



УДК 342.95

МЕТА І ЗАВДАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Катрич Д.К., ад'юнкт

кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

У статті надається аналіз загальнотеоретичних та адміністративно-правових учень про мету і завдання, визначення сутності та пропонується авторське бачення змісту мети і завдань Національної поліції України. Запропоновано під метою діяльності Національної поліції розуміти служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, запобігання злочинності та підтримання публічної безпеки і порядку. Автор наголошує на необхідності конкретизації завдань підрозділів Національної поліції у відомчих нормативно-правових актах.

Ключові слова: Національна поліція, адміністративно-правовий статус, мета, завдання, служіння суспільству, поліцейські послуги.

В статье дается анализ общетеоретических и административно-правовых учений о цели и задаче; определение сущности и авторское видение содержания цели и заданий Национальной полиции Украины. Предложено под целью деятельности Национальной полиции понимать служение обществу путем обеспечения охраны прав и свобод человека, противодействия преступности и поддержания публичной безопасности и порядка. Автор отмечает необходимость конкретизации заданий подразделений Национальной полиции в ведомственных нормативно-правовых актах.

Ключевые слова: Национальная полиция, административно-правовой статус, цель, задание, служение обществу, полицейские услуги.

Katrich D.K. THE GOAL AND THE TASK OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE: THEORETICALLY LEGAL ASPECT

In the article the analysis of general theoretic and legal maneuvers is given about an aim and task; determination of essence and authorial vision of maintenance of aim and tasks of the National police of Ukraine. The author proposes to understand the service of the National Police by ensuring the protection of human rights and freedoms, countering crime and maintaining public security and order. The author notes the need to specify the tasks of the units of the National Police in the normative legal acts.

Key words: National Police, administrative and legal status, goal, task, service of society, Police services.

Постановка проблеми. Під час утворення нового державного органу однією з основних задач, які стоять перед законодавцем, є визначення його адміністративно-правового статусу. Теоретичне підґрунтя адміністративно-правового статусу Національної поліції України перебуває на стадії свого становлення. Дослідження елементів такого статусу до сьогодні відбувається фрагментарно. На наш погляд, першочерговим завданням у цій діяльності є теоретичне визначення мети та завдань, які стоять перед Національною поліцією України.

Ступінь розробленості проблеми. Питання визначення мети і завдання правоохоронних органів у своїх працях опосередковано досліджували Ю.П. Битяк, І.В. Богданюк, І.К. Василенко, Ю.А. Ведерніков, І.О. Васильєв, С.Ю. Жила, Р.М. Кацуба, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Т.П. Мінка, Р.М. Міронюк, О.В. Негодченко, С. Подкапаєв, О.С. Проневич, І.П. Чернікова.

Метою статті є дослідження на основі аналізу загальнотеоретичних та адміністративно-правових учень про мету і завдання, визначити сутність та запропонувати авторське бачення змісту мети і завдань Національної поліції.

Виклад основного матеріалу. Серед науковців відсутні єдині погляди на поняття мети та завдання. Розглядаючи мету адміністративної діяльності Національної поліції

України, слід наголосити, що поняття «мета» у цілому тлумачиться як те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти, де слова «мета» та «ціль» використовуються як синоніми (ціль – те, чого прагнуть, чого намагаються досягти, мета) [1, с. 661, 1598].

З позиції філософії категорія «мета» також визначається неоднозначно. Наприклад, мета визначається як ідеальне відображення бажаного майбутнього результату людських дій, як усвідомлене передбачення бажаного результату діяльності, що зумовлює пошук засобів і шляхів його досягнення, або як власне кінцевий результат, на досягнення якого спрямоване функціонування системи [2, с. 13]. Або як передбачення у свідомості результату, на досягнення якого спрямовані дії, мета повинна відповідати об'єктивним законам, реальним можливостям навколишнього світу та самого суб'єкта [3, с. 343].

У наукових працях, присвячених питанням теорії управління, під метою найчастіше мають на увазі ідеальний образ (логічну модель) бажаного стану суб'єкта чи об'єкта управління, сформульованого на основі пізнання та врахування їх об'єктивних і організаційних форм, потреб і інтересів.

