

ПРИНЦИПИ, ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ФОРМУВАННЯ Й РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ

PRINCIPLES, TASKS AND FUNCTIONS OF ACTIVITY OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE AS A SUBJECT OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY ON THE NATIONAL SECURITY AND DEFENSE

Макарчук В.В., к.ю.н.,
асистент кафедри конституційного права та теоретико-правових дисциплін
Білоцерківський національний аграрний університет

Росавицький О.О., старший викладач
кафедри конституційного права та теоретико-правових дисциплін
Білоцерківський національний аграрний університет

У статті досліджуються принципи, завдання та функції діяльності Національної поліції України як суб'єкта формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки й оборони.

У вітчизняній юридичній науці принципам діяльності правоохоронних органів завжди приділяється значна увага. З огляду на те, що в Україні постійно відбувається модернізація правоохоронної компоненти держави, явним є науковий інтерес до принципів її діяльності. Сучасний етап розвитку українського суспільства характеризується зростаючою роллю сфери безпеки й оборони, яка являє собою сукупність об'єктів та суб'єктів, загроз та небезпек, потреб та інтересів. Особливої актуальності це питання набуває в період реформування адміністративного права та створення концепції адміністративної реформи в Україні.

У державних структурах, створених в Україні, які безпосередньо забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері національної безпеки й оборони держави, важливе місце відведено правоохоронним органам, в тому числі і Національній поліції України.

У нашому дослідженні ми проаналізували думки українських науковців щодо принципів, завдань та функцій діяльності Національної поліції України як суб'єкта формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки й оборони.

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

Доведено, що вітчизняна нормативна база не повністю розкриває мету діяльності поліції та не називає функцій, що притаманні її діяльності, зокрема щодо гарантування національної безпеки. Нагальною є потреба у визначенні та нормативному закріпленні загальної мети і функцій діяльності Національної поліції України.

Ключові слова: правоохоронні органи, принципи, завдання, функції, національна безпека й оборона, суспільство, держава, права та свободи громадян.

The article examines the principles, tasks and functions of the National Police of Ukraine as a subject of formation and implementation of state policy in the field of national security and defense.

In domestic legal science, the principles of law enforcement are always given considerable attention, given that in Ukraine there is a constant modernization of the law enforcement component of the state, so there is a clear scientific interest in the principles of its activities. The current stage of development of Ukrainian society is characterized by the growing role of security and defense, which is a set of objects and subjects, threats and dangers, needs and interests. This issue is of particular relevance during the reform of administrative law and the creation of the concept of administrative reform in Ukraine.

Taking into account all state structures created in Ukraine, which directly ensure the formation and implementation of state policy in the field of national security and defense, an important place is given to law enforcement agencies, including the National Police of Ukraine.

In our study, we analyzed the views of Ukrainian scholars on the principles, objectives and functions of the National Police of Ukraine as a subject of formation and implementation of state policy in the field of national security and defense.

Principles as guiding ideas underlie the functioning of each police body and unit, designed to promote the further development of the police as a European-style institution. The implementation of the tasks of the National Police in Ukraine means that policing is based on the principles enshrined in current legislation, taking into account current trends in European integration. In turn, the tasks of the police determine the means of policing, based on the relevant principles.

It is proved that the domestic regulatory framework does not fully disclose the purpose of the police and does not name the functions inherent in its activities, in particular to ensure national security. There is an urgent need to define and regulate the general purpose and functions of the National Police of Ukraine.

Key words: law enforcement agencies, principles, tasks, functions, national security and defense, society, state, rights and freedoms of citizens.

Принципи, завдання та функції діяльності державних органів досліджували такі науковці, як: І.І. Балаклицький, І.П. Бахновська, О.Г. Варич, І.С. Гриценко, В.Л. Грохольський, А.М. Колодій, Р.С. Мельник, С.П. Погребняк, А.А. Пухтецька та інші. Принципи, завдання та функції діяльності Національної поліції України розглядали: Д.С. Денисюк, Д.М. Ластович, О.С. Проневич та інші.

Перш ніж безпосередньо перейти до визначення принципів, завдань та функцій діяльності Національної поліції України як суб'єкта формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки й оборони, необ-

хідно з'ясувати такі термінологічні особливості понять, як: «принцип», «завдання», «функції».

Загалом категорія «принцип» походить від французького слова «principe» і латинського – «principium» [1, с. 11]. За змістом ці категорії є тотожними та означають початок чогось; те, що лежить в основі деякої сукупності фактів або знань зі збереженням первинного відтінку [2, 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 чи елемент, що визначає внутрішню природу або окремі характеристики поведінки [4, с. 74].

