

УДК 347.9
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).363](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).363)

В. В. Майоров
кандидат юридичних наук,
докторант

Міжрегіональної Академії управління персоналом

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАВДАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Інтенсивні зміни в правоохоронній системі України, зокрема приведення роботи Національної поліції до сучасних європейських і світових вимог, окрім створення належного нормативного підґрунтя для такої діяльності, вимагають удосконалення фахової підготовки поліцейських, підвищення їх професіоналізму та результативності, адже ефективність дій поліції загалом оцінюється з огляду на діяльність конкретних поліцейських. Суспільство оцінює їхнє вміння спілкуватися з громадянами, ухвалювати законні та правильні рішення, адекватно поводитись у типових та екстремальних ситуаціях, проводити затримання правопорушників тощо [1, с. 5].

Ефективність реалізації цих функцій поліції тісно пов'язана із тими завданнями, які виконує Національна поліція. Завдання поліції належать до чинників, що зумовлюють нормативно-правовий статус поліції і визначають специфіку її організаційної побудови, визначають цілі, досягнення яких вона має прагнути у своїй діяльності.

Окрім аспекти зазначеної проблеми опосередковано досліджували в наукових працях В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, К.С. Бельський, С.М. Гусаров, Д.П. Калайнов, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, Я.Ю. Кондратьєв, С.Ф. Константінов, М.В. Корнієнко, А.Т. Комзюк, В.І. Олефір, К.Б. Левченко, Р.С. Мельник, О.В. Негодченко, О.Ю. Синявська, М.О. Тучак, Х.П. Ярмачі, О.Н. Ярмиш та інші вчені.

Однак варто зауважити, що зазначена проблема розглядалася в умовах, коли Національна поліція перебувала в процесі свого становлення. Сьогодні ці наукові дослідження дещо втратили свою актуальність і потребують нового переосмислення. Крім того, новітні зміни в організаційно-правовому регулюванні діяльності Національної поліції об'єктивно зумовлюють необхідність класифікації та поглибленого сутнісного аналізу її завдань.

Основні завдання органів Національної поліції України закріплені в Законі України від 02.07.2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію» та Постанові Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію».

Так, відповідно до Закону України від 02.07.2015 р. № 580-VIII «Про Національну по-

ліцію» 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.

Вказані завдання поліції цілком узгоджуються з низкою міжнародних правових актів, до яких можна віднести Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН (док. ООН А/RES/2200 А (XXI)), Загальну декларацію прав людини, прийняту 10 грудня 1948 року Генеральною Асамблеєю ООН (док. ООН/PES/217 А), Декларацію про поліцію, Резолюцію Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979), Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17 грудня 1979 р.

Відповідно до частини 1 п. 1 статті 2 Закону України від 02.07.2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію» забезпечення публічної безпеки і порядку є одним із основних завдань поліції. Що стосується цього завдання, то сьогодні терміни «публічний порядок» та «публічна безпека» викликають жваві дискусії.

Крім того, до цього часу залишається не визначеним у законодавстві України тлумачення змісту понять «публічний порядок» та «публічна безпека», а також тлумачення діяльності з їх підтримання та забезпечення. У зв'язку з цим слід зазначити, що у Конституції України використовуються терміни «національна безпека», «територіальна цілісність» та «громадський порядок» (п. 7 ст. 138). Крім того, Кримінальний Кодекс України та Кодекс України про адміністративні правопорушення також оперують ustalеними термінами, якими є «громадський порядок» та «громадська безпека», а ст. 222 КУпАП надає органам Національної поліції право розгляду та вирішення справ про порушення громадського порядку. Також слід звернути увагу на те, що поряд з іншими завданнями, покладеними на МВС України і Національну гвардію України, Указом Президента України від 24.09.2015 р. № 555 ви-

значається ще й завдання з охорони та забезпечення громадського порядку та громадської безпеки.

Крім того, також слід звернути увагу на те, що у Положенні про патрульну службу МВС вживаються поняття «публічний порядок», «громадський порядок», «громадська безпека».

На нашу думку, сьогодні вкрай необхідно або повернутися до термінів «громадська безпека» та «громадський порядок», або ж у Законі України «Про Національну поліцію» надати тлумачення поняттям «публічна безпека» та «публічний порядок». Внесення ж змін до законодавства щодо приведення його до вимог Закону України «Про Національну поліцію», на наш погляд, є сумнівним, адже це потребує внесення змін та доповнень до багатьох правових актів, серед яких і Конституція України.

Відповідно до п. 2 частини 1 статті 2 Закону України від 02.07.2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію» до основних завдань поліції належить також надання поліцейських послуг у сфері охорони прав і свобод людини та також інтересів суспільства і держави.

