers in their provision and systematic improvement of electronic services that provide the opportunity to receive administrative services in contactless form, favor, a kind of benchmark for administrative reform in Ukraine. However, important for our state should be borrowing and practical experience on the application, different kinds preventsiynyh measures to ensure law and order, that measures public (administrative) enforcement, which, as practice shows us, is surprisingly important in the formation of a democratic society.

The public (administrative) enforcement, which are mainly regulated by administrative tort law, along with obtaining high-quality public services (administrative services) on the one hand, the most obvious, the categories are incompatible, because the features of the legal nature of the judicial administrative relationships clearly provide for differences in their implementation. In the first case, the relationship of public coercion – a typical legal conflicts as arise, in most situations, the practical implementation of administrative and tort law. Otherwise, the legal administrative services will be characterized by the opposite sign – *nekonfliktisty*u.

On the other hand, high-quality administrative service and quick response (the application of administrative coercion) in the context of building a European state that adheres to the principles of a democratic and legitimate coexistence of public administration and society are interrelated phenomena. Developing administrative services through education, more and more, care centers for the provision of administrative services, improving electronic administration (providing administrative services online), virtually re-updating law enforcement public administration, thus changing the principles of interaction with citizens, including, in part the application of administrative coercion (serves as a shining example of the activity of patrol police), and all are factors that gradually returning confidence in public administration and law enforcement on the part of the public.

Key words: administrative coercion, administrative services, public administration, public measures of coercion, public service centers of administrative services.

Європейська інтеграція України, як держави, що всіма зусиллями як на внутрішньополітичному, так і на міжнародному рівні демонструє суспільні прагнення щодо зайняття належного місця серед кола країн Європейської спільноти, нерозривно пов'язана з розвитком якісної та прозорої системи публічного адміністрування.

Саме публічне адміністрування (діяльність органів публічної влади (державних та муніципальних) щодо задоволення публічних інтересів) як процесуальна категорія наук адміністративного права та процесу є для України відносно новітнім явищем, що, перш за все, передбачає переосмислення суспільством, як цивільними, так і публічними службовцями сенсу державного управління. Специфіка діяльності органів публічної влади в країнах Європейського союзу, а саме їх всебічне орієнтування на співпрацю з громадськістю шляхом постійного оновлення публічного сервісу з отримання адміністративних послуг у центрах з їх надання та систематичного вдосконалення електронних сервісів, що надають можливість отримувати адміністративні послуги в безконтактній формі, виступає таким собі орієнтиром для проведення адміністративних реформ в Україні. Водночас актуальним для нашої держави повинно стати і запозичення практичного досвіду щодо застосування різного роду превентивних заходів задля забезпечення правопорядку, себто заходів публічного (адміністративного) примусу, які, як демонструє нам практика, є напрочуд важливими у формуванні демократичного суспільства.

Публічний (адміністративний) примус та адміністративний сервіс як актуальні предмети наукового дослідження знайшли широке відображення у працях вітчизняних вчених-адміністративістів, зокрема В.Б. Авер'янова, А. І. Берлача, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломосець, В.К. Колпачков, В.П. Тимошука та інших.

Надалі, в ході подальшого розкриття зазначеної тематики дослідження, вважаємо за доцільне здійснити окремий науковий аналіз публічних категорій адміністративного примусу та адміністративного сервісу.

Розпочнемо з адміністративного примусу. Взагалі, публічний примус слід розглядати як негативне процесуальне явище. Оскільки його зміст передбачає застосування суб'єктом владних повноважень (органами публічного адміністрування) певної сукупності реагуючих заходів, спрямованих на залагодження адміністративного конфлікту в більшості адміністративних правопорушень (деліктів) чи усунення негативних наслідків, здебільшого в умовах надзвичайного та воєнного станів. Звертаючись до нормативної бази (гл. 19 ст. 259, гл. 20 КУпАП, ст. 31 – 46 ЗУ «Про національну поліцію», ст. 16 – 18 ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану») і теорії адміністративного права в частині аналізу тематик процесуального порядку розгляду адміністративно-юрисдикційних справ та процедур введення адміністративно-правових режимів, можемо констатувати, що відповідними заходами публічного примусу є заходи адміністративного попередження, адміністративного припинення та адміністративних стягнень (покарання, відповідальності).

