

УДК 351.74(477)

В. А. Троян,

аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

Завдання та функції Національної поліції України як складова реалізації її публічно-сервісної діяльності

Виокремлено основні завдання та функції Національної поліції України через призму реалізації публічно-сервісної діяльності. Обґрунтовано створення поліції саме як публічно-сервісної служби, що відображає прагнення влади змусити правоохоронну систему служити інтересам громадян і суспільству в цілому, захищати та сприяти нормальній реалізації цих інтересів. Зазначено, що під функціями Національної поліції України як органу публічної адміністрації слід розуміти основні напрямки її діяльності, у яких відображено її сутність і призначення у державі та суспільстві в цілому. Акцентовано увагу на закріпленні публічно-сервісної функції Національної поліції України, оскільки вона полягає у сприянні громадянам у реалізації їх прав і законних інтересів, трансформується в публічно-сервісні відносини та забезпечує реалізацію ідеї людиноцентризму у сфері публічного управління.

Ключові слова: Національна поліція Україна, орган публічної адміністрації, завдання, функції, публічно-сервісна діяльність, поліцейські послуги, публічний порядок та безпека.

Постановка проблеми. Найбільш зацікавленим у становленні Національної поліції України як ефективного правоохоронного органу, який спрямовує свої зусилля на захист прав і свобод громадян, гарантування забезпечення публічного порядку та безпеки, боротьбу зі злочинністю, є суспільство. У зв'язку з цим ми спостерігаємо створення Національної поліції України, яка спроможна забезпечити захист прав, свобод і законних інтересів громадян, публічну безпеку від протиправних посягань, діючи відповідно до принципів верховенства права, прозорості та підзвітності суспільству і застосовуючи силу (примус) винятково в межах, визначених законом. В європейській (та загалом західній) поліцейстиці таку модель зазвичай називають орієнтованою на права людини або демілітаризованою сервісною службою, яка «набуває легітимності, виконуючи радше правову, ніж політичну функцію» [1, с. 4].

Стан дослідження. Науково-теоретичне підґрунтя дослідження завдань і функцій 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,

Д. С. Денисюка, С. В. Ківалова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, О. М. Музичука, Ю. А. Тихомирова, М. М. Тищенко, С. О. Шатрави та ін.

Вирішення правових питань щодо законодавчого закріплення основних завдань і функцій Національної поліції України як складової її публічно-сервісної діяльності становить **мету** цієї статті.

Виклад основного матеріалу. На початку зазначимо, що сьогодні в Україні втілюється в життя реформа правоохоронної системи, яка передбачає коригування завдань і функцій правоохоронних органів, зміну ставлення осіб органів правопорядку до виконання службових обов'язків у напрямку усвідомлення їх як надання оплачуваних державою послуг із забезпечення насамперед безпеки кожної особи, її особистих та майнових прав, суспільних і державних інтересів [2, с. 55]. Процес досягнення будь-якої мети передбачає послідовне виконання низки завдань. Як уявляється, завдання більшою мірою характеризують соціальне покликання, призначення того або іншого суб'єкта, вони ближче стоять до мети його утворення, одночасно є визначальними для функцій, тобто функції, які, безумовно, також свідчать про призначення суб'єкта, деталізують і конкретизують завдання, передбачають напрямки діяльності суб'єкта, в яких ці завдання виконуються [3, с. 169–170]. У зв'язку з цим варто погодитися з думкою Л. В. Ковалю про те, що природним посередником між завданнями й очікуваним результатом (метою) управління виступає управлінська функція як практична діяльність на шляху реалізації цих завдань [4, с. 22].

Закон України «Про Національну поліцію» дає можливість виокремити основні завдання поліції, якими є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства та держави; 3) протидії злочинності; 4) у межах, визначених законом, – послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [5]. У цьому аспекті варто навести позицію О. В. Кузьменко, яка наголошує на тому, що законом України «Про Національну поліцію» закріплена принципова зміна розуміння місця та ролі поліції у відносинах «поліція – особа (суспільство)», яке полягає в тому, що основне завдання поліції побудоване на загальному концепті надання послуг державою населенню та сформульоване у ст. 3 Закону як «надання поліцейських послуг щодо підтримання публічного порядку та безпеки». Таке розуміння відповідає розумінню поліції як цивільної організації та сприятиме досягненню мети реформи – перетворенню системи державного примусу (міліції) на сервісну службу (поліцію) [6, с. 196].