Без чітко визначеної мети діяльність втрачає зміст і сенс. Значущість мети підтверджується й тим, що її помилкове, науково не обґрунтоване формулювання та спроби її реалізувати найбільш негативно впливають

на ефективність діяльності. Дійсно, будь яка достовірна та своєчасна інформація, жодні найбільш досконали засоби, методи і форми діяльності не можуть запобігти марному витраченню матеріально-технічних, фінансових та людських ресурсів, якщо діяльність здійснюється для досягнення недостатньо обґрунтованої або помилкової мети. У свою чергу правильно сформульована мета діяльності визначає раціональний варіант розвитку керуючої системи, ефективність та дієвість її впливу на керовану систему [4; 12].

У загальному розумінні слово «мета» означає заздалегідь намічене завдання, замисел, тобто мета деталізується у завданнях. У свою чергу, слово «завдання» тлумачиться я: 1) на-самперед визначений обсяг роботи, справа; 2) мета, до якої прагнуть, те, що хочуть здійснити [3, с. 378].

У посібнику «Державне управління» за загальною редакцією В.Б. Авер'янова мета діяльності управлінського апарату визначається як свідомі (мислені) уявлення про напрямки та очікувані наслідки такої діяльності [5, с. 71].

Тобто можна стверджувати, що завдання та мета мають між собою органічний зв'язок. Мета певної діяльності, процесу, явища завжди конкретизується у їх завданнях. На органічний зв'язок між завданнями та метою вказують більшість вчених правознавців, наприклад, Т.О. Коломoeць, О.М. Костенко та інші [6, с. 118].

Хоча такі поняття, як «мета» і «завдання» в етимологічному значенні є практично тотожними, різниця між ними все ж є. Мета – це підсумковий стан, кінцевий результат, заради якого робляться всі дії для його досягнення. Як правило, мета завжди чітко сформульована і має тимчасові рамки – вона може бути короткостроковою, середньостроковою і довгостроковою.

Завдання – це кожен зі способів і дій, необхідних для досягнення поставленої мети. Завдання можна вважати етапами у просуванні до необхідного результату, оскільки їх виконання або рішення саме до нього і призводить.

Вважаємо вірними думки щодо взаємозв'язку мети та завдання, а саме:

- усі завдання у більшості випадків вирішуються у перспективі найближчого часу;
- навіть у тих випадках, коли мета може бути туманною, завдання повинні мати чітку конкретику;
- мета завжди стабільна. Завдання ж можуть бути змінені, у зв'язку з обставинами;
- завдання можуть і повинні бути підлаштовані під мету [7].

З огляду на викладене вище, з'ясуємо сутність мети та завдань Національної поліції України. Завдання належать до чинників, що зумовлюють адміністративно-правовий статус поліції і визначають специфіку її організаційної побудови. У правничій літературі завдання органу державної влади визначаються як цілі, досягнення яких передбачається для отримання основного результату діяльності, складають зміст завдань, поставлених перед поліцією [8, с. 53].

Як зауважив А.Б. Аваков, основна мета поліцейської роботи – забезпечення правопо-

рядку і безпеки громадян у будь-якому місці України – від малого села до великого міста. Високий рівень довіри людей до поліції – вторинна мета, дуже важлива, що забезпечує високу якість виконання головного завдання поліцейського [9].

Водночас, відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» Національна поліція – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [10]. Отже, основна мета діяльності Національної поліції – служіння суспільству, яка досягається шляхом виконання поставлених перед поліцією завдань.

Термін «служіння суспільству» є новим у законодавстві України, яке регулює діяльність правоохоронних органів, зокрема Національної поліції. Проаналізуємо його зміст.

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає термін «служити», як працювати на користь будь-кого, в ім'я будь-чого [1, с. 1346].

Огляд сучасної наукової і навчальної юридичної літератури дає підстави зазначити, що у пошуках оптимальної моделі функціонування нової української поліції і взаємодії її з громадянським суспільством учені правознавці підтримують єдину точку зору: «модель «служіння суспільству» є найпридатнішою для демократичних держав [11, с. 104].

Як зазначає С.В. Петков, Національна поліція служить суспільству шляхом охорони прав і свобод людини, тобто виконання цього положення Конституції України (а саме гарантування державного захисту прав і свобод людини і громадянина) є одним з основних завдань Національної поліції. Також поліція служить суспільству шляхом протидії злочинності. Термін «протидія злочинності» має два аспекти: кримінально-правовий аспект становить діяльність правоохоронного органу із 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 наявних детермінант злочинності, їх усунення, ослаблення, нейтралізації, а також запобігання виникнення нових.