Так, О.Г. Варич стверджує, що єдність і системність права як категорії та засобу управління суспільством забезпечують ідеї та положення, які прийнято називати принципами права [5, с. 111]. І.І. Балаклицький зазначає, що принципи пронизують і все правове життя суспільства, правову систему країни. Вони характеризують не тільки сутність, а й зміст права, відображають не тільки його внутрішню будову, статистику, але і весь процес функціонування, його динаміку. Принципи права впливають на весь процес підготовки нормативних актів, їх видання, встановлення гарантій дотримання правових вимог. Вони виступають як своєрідна «несуча» конструкція, на основі якої будуються і реалізуються не тільки норми, інститути або галузі, а і вся його система. Принципи є основним орієнтиром усієї правотворчої, правозастосовної і правоохоронної діяльності державних органів. Від ступеня їх дотримання безпосередньо залежить рівень злагодженості, стабільності й ефективності правової системи [6, с. 71–72]. Продовжуючи це твердження, І.П. Бахновська додає, що «принципи права виступають безпосередніми регуляторами суспільних відносин» [7, с. 15].

Сутність і соціальне призначення права розкриваються і конкретизуються в його принципах і функціях. Тобто право будується і функціонує на основі певних принципів, які виражають його сутність та соціальне призначення. Саме принципи права виражають те основне в праві, що повинно бути орієнтоване, спрямоване на його розвиток. Порівняно із правовими нормами, відповідними тій або іншій добі, певному історичному періоду, принципи права відрізняються більшою сталістю, залишаються незмінними протягом тривалого часу, тобто належать до так званих статичних елементів правової системи [6, с. 71].

Досліджуючи означене питання, І.І. Балаклицький доходить висновку, що «правові принципи є синтезуючими засадами, об'єднуючими зв'язками, ідеологічною основою виникнення, становлення і функціонування багатьох правових явищ. Вони визначають нормотворчу і правозастосовну діяльність, координують функціонування механізму правового регулювання, є критеріями оцінки правової природи рішень органів держави і дій громадян, формують правове мислення і правову культуру, зцементовують систему права. Принципи права виникають за наявності відповідних об'єктивних умов, мають історичний характер чи відображають результати раціонального, наукового осмислення закономірностей розвитку об'єктивної дійсності» [6, с. 72].

Як зазначає В.Л. Грохольський, «у теорії права визначено, що принципи права – це загальні засади, вихідні положення, які проходять (повинні проходити) через усю структуру права (правосвідомість, норми, правовідносини, а також правозастосовну практику» [8, с. 121].

С.П. Погребняк підкреслює, що залежно від «сфери дії принципів у межах системи права вони поділяються на загальні, міжгалузеві, галузеві, а також на принципи підгалузеві і інститутів права. Ці принципи притаманні відповідно праву загалом, кільком галузям права, окремим галузям, підгалузям або інститутам права. Особлива значущість певних принципів для права дає можливість виокремити також основоположні принципи права (справедливості, рівності, свобода та гуманізм), тобто ті, що лежать в його основі, утворюють його фундамент» [9, с. 218].

А.М. Колодій вказує, що принципи є основою, завдяки якій формується працівником здатність і вміння дотримуватися законної лінії поведінки, зразково виконувати свої службові обов'язки. Після закріплення у праві принципи ніби підносяться, віддаляються від свого матеріального носія (норм права) і стають принципами правосвідомості, внутрішніми регуляторами поведінки людини [10, с. 18].

Таким чином, під принципами діяльності правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки й оборони необхідно розуміти сукупність основоположних, керівних ідей, що закладені в сутність діяльності вищевказаних органів, на основі яких формуються певні правила поведінки у сфері забезпечення національної безпеки й оборони держави.

Термін «завдання» має декілька тлумачень і може бути вжитий у різних значеннях. Звертаючись до академічного тлумачного словника, з'ясували, що «завдання» – це наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа [11]. Тобто правоохоронні органи під час формування та забезпечення національної безпеки й оборони держави повинні виконувати плановий, конструктивний, обсяг роботи, що міститься у нормативно-правових актах, якими вони керуються у своїй діяльності. Важливим є правильне тлумачення поняття функцій, що сприятиме чіткому розумінню способів вирішення необхідних завдань, а також визначенню ролі та місця органів поліції в системі органів публічної влади під час забезпечення національної безпеки й оборони України.

Функція (від лат. *functio* – здійснення, виконання) – це багатозначний термін, що означає «явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось; призначення, роль чого-небудь» [12]. Із позиції адміністративно-правової науки функція є окремим видом виконавчо-розпорядчої діяльності. Функції відображають зміст діяльності суб'єкта, значною мірою визначаючи його сутність і соціальне призначення. Дослідження функцій має прикладне значення, що зумовлено їх визначальним впливом на структуру та повноваження кожного конкретного органу виконавчої влади [13, с. 141]. Отже, функції правоохоронних органів у сфері національної безпеки й оборони – це основні напрями роботи правоохоронних органів, які охоплюють комплекс способів, методів, прийомів і дій, які забезпечують виконання певних завдань і досягнення цілі під час формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки й оборони.