Окрім цього, окремі положення публічно-правових дисциплін до заходів адміністративного примусу відносять і заходи, що застосовуються за умов уведення правового режиму воєнного стану, які певною мірою є тотожними заходами надзвичайного стану. Але, на мій погляд, необхідно виходити з позиції того, що режим воєнного стану, хоч і відноситься до адміністративно-правових режимів, що нібито надає змогу кваліфікувати воєнні заходи як заходи адміністративного примусу, проте врахуємо те, що під час воєнних дій в абсолютній більшості випадків порушується кримінально-правова норма, відповідно, вважаю, що заходи правового режиму воєнного стану слід ототожнювати із заходами кримінально-правового примусу, що також є заходами публічного примусу. Таким чином, заходи публічного примусу, що застосовуються в умовах воєнного стану, в даній статті не розглядатимуться.

Ще варто зазначити, що поділ усієї сукупності надзвичайних заходів публічного примусу, особливо заходів адміністративного попередження та припинення, є умовним. Більшість надзвичайних заходів мною було віднесено до заходів адміністративного припинення, оскільки необхідно враховувати, що відповідні заходи застосовуються тільки за умов уведення правового режиму надзвичайного стану.

Зміст заходів адміністративного попередження як складової частини публічного примусу полягатиме, з одного боку, в діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації (посадових, службових осіб правоохоронних та воєнних органів) щодо забезпечення правопорядку, убезпечення громадськості від можливої протиправної поведінки у вигляді вчинення адміністративних проступків тільки за умови, якщо їх вчинення передбачається, а з іншого – це діяльність публічної адміністрації з недопущення настання негативних матеріальних та фізичних наслідків певної надзвичайної події природного та техногенного характеру. Зокрема, до таких заходів слід відносити: вимогу залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; встановлення посиленої охорони важливих об'єктів національної економіки; залучення громадян до боротьби зі стихійним лихом, епідеміями на примусовій основі; запровадження комендантської години (заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби); застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото– і кінозйомки, відеозапису; зупинення транспортного засобу; обмеження пересування особи, руху транспортного засобу або фактичного володіння річчю; опитування особи; особистий огляд, огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реагування, поверхнева перевірка, огляд речей та огляд вантажу, транспортних засобів при перетині ними кордону; перевірка документів осіб; перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій

осіб; поліцейське піклування; посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; проникнення до житла чи іншого володіння особи [1; 2; 3].

Разом із тим, якщо застосування заходів адміністративного попередження не досягатиме необхідного результату або у разі необхідності зупинення адміністративного правопорушення, доцільно застосовувати рішучіші та певним чином важчі заходи – заходи адміністративного припинення. Відповідно, заходами адміністративного припинення є не що інше, як діяльність уповноважених компетентних суб'єктів публічної адміністрації (посадових, службових осіб правоохоронних та воєнних органів), спрямована на припинення протиправної поведінки, усунення шкідливих наслідків та забезпечення умов подальшого притягнення осіб, що скоїли правопорушення, до адміністративної відповідальності, а в разі надзвичайних подій дані заходи спрямовані на мінімізацію негативних наслідків. До цих заходів належать такі: адміністративне затримання; безпосередній фізичний вплив (сила) на осіб, що продовжують вчиняти протиправні дії; введення заборони на ввезення та вивезення певного виду вантажу; вилучення речей та документів; вимога службової особи правоохоронного органу припинити правопорушення; відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами; встановлення для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань та військових підрозділів, залучених до подолання надзвичайних ситуацій; встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних та протіепідемічних заходів; встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування територією, де вводиться надзвичайний стан; доставка правопорушника за належністю; заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку; заборона експлуатації об'єктів; заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом, заборона страйків; застосування вогнепальної зброї; застосування спеціальних засобів; зупинення робіт на підприємствах, установах, організаціях; мобілізація та використання ресурсів підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності, для відвернення небезпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій з обов'язковою компенсацією понесених втрат; обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі; примусове відчуження або вилучення майна у юридичних і фізичних осіб; тимчасова чи безповоротна евакуація людей із місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень; тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове вилучення ліцензійної картки на транспортний засіб, тимчасове затримання транспортних засобів; тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів, а у підприємств, установ і організацій – також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин [1; 2; 3].

