

УДК 351.74

Денис Денисюк,

канд. юрид. наук, доцент,
докторант докторантури відділу
організації освітньо-наукової підготовки
Харківського національного університету внутрішніх справ

ЗАВДАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ

У статті приділено увагу законодавчим аспектам закріплення основних завдань діяльності Національної поліції України. Розкривається зміст уведеного в правових обіг терміна «поліцейські послуги». Підтримано позицію, згідно з якою законодавство про діяльність Національної поліції повинно бути доступним для громадськості, досить зрозумілим і точним та у разі необхідності супроводжуватися чітким підзаконним регулюванням.

Ключові слова: Національна поліція, орган виконавчої влади, завдання, поліцейські послуги, верховенство права, дотримання прав і свобод людини, публічна безпека і порядок, протидія злочинності.

Постановка проблеми. Стабільне та ефективне функціонування Національної поліції України є необхідною умовою захисту конституційного ладу, забезпечення законності і правопорядку, дотримання прав і свобод людини та громадянина. Від ефективності діяльності Національної поліції України значною мірою залежить успішність реалізації національних інтересів та стабільність суспільного розвитку. Із цієї точки зору однією із найбільш серйозних проблем є необхідність законодавчого закріплення завдань Національної поліції як сервісної поліцейської служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичне підґрунтя дослідження завдань Національної поліції України склали наукові праці вітчизняних і зарубіжних фахівців з адміністративного права, теорії держави і права, конституційного права, інших галузевих правових наук, зокрема: В. Б. Авер'янова, О. П. Альохіна, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, О. В. Джафарової, С. В. Ківалова, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. М. Клоєва, О. В. Кузьменко, А. М. Куліша, О. М. Музичука, О. П. Рябченко, А. О. Селіванова, Ю. А. Тихомирова, М. М. Тищенко, С. О. Шатрави та ін.

Наявність правових питань щодо законодавчого закріплення основних завдань Національної поліції України та їх змісту й обумовлює необхідність їх дослідження, що і становить предмет даної статті.

Виклад основного матеріалу. Спочатку слід сказати, що у філософському значенні

завдання – це не просто завдання, а «соціальне завдання», і воно витлумачується у цьому сенсі «як необхідність для суб'єкта (суспільства, соціальної спільноти, особи) здійснити у майбутньому визначену діяльність», а мета – як «ідеальний, насамперед, визначений результат людської діяльності, спрямований на перетворення дійсності відповідно до усвідомленої людиною потреби. Мета є безпосереднім внутрішнім спонукальним мотивом людської діяльності» [1, с. 51].

Отже, мета функціонування державного органу – це довгострокова нормативна орієнтація, що визначається законом, положенням, уставом, іншим нормативним правовим актом і яка виражається у неперервному вирішенні завдань, що виникають, шляхом здійснення певних публічно-правових функцій [2, с. 25].

У зв'язку із зазначеним завдання, які стоять перед органами Національної поліції України, конкретизують їхню мету та засоби її досягнення. Тому мету і завдання органів Національної поліції України ми розглядаємо як дві категорії, що тісно пов'язані між собою, але різні за змістом та значенням.

Мета – це результат, на досягнення якого спрямована вся діяльність органів Національної поліції України. Мета діяльності органів Національної поліції України визначається їхнім правовим статусом, місцем і роллю в державі. Водночас завдання органів Національної поліції України є похідними від мети, що стоїть перед ними. Вони конкретизують мету та визначають засоби її досягнення. У зв'язку із зазначеним основою ме-

тою діяльності органів Національної поліції України відповідно до нормативно-правових актів є забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [3; 4].

Водночас основні завдання органів Національної поліції України мають своє закріплення в Законі України від 02.07.2015 № 580-VIII «Про Національну поліцію» та Постанові Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію».

Так, відповідно до Закону України від 02.07.2015 № 580-VIII «Про Національну поліцію» завданням 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 з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Варто наголосити на тому, що запровадження терміна «поліцейські послуги» для характеристики завдань Національної поліції свідчить про намагання змінити філософію цього виду правоохоронного органу – трансформувати його функції з контрольно-репресивних на сервісні.

