

УДК 351.741(477)

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313.2019.7.21>**Геннадій Шевчук,**

канд. юрид. наук,

доцент кафедри поліцейського права

Національної академії внутрішніх справ

## ПРИНЦИПИ ТА ЗАВДАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті визначено та досліджено основні принципи та завдання Національної поліції України, які відображені у чинному Законі України «Про національну поліцію». Основні принципи включають: верховенство права; законність; дотримання прав і свобод людини; відкритість і прозорість; політичний нейтралітет; взаємодія з населенням на основі партнерства; безперервність. Визначено, що принципи діяльності Національної поліції України слід розуміти як сукупність фундаментальних, керівних ідей, викладених в сутності діяльності поліції як державного органу, на підставі якої формується діяльність у сфері діяльності поліції. Підкреслюється, що основи діяльності поліції закладають основи для визначення основних завдань поліції. Сьогодні законодавцем визначені такі завдання надання поліцейських послуг у таких сферах: забезпечення громадської безпеки і порядку; захист прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; попередження злочинності; надання допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги в межах, встановлених законом. Взаємозв'язок принципів і завдань поліції, в якому зазначається, що реалізація завдань Національної поліції в Україні означає, що діяльність поліції здійснюється на основі принципів, закріплених у чинному законодавстві, з урахуванням поточних дій. Наголошується на тенденціях європейської інтеграції. Наголошено на необхідності внесення змін і доповнень шляхом законодавчого роз'яснення таких понять, як «принцип взаємодії поліції з населенням на основі партнерства», «оцінка рівня довіри», розширення прав людини самостійних соціологічних досліджень і визначення сутності категорії «поліцейська служба». Зроблено висновок, що Національна поліція України сьогодні, завершуючи черговий етап свого функціонування та розвитку, повинна весь час будувати свою діяльність на основі тих демократичних цінностей та керівних принципів, які покладені в основу їхньої діяльності. Водночас передумовою успішної та ефективної реалізації поліцією своїх завдань є досконале законодавство, що має бути більш точним, зрозумілим та доступним.

**Ключові слова:** принципи діяльності, завдання, правоохоронна функція, Національна поліція, Україна.

**Постановка проблеми.** Створення Національної поліції України у 2015 році ознаменувало нову історичну епоху правоохоронних органів з принципово новими підходами у практичній діяльності як поліції в цілому, так і окремого працівника. На цей час вже 5 років Національна поліція України функціонує як повноцінний орган державної влади, який надає сервісні послуги населенню, що дає можливість говорити як про позитивні зрушення, так і про виявлені недоліки (чи то законодавчого, чи то організаційного характеру).

Загальновідомо, що діяльність будь-якого державного органу повинна реалізовуватися відповідно до покладених на нього завдань, а ті своєю чергою повинні базуватися на осно-

вних ідеях (принципах) функціонування органу державної влади. Чинне законодавство України у сфері поліцейської діяльності закріпило ряд принципів, що в ідеальному задумі повинні були стати орієнтиром на поліцію європейського зразка, на їх основі повинна була базуватися вся діяльність поліції як органу, що покликаний надавати сервісні послуги населенню. Водночас практика сьогодення показує дещо іншу реальність та подекуди неефективність закріплених у Законі України «Про Національну поліцію» принципів її діяльності.

Вказане знову й знову зумовлює наукові дослідження, що присвячені аналізу реалізації принципів та завдань діяльності поліції як одного із основних складників адміні-

стративно-правового статусу Національної поліції України. Оскільки від правильності застосування кожного принципу залежить ефективність усієї системи поліції, рівень довіри населення до їх практичної роботи та головне – можна сміливо вести мову про успішність реформування Міністерства внутрішніх справ.

**Метою статті** є аналіз принципів та завдань Національної поліції України як суб'єкта реалізації правоохоронної функції держави, а також надання практичних пропозицій та рекомендацій вдосконалення порядку їх реалізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання визначення основних принципів діяльності та завдань Національної поліції України весь час перебувають у полі наукових досліджень вітчизняних науковців. Серед останніх можна виділити праці таких науковців, як О.М. Бандурка, О.К. Безсмертний, В.М. Бурденюк, С.М. Гусаров, М.П. Гурковський, О.В. Ковальов, А.Т. Комзюк, С.Л. Курило, Р.С. Мельник, О.М. Музичук, О.С. Проневич, О.П. Рябченко, В.В. Сокурченко, В.В. Чумак, В.І. Шамрай та деякі інші. Наукові праці вказаних дослідників безумовно мають теоретичне та практичне значення, однак, враховуючи умови сьогодення, необхідно переглянути концептуальні підходи до розуміння сутності принципів діяльності поліції та їх завдань, особливостей їх реалізації.