Учений Д. С. Денисюк наголошує на тому, що запровадження терміна «поліцейські послуги» для характеристики завдань Національної поліції України свідчить про намагання змінити філософію цього

виду правоохоронного органу – трансформувати його функції з контрольно-репресивних на сервісні [7, с. 101].

Дещо прогресивною є позиція О. В. Джафарової, яка у своїй праці наводить сучасне уявлення про державу як про інституцію, що надає певні послуги особам, які, так би мовити, їх «замовляють». Виходячи з такого розуміння, вчена говорить про публічно-сервісну діяльність Національної поліції України в широкому та вузькому розуміннях. Так, публічно-сервісна діяльність Національної поліції України – це нормативно визначена діяльність спеціально створеної державної інституції, яка спрямована на виконання завдань та функцій держави щодо забезпечення прав і свобод людини, захист інтересів суспільства та держави, підтримання публічного порядку і безпеки, протидію злочинності. Якщо розглядати публічно-сервісну діяльність Національної поліції у вузькому розумінні, то це діяльність, спрямована на надання публічних послуг у сфері публічної безпеки і порядку, що здійснюється за заявою фізичних та юридичних осіб і спрямована на набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків у відповідній сфері публічних відносин [2, с. 56].

Цікавою є позиція Д. М. Ластовича який вважає, що запровадження терміна «поліцейські послуги» та введення його у правовий обіг потрібні для того, щоб: 1) зробити поліцію захисником прав і свобод людини, а також прав і законних інтересів суспільства, як це, власне кажучи, і повинно бути в сучасній демократичній державі; 2) повернути довіру населення, перш за все шляхом наближення правоохоронців до громадян через максимальне залучення поліцейських до роботи на вулицях, а не в кабінетах; 3) підвищити якість та ефективність взаємодії правоохоронців з усіма інститутами громадськості, а також з іншими органами влади та місцевого самоврядування; 4) забезпечити високий рівень мобільності та оснащеності поліцейських; 5) оптимізувати організаційно-функціональну та штатну структуру поліцейських сил, а також витрати на їх утримання [8, с. 142].

Отже, можемо зробити проміжний висновок, що в такому випадку спостерігається створення поліції саме як публічно-сервісної служби, що відображає прагнення влади змусити правоохоронну систему служити інтересам громадян і суспільству в цілому, захищати та сприяти нормальній реалізації цих інтересів.

Аналіз постанови Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» дає можливість виокремити такі основні завдання Національної поліції України: 1) реалізація державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та 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 особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [9].

Погоджуючись із позицією вчених, ми можемо спостерігати, що відбувається підміна закріпленого на рівні Закону терміна «поліцейські послуги» терміном «державна політика» у відповідних сферах. Сама ж реалізація державної політики органами державної влади означає, що ця їх діяльність відбувається згідно з тією моделлю організації самої державної влади, а також її відносини з суспільством, яка конституційно визнана в країні та запроваджується у практиці державного та суспільного життя [7, с. 102–103].

Далі зупинимося на розгляді такої категорії, як функції Національної поліції України. Аналіз наукової літератури свідчить, що нині існує доволі велика кількість думок і підходів до тлумачення категорії «функції органу публічної влади». Так, В. Б. Авер'янов зазначає, що під функціями органів виконавчої влади слід розуміти відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності цих органів, які характеризуються цільовою спрямованістю [10, с. 257–258]. Цікавою є позиція В. А. Шатіла, який зазначає, що функція та компетенція будь-якого органу держави перебувають у тісному зв'язку між собою. Функція державного органу вказує головний напрям його діяльності, шлях до загальної мети [11, с. 11]. І. О. Сквірський звертає увагу, що функції та компетенції стосуються різних аспектів правового статусу державного органу: якщо функція передбачає певний напрямок діяльності, орієнтований на відповідний результат, то компетенція означає юридичні можливості реалізації цієї діяльності [3, с. 169–170].