Отже, слід констатувати, що Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII «Про Національну поліцію» задає правильне русло для формування правоохоронного органу нової якості. Хоча, безперечно, від тексту Закону України від 02.07.2015 № 580-VIII та назви органу така якість залежить не настільки суттєво, наскільки на неї впливатиме подальша практика добору кадрів, організації їхньої роботи, матеріально-технічного забезпечення та комунікації поліцейських із суспільством [5]. Загалом громадськість погоджується та насправді схвалює здійснення поліцією легітимної влади доти, доки помітно, що поліція виконує свої завдання в етично прийнятні способи і заради гідних демократичних цінностей. У свою чергу, коли вона задовольняє ці вимоги, поліція має повне право розраховувати, що громадськість довірятиме їй виконувати її обов'язки та співпрацюватиме з нею в цьому [6, с. 24].

У зв'язку із зазначеним саме забезпечення спокою та закону в суспільстві і є класичними загальними цілями поліції та її головною відповідальністю, яку часто називають завданням забезпечення поліцією «публічного порядку». Це дуже широке поняття, яке включає в себе цілу низку заходів, що здійснює поліція, серед яких можна назвати охорону

безпеки і недоторканності осіб (як фізичних, так і юридичних) і майна (як приватного, так і публічного) та застосування закону у відносинах між державою і приватними особами, а також між особами [6, с. 31].

Ми погоджуємось із позицією Д. М. Ласович, що 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 повинно бути у сучасній демократичній державі; по-друге, повернути довіру населення, перш за все, 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. Все вищезазначене повинно сприяти створенню поліції саме як сервісної служби, що відображає прагнення влади змусити правоохоронну систему служити інтересам громадян і суспільству в цілому, захищати та сприяти їх нормальній реалізації [7, с. 142].

Дотримання основоположних прав осіб і свобод у тому вигляді, в якому вони закріплені в Європейській конвенції про права людини, як завдання поліції є, напевне, головною суттєвою рисою органів Національної поліції України, що стоїть на службі суспільства, керованого верховенством права. Ця мета передбачає не тільки окремий обов'язок із захисту цих прав, а й наявність обмежень у діяльності поліції під час виконання інших завдань.

Недаремно основним принципом діяльності органів Національної поліції України закріплено верховенство права, що застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

Отже, формулювання «зокрема, в Європейській конвенції про права людини» було обране для того, щоб дати конкретне посилання на конкретний правовий інструмент, не заперечуючи при цьому важливості інших документів, що стосуються прав людини [6, с. 31].

Тому діяльність поліції із забезпечення верховенства права повинна включати в себе два різні, але взаємопов'язані обов'язки: забезпечувати дотримання офіційних законів, належним чином прийнятих державою, що включає забезпечення загального стану публічного спокою, та пов'язаний із цим обов'язок суворо обмежуватися власними

визначеними повноваженнями, утримуючись від будь-яких свавільних дій і дотримуючись особистих прав і свобод представників громадськості. Верховенство права передбачає не тільки, що робиться, але і те, як це робиться. Виконуючи свої обов'язки, поліція повинна дотримуватись індивідуальних прав громадян, включаючи права людини і свободи людини, і не вчиняти свавільних або протиправних дій. Це є основоположним для розуміння верховенства права і, отже, для значущості і для мети діяльності поліції в демократичній державі [6, с. 25].

Ведучи мову про протидію злочинності, під нею слід розуміти цілеспрямовану діяльність, що проводиться державою та суспільством на основі наукового розуміння злочинності та причин, що її породжують [8, с. 98].