У статті 2 Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17 грудня 1979 р. ідеться, що при виконанні своїх обов'язків службовці органів правопорядку повинні поважати і захищати людську гідність, підтримувати та захищати права людини стосовно всіх осіб. Права людини, про які йде мова, визначені і захищені національним і міжнародним правом. Серед відповідних міжнародних документів – Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Декларація про захист усіх осіб від катування та іншого жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження і покарання, Декларація ООН про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Міжнародна конвенція про припинення злочину апартеїду та покарання за нього, Конвенція про запобігання і покарання злочинів геноциду, Мінімальні стандартні правила поводження з ув'язненими і Віденська конвенція про консульські відносини [2].

Отже, ми бачимо, що це завдання узгоджується з міжнародними правовими актами та впливає з них.

Також до завдань поліції належить діяльність з надання поліцейських послуг з протидії злочинності (п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України від 02.07.2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію»). Таку діяльність можна визначити як систему різноманітних видів діяльності та комплексних заходів, спрямованих на попередження, усунення, нейтралізацію і обмеження (ослаблення) факторів, що детермінують злочинність. Змістова сторона поняття «протидія злочинно-

сті» містить два аспекти – кримінально-правовий і кримінологічний. Кримінально-правовий аспект становить діяльність правоохоронних органів з виявлення й розслідування злочинів, виявлення винних осіб і притягнення їх до встановленої законом відповідальності, судовий розгляд кримінальних справ і виконання покарань. Кримінологічний аспект становить діяльність правоохоронних і інших органів із виявлення факторів, що спричиняють злочинність, їх усунення, ослаблення, нейтралізації, а також попередження виникнення нових [2].

Протидіючи злочинності, служби та підрозділи поліції здійснюють профілактику, запобігання і припинення злочинів. Профілактика злочинів – це цілеспрямоване виявлення й усунення причин та умов конкретних злочинів, окремих груп або видів злочинів. Запобігання злочинам – це недопущення реалізації замислених злочинів шляхом установлення осіб, які намагаються їх вчинити, а також ужиття щодо них необхідних заходів, передбачених законом, поєднане з оздоровленням обстановки в мікросередовищі. Припинення злочинів – це перешкодження продовженню розпочатого злочину та доведенню його до кінця шляхом установлення осіб, які намагалися його вчинити, та вжиття щодо них заходів, у тому числі кримінально-правових, а також створення обстановки, що виключає злочинну діяльність надалі.

Провідними напрямками діяльності поліції у сфері протидії злочинності є такі: 1) виявлення, усунення або нейтралізація причин злочинності, окремих її видів, а також умов, що їй сприяють; 2) виявлення та усунення ситуацій на певних територіях або в певному середовищі, безпосередньо мотивуючих або провокуючих до вчинення злочинів; 3) виявлення у структурі населення груп підвищеного кримінального ризику і зниження цього ризику; 4) виявлення осіб, поведінка яких указує на реальну можливість учинення злочинів, і чинення на них стримуючого і коригуючого впливу, а також в разі необхідності чинення впливу на їхнє найближче оточення [3, с. 19].

Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII до завдань поліції належить також надання поліцейських послуг в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Надання послуг з допомоги – це різні за сферою, змістом та обсягом форми сервісної діяльності поліцейських, спрямовані на реалізацію прав, свобод та законних інтересів осіб, які з особистих, економічних чи соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [3, с. 19].

Водночас слід акцентувати увагу на тому, що надання поліцією допомоги стосується конкретних ситуацій, в яких вона зобов'язана втрутитися, наприклад, коли потрібно надати допомогу людині в небезпеці або допомогти людям зв'язатися з іншими органами влади або соціальними службами. При цьому аспект послуг у діяльності поліції залишається розмитим, він важко піддається визначенню. Загалом функція поліції як органу публічної служби пов'язана з роллю поліції як органу, до якого може звертатися населення. Доступність поліції є в цьому сенсі одним із найбільш важливих і основних елементів. Надання послуг поліцією більше пов'язане 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 [4, с. 32].

Ключовим терміном, який визначає сучасні завдання поліції, є термін «публічні послуги», які виконує поліція, здійснюючи забезпечення публічного порядку та безпеки, а також охорону прав громадян, протидію злочинності тощо. Надання поліцейських послуг є ключовим моментом у діяльності поліції, адже це вказує на філософію її діяльності. Ця філософія стосується допомоги населенню та якісного поліцейського сервісу замість карально-репресивних повноважень.