Національна поліція України (далі – поліція) відповідно до чинного законодавства у процесі 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 служба в поліції прирівнюється до державної служби, слід вказати принципи державної служби, що закріплені у Законі України «Про державну службу»: 1) верховенства права; 2) законності; 3) професіоналізму; 4) патріотизму; 5) доброчесності; 6) ефективності; 7) забезпечення рівного доступу до державної служби; 8) політичної неупередженості; 9) прозорості; 10) стабільності [14].

Ці принципи притаманні не лише органам Національної поліції України, але й усім органам державної влади. Тому вважаємо за необхідне виокремити ті принципи діяльності, що притаманні винятково органам Національної поліції України.

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

1) Верховенства права – вказаний принцип знайшов своє втілення із Конституції України, яка у ст. 3 закріпила, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недотор-

канність 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 [15]. Тобто принцип верховенства права визначає пріоритет забезпечення реалізації прав людини, тому в цьому разі 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. Водночас, 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 загалом 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 закону і виконувати його.

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 для 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.

Варто погодитись із думкою Д.С. Денисюка, який вказує, що, враховуючи особливості реалізації принципу політичної нейтральності, доречно вбачається більша деталізація цього принципу, 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 [16, с. 68].

6) Відносно новим як для поліцейського законодавства, так і для 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 ст. 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 [17].

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? 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 із посиленням на вихідний, святковий чи неробочий день або закінчення робочого дня [17].

Нині законодавчо визначено такі завдання поліції, як: 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 із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [17].

Ключовим у викладеному є нова законодавча конструкція «поліцейські послуги», визначення сутності якого не врегульовано на законодавчому рівні. Водночас, 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. Ластовича, що впровадження терміна «поліцейські послуги» та введення його в правовий обіг спрямовано на те, щоби: 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 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 змістити правоохоронну систему служити інтересам громадян і суспільству загалом, захищати та сприяти їх нормальній реалізації [18, с. 142].

На нашу думку, функції, визначені для колишньої міліції, а саме адміністративна, профілактична, оперативно-розшукова, кримінальна, процесуальна, виконавча, охоронна (на договірних засадах), досі не втратили актуальності, їх так само мають виконувати представники Національної поліції. З огляду на це вважаємо, що для забезпечення державної політики у сфері національної безпеки й оборони поліція має виконувати адміністративну, профілактичну (превентивну), соціальну, оперативно-розшукову, кримінальну процесуальну, контрольну, виконавчу, охоронну функції. Окрему групу можуть становити додаткові (внутрішні) функції, тобто ті, що покликані забезпечити виконання основних функцій та сприяти належній діяльності правоохоронного органу, наприклад: інформаційно-аналітична, кадрова, матеріально-забезпечувальна, агітаційна (просвітницька), функція співробітництва.

Отже, принципи як керівні ідеї, покладені в основу функціонування кожного органу та підрозділу поліції, покликані сприяти подальшій розбудові поліції як інституту європейського зразка.

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.

Свою чергою завдання поліції визначають засоби здійснення поліцейської діяльності, що визначаються на відповідних принципах. Закон України «Про Національну

поліцію» та інші національні нормативно-правові акти не повністю розкривають мету діяльності поліції та не називають функцій, що притаманні її діяльності, зокрема щодо гарантування національної безпеки. Нагальною є потреба у визначенні та нормативному закріпленні загальної мети і функцій діяльності Національної поліції України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права : монографія. Київ : Логос, 2014. 237 с.
2. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. 1051 с.
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. Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. Адміністративне право України : підручник / за ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
5. Варич О.Г. Форми та принципи реалізації функцій держави: концептуально-аналітичний підхід. *Правова держава*. 2008. Вип. 19. С. 107-114.
6. Балаклицький І.І. Загальні принципи права як сутнісні його характеристики. *Держава і право*. Вип. 45 С. 71–76.
7. Бахновська І.П. Співвідношення принципів права з правовими нормами. *Проблеми законності* : республіканський міжвідомчий науковий збірник. Харків, 2007. Вип. 89. 210 с.
8. Грохольський В.Л. Загальні визначення принципів права. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2002. Вип. 19. С. 120–124.
9. Погребняк С.П. Принципи права: доктринальні питання. *Право України*. 2013. № 9. С. 217–226.
10. Колодій А.М. Принципи права України : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
11. Словник української мови. Академічний тлумачний словник : в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Том 3 : З / за ред. Г.М. Гнатюк, Т.К. Черторизька. 1972. URL: <http://sum.in.ua/s/zavdannja>.
12. Словник української мови. Академічний тлумачний словник : в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Том 10 : Т-Ф / за ред. П.С. Лисенко, Є. М. Радченко, Л. М. Стоян, В. Д. Цвях, Яценко Г. Т. 1979. URL: <http://sum.in.ua/s/funkcija>.
13. Проневич О.С. Функції поліції (міліції): нормативно-доктринальна інтерпретація. *Право і Безпека*. 2010. № 4. С. 141–146. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2010_4_32.
14. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
15. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
16. Денисюк Д.С. Принципи діяльності національної поліції України : теорія та практика реалізації. *Митна справа*. 2015. № 5 (101). С. 63–68.
17. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
18. 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_I_25.pdf.