Отже, більшість учених підтримує тезу, що під функціями органу публічної адміністрації слід розуміти основні напрямки його діяльності, в яких відображено його сутність і призначення в державі та суспільстві в цілому.

У свою чергу, О. С. Проневич зазначає, що специфіка виконавчої влади об'єктивно зумовлює необхідність дворівневого аналізу функцій поліції. З одного боку, їх слід розглядати крізь призму загальної функціональної спрямованості держави, відповідальної за внутрішній спокій та мир, а також забезпечення безперешкодної реалізації конституційних прав і свобод. З іншого боку, йдеться про наявність конкретних функцій поліції, що мають допоміжний характер і фактично є організаційно-технічними засобами реалізації основоположних функцій держави. Вони не є статичними, оскільки вони змінюються залежно від напрямів трансформації суспільства та коригування функцій держави. Функції поліції реалізуються уповноваженими суб'єктами (посадовими особами), які несуть юридичну відповідальність за обґрунтованість і законність конкретних дій. З огляду на необхідність пріоритетного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, одним з основних завдань держави має стати вичерпна процедурна урегульованість поліцейсько-правових

відносин, а також забезпечення «зовнішнього» контролю за діями поліції, що є галузевою підсистемою прямого та зворотного зв'язку в інформаційних відносинах «держава – суспільство» [12, с. 144].

Комплексний аналіз теорії та практики поліцейської діяльності дозволив О. С. Проневичу виокремити наступні функції поліції: 1) адміністративну (адміністративно-виконавчу; виконавчо-примусову); 2) оперативно-розшукову; 3) кримінально-процесуальну (слідчу); 4) превентивно-соціальну (профілактичну (попереджувально-профілактичну), соціально-сервісну); 5) охоронну [12, с. 142–145]. Водночас, Д. С. Денисюк на підставі аналізу закону України «Про Національну поліцію» та постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» виокремлює такі функції поліції: 1) соціальну та сервісну; 2) превентивну та профілактичну, спрямовані на запобігання вчиненню правопорушень; 3) кримінально-процесуальну; 4) оперативно-розшукову; 5) дозвільну; 6) охоронну; 7) матеріально-технічного забезпечення; 8) міжнародного співробітництва; 9) інформаційного забезпечення; 10) науково-методичну; 11) кадрову; 12) соціально-правового захисту [13, с. 115–117].

Погоджуючись із зазначеною класифікацією, варто наголосити на закріпленні публічно-сервісної функції поліції, оскільки така функція органів публічної адміністрації полягає у сприянні громадянам у реалізації їх прав і законних інтересів і трансформується в публічно-сервісні відносини. Як слушно зазначає О. В. Джафарова, саме публічно-сервісні відносини становлять основний зміст діяльності органів публічної адміністрації у сприянні фізичним та юридичним особам публічного і приватного права реалізовувати свої права. Для пересічного громадянина у більшості випадків має значення задоволення його приватного інтересу. Завдання ж держави в особі органів публічної адміністрації – всіляко допомагати останнім в їх реалізації за умов дотримання балансу інтересів (публічних і приватних) [14, с. 176].

Висновки. На підставі викладеного слід розглядати створення поліції саме як публічно-сервісної служби, що відображає прагнення влади змусити правоохоронну систему служити інтересам громадян і суспільству в цілому, захищати та сприяти нормальній реалізації цих інтересів. Під функціями Національної поліції України слід розуміти основні напрямки її діяльності, в яких відображено її сутність і призначення в державі та суспільстві в цілому. Водночас реалізація публічно-сервісної функції Національної поліції України полягає у сприянні громадянам у реалізації їх прав і законних інтересів, трансформується в публічно-сервісні відносини та забезпечує реалізацію ідеї людиноцентризму у сфері публічного управління.

Список бібліографічних посилань: 1. Концептуальні підходи до реформування органів внутрішніх справ як складової правоохоронної системи та сектору безпеки і оборони України // Концептуальні підходи до реформування

МВС у контексті загальнонаціонального плану реформ: інформ.-аналіт. матеріали до круглого столу (Київ, 16 квіт. 2015 р.). Київ: Центр Разумкова, 2015. 56 с.