Як зазначає Д.М. Ластович, основними цілями запровадження поліцейських послуг є такі:

- 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. За умов превалювання радянського підходу до бачення суспільного призначення міліції та організації її роботи реальне втілення даної мети було неможливим. Однак сьогодні, коли владою змінено парадигму розвитку органів внутрішніх справ та звернено увагу на потужний світовий досвід у цій сфері, є усі підстави вважати, що зазначена мета все ж таки буде реалізована;

- повернути довіру населення шляхом наближення правоохоронців до громадян через їх максимальне залучення до роботи на вулицях, а не в кабінетах;

- підвищити якість та ефективність взаємодії правоохоронців з усіма інститутами громадськості, а також з іншими органами влади та місцевого самоврядування;

- забезпечити високий рівень мобільності та оснащеності поліцейських;

- оптимізувати організаційно-функціональну та штатну структури поліцейських сил, а також витрати на їх утримання [5].

Однак така діяльність поліції, як забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав

і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, кваліфікується як простір для надання суспільству Національною поліцією поліцейських послуг. Як і будь-які послуги, вони можуть надаватись тільки тоді, коли на них є попит (у нашому випадку є замовник – суспільство, є виконавець – Національна поліція). Отже, обов'язково мають бути дотримані усі законодавчо визначені складники, що супроводжують поняття «послуги». Загалом ці та інші зауваження стосуються й інших сфер надання поліцейських послуг – охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності тощо.

Чи може діяльність Національної поліції із охорони інтересів суспільства і держави розглядатись як поліцейська послуга? Вважаємо, що це категорія обов'язків Національної поліції [6].

З цього приводу виникає питання щодо того, чи можна поліцію перетворити на відомство з надання поліцейських послуг.

Як зазначає І.В. Зозуля, саме така кваліфікація, умовно кажучи, переносить акцент у діяльності Національної поліції з обов'язкового виконання дій із забезпечення публічної безпеки і порядку, що є безумовною вимогою існування самої поліції, на довільне. Категорія «послуга» формує зовсім інший порядок правовідносин, ніж категорія «обов'язок» [6].

Слід зазначити, що для України достатньо показовим може бути навіть спрощений перелік послуг, що надаються, наприклад, Поліцейською службою Північної Ірландії (Police Service of Northern Ireland). Це допомога у випадках тероризму, бізнес-злочинів, щодо захисту дітей, щодо свободи інформації, інтернет-безпеки, захисту домівки, при домашньому насильстві, у разі придбання та захисту автомобіля, вогнепальної зброї, допомога у сфері охорони здоров'я та психічного здоров'я, охоронних систем, свободи інформації, дронів та малих безпілотних літальних апаратів, парадів та публічної ходи, дороги та водіння, самопомоги та самозахисту, сільської безпеки тощо [6].

В.А. Троян, ведучи мову про сутність публічних послуг в діяльності поліції, слушно зазначає: «Публічно-сервісна діяльність – це діяльність державних інституцій щодо надання публічних послуг. Публічно-сервісна діяльність Національної поліції – це діяльність, що пов'язана з видачею документів дозвільного характеру щодо вогнепальної зброї, боеприпасів, інших предметів, це також діяльність – у сфері дорожнього руху, – у сфері охоронної діяльності (охорона майна громадян, організацій, а також об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні)» [7, с. 91, 93]. Як вважає О.М. Калюк із співавторами, «публічно-сервісна діяльність поліції – це діяльність з обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їхніх сто-

сунках з органами публічної адміністрації й органами внутрішніх справ» [8, с. 3, 6].

Наступним, на що б хотілося звернути увагу, є те, що, формулюючи завдання поліції як діяльність із надання поліцейських послуг у таких 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, розробники Закону України «Про Національну поліцію» залишили поза увагою питання про те, що саме є поліцейською послугою. Відсутній у законодавстві і перелік послуг, які надає поліція у таких сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності. Не визначеними у законодавстві є послуги з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують допомоги.

Отже, на підставі викладеного можемо дійти висновку, що завдання поліції є обов'язковими елементами правового статусу поліцейських. Вони відображають призначення поліції та основні напрями її діяльності у певній сфері суспільно-державних відносин. Чітко визначені завдання є однією з гарантій ефективної роботи поліції щодо протидії злочинності й забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави.

Проголошені раніше в Україні засади публічно-сервісної діяльності нової Національної поліції стикнулись із вітчизняним підходом до трактування поліцейської послуги як відокремленої частини поліцейської діяльності. Однак метою МВС України було і залишається створення сервісної поліції. Це відтворено у терміні «поліцейські послуги» [6].