Особливе місце серед усієї сукупності заходів публічного примусу посідають заходи адміністративних стягнень, адже зміст відповідних заходів є певною мірою виховним та передбачає діяльність уповноважених судових органів та органів публічної адміністрації щодо накладення адміністративних покарань матеріального та морального характеру, а також вироблення у правопорушника належної правової свідомості щодо недопустимості вчинення адміністративних правопорушень (протиправних діянь) у майбутньому. Заходи адміністративного стягнення, по суті покарання, доцільно розподіляти на дві групи

залежності від типології суб'єкта (загальний та неповнолітні суб'єкти), а саме на заходи адміністративних стягнень та впливу на неповнолітніх. Отож, заходами адміністративних стягнень є: адміністративний арешт; виправні роботи; громадські роботи; конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права на полювання чи керування транспортними засобами); попередження; примусове видворення за межі України; штраф.

А до заходів впливу на неповнолітніх КУпАП відносять: догану, сувору догану; зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх заміняють, чи під нагляд педагогічному чи трудовому колективу за їх згодою, чи то за проханням окремих громадян; попередження [1].

Адміністративний сервіс. Як уже зазначалося вище, адміністративний сервіс як практичний механізм вітчизняного управління та нормативна процесуальна категорія є явищем відносно новітнім. Зокрема, категорію публічного сервісу слід ототожнювати з інститутом адміністративних послуг, що також для України є законодавчою новацією, оскільки не багато часу минуло з моменту прийняття та підписання ЗУ «Про адміністративні послуги» (2012 р.) [4].

Зміст же адміністративного сервісу, на моє власне переконання, найбільш доцільно та актуально розкривати через призму аналізу таких термінів: «обслуговування громадян публічною адміністрацією», «центри обслуговування громадян (надання адміністративних послуг)», «контроль обслуговування громадян».

Обслуговування громадян публічною адміністрацією – діяльність суб'єкта з владними повноваженнями (суб'єкта надання адміністративних послуг (службовців структурних підрозділів державних та муніципальних органів)), що спрямовується на задоволення публічного інтересу суб'єктів звернення шляхом розгляду звернень щодо отримання адміністративних послуг у частині поточного опрацювання та прийняття кінцевого рішення по запитам на отримання публічної послуги. Окремо слід проаналізувати предмет публічного інтересу у процесі отримання адміністративної послуги, адже в цьому разі ми розкриємо мету реординаційних правовідносин. Так, предмет публічного інтересу при зверненні за отримання адміністративної послуги становитиме право на отримання самого індивідуально-нормативного документу дозвільного, реєстраційного, ліцензійного, соціального та інших типів, що посвідчуватиме публічно-процесуальне право у певних сферах публічного адміністрування.

Центри обслуговування громадян (надання адміністративних послуг) – робочі органи державних та муніципальних органів чи їх окремих структурних підрозділів, у яких працівники (посадові, службові особи) відповідних органів наділені повноваженнями обслуговувати громадян (надавати адміністративні послуги), за рахунок: консультування відвідувачів (роз'яснення положень чинного законодавства (здебільшого окремих інформаційних карток адміністративної послуги), допомоги у написанні заяви та заповненні супровідних документів (наприклад, податкової декларації), усних рекомендацій щодо процедур надання послуг) та опрацювання звернень (прийняття пакету нормативно-визначених документів, направлення за підвідомчістю (в структурний підрозділ, відповідальний за прийняття проміжного чи кінцевого рішення), винесення уповноваженою посадовою особою (керівника органу чи структурного підрозділу) кінцевого рішення, надання адміністративного документу при позитивному розгляді звернення).