2. Джафарова О. В. Щодо розуміння категорії «публічно-сервісна діяльність» Національної поліції // Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 22 листоп. 2016 р.)/ Донец. юрид. ін-т МВС України. Кривий Ріг, 2016. С. 55–58.

3. Сківський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження: монографія. Харків: Діса плюс, 2013. 428 с.

4. Коваль Л. Адміністративне право України: курс лекцій (Загальна частина). Київ: Основи, 1994. 154 с.

5. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

6. Кузьменко О. В. Завдання Національної поліції України: проблеми правового регулювання // Юридичний науковий електронний журнал. 2016. № 2. С. 196–197. URL: http://lsej.org.ua/2_2016/61.pdf.

7. Денисюк Д. С. Завдання Національної поліції України: проблеми законодавчого закріплення. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8 (246). С. 100–104.

8. 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.

9. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-п>.

10. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т./редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юрид. думка, 2007. Т. 1: Загальна частина. 592 с.

11. Шатіло В. А. Співвідношення функцій державного апарату та механізму державної влади. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. № 2 (27). С. 5–11.

12. Проневич О. С. Функції поліції (міліції): нормативно-доктринальна інтерпретація. *Право і Безпека*. 2010. № 4 (36). С. 141–146. URL: <http://pb.univd.edu.ua/?controller=service&action=download&download=18544> (дата звернення 01.12.2016).

13. Денисюк Д. С. Функції Національної поліції України: поняття та класифікація // Юридичний науковий електронний журнал. 2016. № 4. С. 114–117. URL: http://lsej.org.ua/4_2016/32.pdf (дата звернення 01.12.2016).

14. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики: монографія. Харків: Діса плюс, 2015. 688 с.

Надійшла до редакції 05.12.2016

Троян В. А. Задачи и функции Национальной полиции Украины как составляющая реализации её публично-сервисной деятельности

Выделены основные задачи и функции Национальной полиции Украины через призму реализации публично-сервисной деятельности. Обосновано создание полиции именно как публично-сервисной службы, что отражает стремление власти заставить правоохранительную систему служить интересам граждан и общества в целом, защищать и способствовать нормальной реализации этих интересов. Отмечено, что под функциями Национальной полиции Украины как органа публичной администрации следует понимать основные направления её деятельности, в которых отражены её сущность и назначение в государстве и

обществе в целом. Акцентируется внимание на закреплении публично-сервисной функции Национальной полиции Украины, поскольку она заключается в содействии гражданам в реализации их прав и законных интересов, трансформируется в публично-сервисные отношения и обеспечивает реализацию идеи человекоцентризма в сфере публичного управления.

Ключевые слова: Национальная полиция Украины, орган публичной администрации, задачи, функции, публично-сервисная деятельность, полицейские услуги, публичный порядок и безопасность.

Troian V. A. Tasks and functions of the National Police of Ukraine as a component of implementing its public and service activities

The author has outlined the main tasks and functions of the National Police of Ukraine through the prism of its public and service activities. Herewith the author has analyzed the provision of the Law of Ukraine "On the National Police" and points of view of scholars regarding the concept of the police and its tasks, the place and role of the police in the relationship "police – the person (society)", understanding of the terms "police services", "public and service activities" "functions of the public authority (public administration)", "police functions". The classification of the functions of the National Police of Ukraine has been provided.

It has been noted that we should understand the basic directions of the activities of the National Police of Ukraine reflecting its essence and purpose in the state and society in the whole as functions of the National Police of Ukraine as a public administration agency.

Formation of police forces as a public and service agency reflecting the government's desire to make the law enforcement system to serve the interests of citizens and society in general, protect and facilitate the normal realization of these interests has been proved. Special attention has been focused on the consolidation of public and service function of the National Police of Ukraine since it is to facilitate citizens in exercising their rights and legitimate interests, is transformed into public and service relationships and ensures the implementation of ideas of anthropocentrism in the sphere of public administration.

Keywords: National Police of Ukraine, public administration agency, tasks, functions, public and service activities, police services, public order and safety.