На нашу думку, одним із можливих шляхів вирішення зазначеної вище проблеми є внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» стосовно вживання таких термінів, як «публічний порядок та безпека» і «поліцейські послуги».

Література

1. Тактико-спеціальна підготовка працівників Національної поліції / С.В. Албул, О.Т. Николаєв, О.І. Тьорло, Ю.Р. Йосипів та ін. Одеса ; Львів : ОДУВС ; ЛьвДУВС, 2018. 480 с.

2. Науково-практичний коментар до Закону України «Про Національну поліцію» / кол. авт., кер. авт. кол. д.ю.н., доц. Т.П. Мінка. Дніпро : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 480 с.

3. Закон України «Про Національну поліцію» : на-ук.-практ. комент. / О.І. Безпалова, К.Ю. Мельник, О.О. Юхно та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка ; за заг. ред.

д-ра юрид. наук, доц. В.В. Сокурєнка ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. 408 с.

4. Статус поліції : міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О.А. Банчука. Київ : Москаленко О.М., 2013. 588 с.

5. 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.

6. Zozulia I.V. (2019). *Police Services in Ukraine Legislation and in Practice*. *Forum Prava*. 56 (3). 21–38.

7. Троян В.А. Поняття та види публічно-сервісної діяльності національної поліції України. *Право і безпека*. 2016. № 4. С. 90–94.

8. Адміністративна діяльність Національної поліції : навчальний посібник для підготовки до іспиту / Калюк О.М., Константінов С.Ф., Куліков В.А. та ін. ; за ред. Кулікова В.А. Київ : Освіта України, 2016. 230 с.

Анотація

Майоров В. В. Проблемні питання адміністративно-правового регулювання завдань Національної поліції України у сучасних умовах. – Стаття.

У статті досліджуються проблемні питання законодавчого регулювання завдань Національної поліції. Розкривається зміст введених в правових обіг термінів «публічний порядок та безпека», «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.

Ефективність реалізації цих функцій поліції тісно пов'язана із тими завданнями, які виконує Національна поліція. Завдання належать до чинників, що зумовлюють нормативно-правовий статус поліції і визначають специфіку її організаційної побудови, визначають цілі, досягнення яких вона має прагнути у своїй діяльності.

Завдання поліції є обов'язковими елементами правового статусу поліцейських. Вони відображають призначення поліції та основні напрями її діяльності у певній сфері суспільно-державних відносин. Чітко визначені завдання є однією з гарантій ефективної роботи поліції щодо протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави.

У законодавстві відсутній перелік послуг, що надає поліція у таких сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності. Не визначеними у законодавстві є послуги з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують допомоги. Крім того, у законодавстві України досі немає тлумачення змісту понять «публічний порядок» та «публічна безпека», а також тлумачення діяльності з їх підтримання та забезпечення.

Одним із можливих шляхів вирішення зазначеної вище проблеми є внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» стосовно вживання таких термінів, як «публічний порядок та безпека» і «поліцейські послуги».

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

Summary

Mayorov V. V. Problematic issues of administrative and legal regulation of tasks of the National Police of Ukraine in modern conditions. – Article.

The article explores the problems of legislative regulation of the tasks of the National Police. The content of the terms “public order and security” “police services” introduced in the legal circulation is disclosed. The position was maintained that the legislation on the activities of the National Police should be accessible to the public, sufficiently clear and precise and, where necessary, accompanied by clear by-laws.

The effectiveness of the implementation of these police functions is closely linked to the tasks performed by the National Police, whether they are sufficient and justified. The tasks belong to the factors that determine the legal status of the police and determine the specifics of its organizational structure, determine the goals that it should strive for in its activities.

The task of the police is one of the mandatory elements of their legal status. They reflect the purpose of the police and the main directions of its activity in a certain field of

public-state relations. Clearly defined tasks are one of the guarantees of the effective work of the police in counteracting public security and order; protection of human rights and freedoms, as well as the interests of society and the state; combating crime.

Missing in the legislation and the list of services provided by the police in the fields of 1) ensuring public safety and order; 2) protection of human rights and freedoms, as well as the interests of society and the state; 3) combating crime. Services to assist persons for personal, economic, social or emergency situations are not identified. In addition, the legislation of Ukraine still remains uncertain about the meaning of the concepts of “public order” and “public security”, as well as activities to “maintain” and “ensure”.

One of the possible ways of solving the above problem is to amend the Law of Ukraine “On National Police” regarding the use of terms such as “public order and security” and “police services”.

Key words: National police, executive authority, tasks, police services, rule of law, respect for human rights and freedoms, public security and order, counteraction to crime.