**Виклад основного матеріалу.** Першочергово слід наголосити, що реформування Міністерства внутрішніх справ свідчить про те, що система змінюється відповідно до реалій, що притаманні суспільству на певних етапах його розвитку, та відповідно до європейських стандартів. В таких процесах діяльність Національної поліції України визначена шляхом прийняття основного поліцейського нормативно-правового акту – Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII [1]. Вказаний нормативно-правовий акт закріпив принципово нові, керівні основоположні ідеї, які, як слушно вказує М.П. Гурковський, є сполучною ланкою між нормативними приписами різної галузевої належності, на яких повинна ґрунтуватися робота поліції [2, с. 173].

В. Шатіло вказує, що загальновідомим є положення про те, що в конституціях та законах, які юридично визначають основи конституційного ладу та його взаємодію із суспільством, чітко викристалізовується тенденція до формального визначення як принципів, так і методів впливу держави на

суспільство [3, с. 66]. У зв'язку з цим доцільно визначити сутність такої категорії, як «принцип».

Загалом категорія «принцип» походить від французького слова “principe” і латинського – “principium” [4, с. 60]. За змістом ці категорії є тотожними та означають початок чогось; те, що лежить в основі деякої сукупності фактів або знань зі збереженням первинного відтінку [5, с. 214]; основне, вихідне положення будь-якої теорії, вчення, наукової системи [6, с. 439]; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства [7, с. 941].

У сучасному розумінні «принципи організації й діяльності органів державної влади» – це законодавчі, відправні засади, ідеї, положення, які виступають основою формування, організації та функціонування органів публічної влади [3, с. 66]. Визначаючи сутність категорії «принцип», деякі дослідники виділяють кілька груп значень його як юридичної категорії:

- принцип як основоположна правда (істина), закон, доктрина або припущення;
- принцип як загальне правило або стандарт;
- принцип як сукупність моральних та етичних стандартів;
- принцип як визначена наперед політика або спосіб дії;
- принцип як основа або необхідний якісний складник або елемент, що визначає внутрішню природу або окремі характеристики поведінки [8, с. 74].

Таким чином, під принципами діяльності Національної поліції України слід розуміти сукупність основоположних, керівних ідей, що закладені в сутність діяльності поліції як державного органу, та на основі яких формуються певні правила поведінки у сфері поліцейської діяльності.

Національна поліція України відповідно до чинного законодавства у ході реалізації своєї діяльності керується такими принципами: верховенства права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості, політичної нейтральності, взаємодії з населенням на засадах партнерства, безперервності. Оскільки ж служба в поліції прирівнюється до державної служби, слід вказати принципи державної служби, що закріплені у Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII: 1) верховенства права; 2) законності; 3) професіоналізму; 4) патріотизму; 5) добросовісності; 6) ефективності; 7) забезпечення рівного доступу до державної служби; 8) політичної неупередженості; 9) прозорості; 10) стабільності [9]. Останні ж є

визначальними не лише для Національної поліції України, але й для усіх органів державної влади. Саме тому слід виокремити спеціальні принципи діяльності, що притаманні винятково органам та підрозділам Національної поліції України.

Так, Закон України «Про Національну поліцію» закріплює наступні принципи:

1) Верховенства права – вказаний принцип знайшов своє втілення із Конституції України, яка у статті 3 закріпила, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [10]. Тобто принцип верховенства права визначає пріоритет забезпечення реалізації прав людини, діяльність поліції повинна бути спрямована на утвердження демократичних тенденцій розвитку цінності людини.

2) Принцип дотримання прав і свобод людини тісно пов'язаний із попереднім та передбачає забезпечення реалізації прав та свобод людини відповідно до вимог законів. Закон визначає, що поліція має право обмежувати права та свободи людини лише у виключних та передбачених чинним законодавством випадках, на підставі та у спосіб, що визначені законом. Забороняється терпимо ставитися до будь-яких форм жорстокого, нелюдського або такого, що принижує честь і гідність людини, поводження чи покарання. В той же час, на наш погляд, з урахуванням положень чинної Конституції України вбачаємо за доцільне розширити редакцію цього принципу, додавши до «прав і свобод людини» формулювання «законні інтереси», що в цілому відповідає концепції правової та соціально орієнтованої держави.

3) Законність як принцип діяльності поліції не є новим: загальноприйнятним є положення про те, що поліція зобов'язана діяти відповідно до вимог закону, тобто дотримуватися і виконувати закон.