Як впливає з Рекомендації № R (83) 7 Комітету міністрів Ради Європи про участь громадськості в політиці з боротьби зі злочинністю, для того, щоб попередження злочинності було ефективним, потрібна участь всього суспільства, включаючи громадськість. Вже декілька років часто заходить мова про «партнерство у запобіганні злочинності», і це свідчить про те, що це завдання, яким повинна займатися не тільки поліція. Заходи із запобігання злочинності, які здійснює поліція, інші органи та громадськість, мають бути скоординованими, хоча в більшості держав Європейських країн відповідальність за політику із запобігання злочинності не покладається безпосередньо на поліцію, поліція все ж залишається одним з головних відповідальних за неї, а в суспільстві, керованому верховенством права, це потребує певних гарантій від будь-яких зловживань [6, с. 31].

У зв'язку із викладеним варто вказати, що протидія злочинності повинна включати всі засоби і методи впливу на злочинність, до яких належать: загальнодержавні засоби економічного, політичного і виховного впливу, які безпосередньо не спрямовані на протидію злочинності, але справляють на неї суттєвий вплив; засоби законодавчого, правового порядку, що визначають основні напрями, які поєднують переконання і примус у протидії злочинності; діяльність державних органів, громадських організацій, органів поліції з виявлення причин та умов скоєння конкретних злочинів та життя засобів щодо їх усунення; безпосередня, постійна і послідовна робота органів поліції з розкриття злочинів, розслідування і розгляду кримінальних справ, виправлення осіб, що скоїли злочини, нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі; проведення розшукових і оперативнорозшукових заходів, зумовлених ситуацією, що склалася [8, с. 98-99].

Надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги, є ще одним завданням діяльності органів Національної поліції України. Включення до завдань Національної поліції функції надання послуг є дещо іншим, оскільки це змінює роль поліції, яка перестає бути «силою», яка застосовується до суспільства, і стає органом надання «послуг» суспільству.

Варто наголосити на тому, що протягом останніх років у Європі простежується чітка тенденція повніше інтегрувати поліцію в громадянське суспільство і наближати 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, то розділ «послуг» слід ввести в список завдань сучасної демократичної поліції [6, с. 32].

Водночас слід акцентувати увагу на тому, що надання поліцією допомоги стосується конкретних ситуацій, в яких вона повинна бути зобов'язана втручатися, наприклад, коли потрібно надати допомогу людині в небезпеці або допомагати людям зв'язатися з іншими органами влади або соціальними службами, при цьому аспект «послуг» у діяльності поліції залишається розмитим, і він важко піддається визначенню. Загалом функція поліції як органу публічної служби пов'язана з роллю поліції як органу, до якого може звертатися населення, і доступність поліції є в цьому сенсі одним із найбільш важливих і основних елементів. Функція надання послуг поліцією більше пов'язана зі ставленням населення до поліції, ніж з наділенням її широкими функціями з надання послуг на додаток до її традиційних завдань. Зрозуміло, що поліція не може брати на себе занадто велику відповідальність з надання послуг суспільству [6, с. 32].

Водночас звернення до Постанови Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» дає можливість вказати, що основними завданнями Національної поліції є: 1) реалізація державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку; 2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики в зазначених сферах; 3) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з осо-

бистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [3].

Тут ми можемо спостерігати, що відбувається підміна закріпленого на рівні Закону терміна «поліцейські послуги», на зміст якого ми звертали увагу вище, терміном «державна політика» у відповідних сферах.

Все ж такі державна політика є системою цілеспрямованих заходів, які мають на меті розв'язання тих чи інших суспільних проблем, задоволення суспільних інтересів, забезпечення стабільності конституційного, економічного, правового ладу країни. При цьому специфікацією державної політики є те, що вона реалізується через владні структури, які мають повноваження щодо застосування монопольного права держави на законний примус. У результаті цього важливою умовою успішності державної політики є не просто її легальність, а й легітимність. Це пояснюється тим, що у зв'язку з фундаментальним переглядом ролі та завдань держави стосовно суспільства, коли держава розглядається не як самодостатній інститут панування, а як засіб обслуговування суспільних інтересів, державна політика вже не може оцінюватись виключно через критерії її відповідальності законам, адже, як відомо, інколи закони можуть бути не правовими [9, с. 37], але повинна сприйматись широкими верствами суспільства як справедлива, адекватна суспільним очікуванням і відповідним універсальним цінностям права.