Однак наразі в Україні тривають адміністративні реформи надання адміністративних послуг публічною адміністрацією, і не в усіх владних органах розпочали функціонування центри обслуговування. Зазвичай у більшості органів адміністративні послуги надаються в кабінетному порядку (про це поговоримо надалі), що, безумовно, є негативним аспектом. До прикладу, посадові особи не належним чином можуть використовувати керівні повноваження, а саме необґрунтовано зволікати з прийомами громадян, утворюючи при цьому незручності, суб'єктивно створювати бюрократичні перепони при наданні адміністративної послуги, завуальовано чи прямо витребувати неправомірні вигоди для себе.

Проте в більшості місцевих органів виконавчої влади та муніципалітету (при обласних адміністраціях, обласних та міських радах, територіальних органах Міністерства юстиції, податкових інспекціях фіскальної служби) вже успішно функціонують дані центри, що демонструє дійсне виконання та реалізацію Європейських вимог та стандартів надання адміністративних послуг у практичній площині на тернистому шляху омріяної євроінтеграції.

Якісні контролю обслуговування громадян – ключові принципи процесу надання адміністративних послуг, зміст яких полягає у застосуванні низки стримуючих та мотивуючих заходів. При обслуговуванні громадян у центрах надання адміністративних послуг контроль вважатиметься якісним тільки в тому разі, якщо адміністрацією (адміністративним органом, при якому функціонує центр) органічно буде поєднано дві групи заходів, а саме відомчого та зовнішнього контролю.

Внутрішній контроль здійснюється за допомогою планового та позапланового інспектування та моніторингу (особисте спостереження, обхід секцій (залів) центрів обслуговування) з боку керівників органів та структурних підрозділів, їх заступників, консультантів та дотримання працівниками адміністративного органу, залученого до діяльності центрів адміністративних послуг, усіх процедур (порядків), встановлених у положеннях Закону «Про адміністративні послуги» та відомчих нормативно-розпорядчих документів. Зовнішній контроль здійснюється шляхом проведення планово-строкового анкетування відвідувачів центрів обслуговування громадян, аналізу напо-

внення скриньок звернень громадян та аналізу опитування щодо діяльності відповідних центрів обслуговування на офіційних сайтах (веб-порталах) державних та муніципальних адміністрацій. Ще один аспект, який, власне кажучи, виступає у ролі найбільш обмежуючого механізму щодо отримання неправомірних вигод – це встановлення в приміщеннях центрів (окремо по залах (секціях), а також у кабінеті консультантів) прихованих камер відеоспостереження. Даний контрольний захід здійснюється шляхом аналізу інформації (зчитування) з електронних носіїв окремими структурними підрозділами адміністративного органу та їх центральних апаратів [5].

Висновки. Публічний (адміністративний) примус, що в основному регламентується адміністративно-деліктним законодавством, та отримання якісного публічного сервісу (адміністративних послуг), з одного боку, найбільш очевидного, категорії несумісні, адже особливості юридичної природи цих процесуальних адміністративних правовідносин чітко передбачають відмінності в їх реалізації. У першому випадку відносини публічного примусу – це типові конфліктні правовідносини, оскільки виникатимуть здебільшого під час практичної реалізації адміністративно-деліктних норм. В другому випадку правовідносини з надання адміністративних послуг характеризуватимуться протилежною ознакою – неконфліктністю.

З іншого боку, якісний адміністративний сервіс та оперативне реагування (застосування заходів адміністративного примусу) в контексті розбудови європейської держави, що дотримується принципів демократичного та законного співіснування публічної адміністрації та суспільства, явища взаємопов'язані. Розвиток адміністративного сервісу шляхом утворення все нових і нових центрів обслуговування з надання адміністративних послуг, удосконалення електронного адміністрування (надання адміністративних послуг он-лайн), практично оновлення правоохоронної публічної адміністрації, що супроводжується зміною принципів взаємодії з громадянами, в тому числі, і в частині застосування заходів адміністративного примусу (яскравим прикладом слугує діяльність патрульної поліції), – все це і є тими факторами, що поступово повертають довіру до публічної адміністрації та правоохоронної системи з боку громадськості.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 № 8073-X (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
2. Про національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
3. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550-III (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
4. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-17 (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
5. Тернушак М.М. Правові засади діяльності центрів обслуговування платників податків і зборів : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.М. Тернушак. – Ірпінь, 2015. – 202 с.