4) Відкритість та прозорість – вказаний принцип є визначальним, коли йдеться про рівень довіри населення до поліції, оскільки вказаний принцип повною мірою розкривається під час висвітлення діяльності поліції до громадськості через засоби масової інформації або на офіційному веб-порталі центрального органу управління поліції.

5) Політична нейтральність передбачає заборону здійснення у поліції політичної діяльності, під час виконання службових

обов'язків забороняється висловлювати власні політичні думки та переконання. Ми погоджуємося з позицією Д.С. Денисюка, який вказує, що, враховуючи особливості реалізації принципу політичної нейтральності, доречним вбачається більш деталізувати цей принцип, тому що неякісне його застосування призведе до погіршення загальної ефективності роботи. Потрібно розробити системи менеджменту та механізми виконавчого контролю (розмежування компетенції, усунення дублювання повноважень), які зведуть до мінімуму можливість прийняття керівництвом рішень безпосередньо під впливом політичних сил або ж під впливом власних політичних уподобань [11, с. 68].

6) Новелою як для поліцейського законодавства, так і практичної діяльності поліції стало запровадження нового принципу – взаємодії з населенням на засадах партнерства, сутність якого полягає у налагодженні тісної співпраці поліції з місцевими органами та територіальними громадами, міським населенням або окремими громадянами. Закон України «Про Національну поліцію» у статті 11 визначає, що діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції. Оцінка рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [1]. Тобто йдеться про так звану концепцію «Community Policing», де поліція та громада спільно вирішують нагальні питання місцевого рівня. В той же час виникають питання до механізму визначення оцінки рівня довіри населення до поліції. Постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Порядком проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції від 7 лютого 2018 року № 58 (далі – Постанова) [12]. Відповідно, вказана Постанова визначає механізм оцінки рівня довіри населення до поліції, де визначає завдання, які стоять перед Національною поліцією. Своєю чергою незалежна соціологічна служба, яка проводить оцінку, готує:

- програму проведення дослідження;
- опитувальник за визначеними Національною поліцією питаннями;
- проводить дослідження рівня довіри населення до Національної поліції;
- узагальнює та аналізує результати дослідження, оцінює рівень довіри населення до Національної поліції;

– готує підсумкову аналітичну інформацію про результати проведення оцінки;

– надає Національній поліції підсумкову аналітичну інформацію про результати проведення оцінки [12].

Тобто можна зробити висновок, що незалежна соціологічна служба позбавлена функції репрезентативної вибірки та можливості вибору запитань для проведення соціологічного опитування. Викладене дає підстави говорити про необхідність законодавчого врегулювання вказаних вище питань з метою усунення деяких суперечних законодавчих положень та надання незалежним соціологічним службам більш широких прав з проведення соціологічного дослідження, що є необхідною умовою успішної реалізації принципу "CommunityPolicing".

7) Останній принцип діяльності поліції – це безперервність, стосовно якого на практиці виникає безліч питань, а саме: Чи буде нести працівник поліції відповідальність у випадку ненадання допомоги у позаслужбовий час? Надання допомоги під час відпустки є правом чи обов'язком поліцейського? Та інше. Вказане зумовлено досить розмитим законодавчим формулюванням – поліція забезпечує безперервне та цілодобове виконання своїх завдань. Кожен має право в будь-який час звернутися за допомогою до поліції або поліцейського. Поліція не має права відмовити в розгляді або відкласти розгляд звернень стосовно забезпечення прав і свобод людини, юридичних осіб, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань з посиланням на вихідний, святковий чи неробочий день або закінчення робочого дня [1]. Враховуючи викладене, вважаємо, що наразі є потреба у більш чіткому врегулюванні питання визначення сутності принципу безперервності.

Своєю чергою принципи як підґрунтя поліцейської діяльності закладають підвалини для визначення основних завдань поліції. Сьогодні законодавець визначає такі завдання:

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 з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [1].

Ключовим у викладеному є нова законодавча конструкція «поліцейські послуги», визначення сутності якого не врегульовано на законодавчому рівні. В той же час, ведучи мову про надання «поліцейських послуг», ми

маємо змогу говорити про зміну парадигми системи поліції – від карального органу до органу європейського зразка.

Ми приєднуємося до позиції Д.М. Ластович, що впровадження терміну «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, 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 оснащення поліцейських; по-п'яте, оптимізувати організаційно-функціональну та штатну структуру 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 [13, с. 142].