Водночас державна політика не може бути зведена до простої сукупності державних програм правового, культурного, економічного, соціального, екологічного розвитку. Оскільки держава є суб'єктом державної політики, то ця діяльність має певним чином впливати на об'єктивний стан справ у тій чи іншій сфері. Якщо ж цього немає, якщо не реалізується зв'язок між суб'єктом державної політики та її об'єктом, то не існує і самої державної політики, або ми маємо справу лише з певною фікцією чи, використовуючи поняття, запропоноване Ж. Бодріаром, «симулятором» державної політики. Із цього погляду державна політика не тільки розробляється державою, а й реалізується нею, і така держава, як зазначає А. Гальчинський, повинна бути «дієздатною» [10, с. 166].

Сама ж реалізація державної політики органами державної влади означає, що ця їхня діяльність відбувається згідно з тією моделлю організації самої державної влади, а також її відносин із суспільством, яка конституційно визнана в країні і запроваджується у практиці державного і суспільного життя.

Висновки

Враховуючи викладене, можемо спостерігати на рівні нормативно-правових актів розбіжність основних завдань, які покладаються на Національну поліцію України і деякою мірою маємо констатувати складність адміністративно-правового статусу даного центрального органу виконавчої влади відповідно до Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI VIII «Про центральні органи виконавчої влади» [11].

Загалом, Національна поліція України, проходячи етап становлення, повинна бути весь час зорієнтована на інтереси громадськості, а законодавство про діяльність поліції має бути доступним для громадськості, досить зрозумілим і точним та у разі необхідності супроводжуватися чітким підзаконним регулюванням, яке також повинно бути доступним і зрозумілим для громадськості.

Список використаних джерел:

1. Микульця І. І. Адміністративно-правовий статус органів юстиції України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Микульця Іван Іванович. – Херсон, 2014. – 203 с.
2. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров // Журнал Российского права. – 2000. – № 10. – С. 22–39.
3. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/877-2015-%D0%BF>.
4. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/580-19>.
5. Чим відрізнятиметься нова поліція : головні факти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lviv.vgorode.ua/news/sobytyia/263243-chym-vidrizniatymetsia-nova-politsiia-holovni-fakty>
6. Статус поліції : міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О. А. Банчука. – К. : Москаленко О.М., 2013. – 588 с.
7. Ластович Д. М. Місце та значення поліцейських послуг в діяльності національної поліції [Електронний ресурс] / Д. М. Ластович // Форум права. – 2016. – № 1. – С. 141–146. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_1_25.pdf
8. Шинальський О. І. Покарання в системі засобів протидії злочинності : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / Шинальський Олександр Іванович. – К., 2003. – 195 с.
9. Пал Л. Міграційні потоки у сучасному світі / Л. Пал. – К. : Основи, 1999. – 137 с.
10. Гальчинський А. С. Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу / А. С. Гальчинський. – К. : Українські пропілеї, 2001. – 320 с.
11. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/3166-17>.

В статье уделено внимание законодательным аспектам закрепления основных задач деятельности Национальной полиции Украины. Раскрывается содержание введённого в правовой оборот термина «полицейские услуги». Поддержана позиция, согласно которой законодательство о деятельности Национальной полиции должно быть доступным для общественности, достаточно понятным и точным и при необходимости сопровождаться чётким подзаконным регулированием.

Ключевые слова: Национальная полиция, орган исполнительной власти, задачи, полицейские услуги, верховенство права, соблюдение прав и свобод человека, публичная безопасность и порядок, противодействие преступности.

The paper paid attention to legal aspects of securing the main tasks of the National Police of Ukraine. The content driven circulation in the legal term «police services». Supported the view that legislation on the activities of the National Police should be available to the public sufficiently clear and precise, and, if necessary accompanied by clear subordinate regulation.

Key words: National Police of executive authority, tasks, police services, rule of law, human rights and freedoms, public safety and order, combating crime.