Таким чином, реалізація завдань Національної поліції в Україні означає, що поліцейська діяльність відбувається на основі закріплених у чинному законодавстві принципів з урахуванням сучасних тенденцій європейської інтеграції. Принципи як керівні ідеї, що покладені в основу функціонування кожного органу та підрозділу поліції, покликані сприяти подальшій розбудові поліції як інституту європейського зразка. Своєю чергою завдання поліції визначають засоби здійснення поліцейської діяльності, що базуються на відповідних принципах.

#### Висновки

Національна поліція України сьогодні, завершуючи черговий етап свого функціонування та розвитку, повинна весь час будувати свою діяльність на основі тих демократичних цінностей та керівних принципів, які покладені в основу їхньої діяльності. Водночас передумовою успішної та ефективної реалізації поліцією своїх завдань є досконале законодавство, що наразі повинно бути більш точним, зрозумілим та доступним. У зв'язку з цим, на наш погляд, є нагальним внести зміни та доповнення шляхом законодавчого роз'яснення таких понять, як «принцип взаємодії поліції з населенням на засадах партнерства» та «оцінка рівня довіри», та

розширити права незалежних соціологічних досліджень й визначити сутність категорії «поліцейські послуги».

Реалізація вказаних законодавчих пропозицій значною мірою вплине на ефективність роботи поліції, наблизить громадськість до їхньої діяльності, що в кінцевому підсумку буде сприяти більш високим показникам рівня довіри населення до поліції.

Вказане зумовлює подальші наукові дослідження з питань визначення принципів та завдань поліції з урахуванням успішного міжнародного досвіду з метою його подальшої імплементації в практичний складник діяльності органів та підрозділів Національної поліції України.

#### Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 02.06.2019).

2. Гурковський М.П., Єсімов С.С. Основні принципи діяльності поліції щодо забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Науковий Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 171–184.

3. Шатіло В. Принципи діяльності державної влади і методи їх здійснення. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2014. № 1 (99). С. 66–70.

4. Грушевський В.А. Адміністративно-правовий статус регіональних управлінь державної фіскальної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 212 с.

5. Гринчишин Д.Г., Гумецька Л.Л., Карпова В.Л. Короткий тлумачний словник української мови. Київ : Рад. школа, 1978. 421 с.

6. Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Малый толковый словарь русского языка. Москва : Русский язык, 1990. 456 с.

7. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. 1051 с.

8. Грищенко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. Адміністративне право України : підручник / під ред. І. С. Грищенка. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

9. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 02.06.2019).

10. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 02.06.2019).

11. Денисюк Д.С. Принципи діяльності національної поліції України : теорія та практика реалізації. *Митна справа*. 2015. №5(101). С. 63-68.

12. Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лют. 2018 р. № 58. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pro-zatverdzhennya-poryadku-provedennya-ocinki-rivnya-doviri-naseleennya-donacionalnoyi-policiyi> (дата звернення: 02.06.2019).

13. Ластович Д.М. Місце та значення поліцейських послуг в діяльності національної поліції. *Форум права*. 2016. № 1. С. 141–146. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2016\\_1\\_25.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_1_25.pdf) (дата звернення: 02.06.2019).

*The article defines and investigates the main principles and tasks of the National Police of Ukraine, which are reflected in the current Law of Ukraine "On National Police". The basic principles include: the rule of law; legality; observance of human rights and freedoms; openness and transparency; political neutrality; interaction with the population on the basis of partnership; continuity. It is determined that the principles of the activities of the National Police of Ukraine should be understood as a set of fundamental, guiding ideas outlined in the essence of the activity of the police as a state body, on the basis of which certain rules form activities in the field of police activity. It is emphasized that the foundations of police activities lay the foundations for defining the main tasks of the police. Today, the legislator identified the following tasks for the provision of police services in the following areas: public security and order provision; the protection of human rights and freedoms, as well as the interests of society and the state; crime prevention; Assistance to persons who, because of personal, economic, social or emergencies, need such assistance within the limits established by law. The interrelation of the principles and objectives of the police, which states that the realization of the tasks of the National Police in Ukraine means that the activities of the police are carried out on the basis of the principles enshrined in the current legislation, taking into account current actions. The tendencies of the European integration are emphasized. The necessity of making changes and additions by means of legislative explanation of such concepts as "the principle of interaction of the police with the population on the basis of partnership", "assessment of the level of trust", the expansion of the human rights of independent sociological research and definition of the essence of the category "police service" are stressed. It is concluded that the National Police of Ukraine today, completing its next stage of its functioning and development, must at all times build its activities on the basis of the democratic values and guidelines that underlie their activities. At the same time, the precondition for the successful and effective implementation by the police of its tasks is perfect legislation, which at the moment should be more precise, understandable and accessible.*

**Key words:** principles of activity, task, law enforcement function, National Police, Ukraine.