І, нарешті, Національна поліція служить суспільству шляхом підтримання публічної безпеки і порядку, тобто законодавець визнає Національну поліцію як головного організатора адміністративно-правової системи підтримання публічної безпеки і порядку [12, с. 5].

Отже, термін «служіння суспільству органами Національної поліції» означає, що враховуючи соціальну природу поліції [8, с. 255], остання забезпечує охорону прав і свобод людини, протидію злочинності, підтримання публічного порядку та безпеки лише заради людини, при цьому державні інтереси відходять на другий план. Тобто поліція захищає народ, а не державу від народу.

Ще варто доповнити, що згідно з міжнародними стандартами, основною метою діяльності поліції у демократичному суспільстві є забезпечення верховенства права. Ця діяль-



ність включає 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 з 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. При виконанні своїх обов'язків поліція повинна дотримуватись індивідуальних прав громадян, включаючи права людини і свободи людини, та не вчиняти свавільних або протиправних дій. Це є основоположним для розуміння верховенства права і, отже, для значущості і для мети діяльності поліції у демократії.

Верховенство права насамперед передбачає, що ті, хто творять, тлумачать і застосовують закон, повинні підкорятися цьому закону. Іншими словами, поліція повинна підкорятися законам, застосування яких вона забезпечує. Саме за цією ознакою можна судити про поліцію справжньої демократії: вона підкоряється тому самому закону, який вона захищає. Роль поліції у захисті і збереженні верховенства права настільки важлива, що, спостерігаючи за поведінкою поліції у демократії, можна судити про її рівень [13, с. 26].

Отже, мета діяльності Національної поліції України полягає у служінні суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності та підтримання публічної безпеки та порядку та пов'язаний з цим обов'язок суворо обмежуватися власними визначеними повноваженнями, утримуючись від будь-яких свавільних дій. При виконанні цієї мети буде досягнута другорядна мета діяльності Національної поліції – повернення довіри населення до поліцейських.

Проте визначення мети діяльності Національної поліції України ще не означає її реалізацію. Реалізація сформульованої мети передбачає утворення реальних передумов для цього. Тобто процес реалізації мети має не тільки ідеальний, а більшою мірою реальний характер, що пов'язано з деталізацією мети до такого рівня, на якому кожна загальна мета трансформується у чітко визначений обсяг робіт – завдання [2, с. 56].

Вирішення конкретних завдань Національної поліції сприяє досягненню мети її діяльності, а завдання – це те, що повинен зробити поліцейський, для досягнення цієї мети. При цьому завдання поліції повинні бути сформульовані так, щоб не виникало тавтології їх з метою діяльності поліції.

Закон України «Про Національну поліцію» чітко визначає завдання Національної поліції – надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання у межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [10].

Якщо порівнювати завдання Національної поліції та завдання міліції України, варто зазначити, що у Законі України «Про Національну поліцію» всі завдання, які покладаються на поліцію, віднесені законодавцем до категорії «поліцейські послуги».

Законодавчого визначення поняття «поліцейська послуга», як і визначення співвідношення цього терміну з поняттям «адміністративна (управлінська) послуга», сьогодні не має.

Адміністративні (управлінські) послуги є провідним засобом реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади, адже абсолютна більшість справ, що вирішуються органами публічної адміністрації, ініціюється самими громадянами і стосуються їх суб'єктивних прав [14, с. 101].

На думку І.П. Голосніченка, під адміністративною послугою органів внутрішніх справ слід розуміти систему організаційних дій, які вчиняються органами публічної влади (у деяких випадках застосування примусу), урегульованих адміністративним правом, направлених на створення умов щодо задоволення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина або юридичною особою приватного права за їх заявою або за ініціативою органу публічної адміністрації (державного органу або органу місцевого самоврядування) [15, с. 196].

Крім того, Закон України «Про адміністративні послуги» визначає адміністративну послугу, як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Відповідно суб'єкт звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг, суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [16].

Ст. 9 Закону визначає порядок надання адміністративних послуг суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг. Закон також поділяє адміністративні послуги на платні та безоплатні (ст. 5, 11). Крім того, слід звернути увагу на те, що сфера дії вищевказаного закону не поширюється на відносини щодо: здійснення державного нагляду (контролю) (п. 1 ч. 2 ст. 2); дізнання, досудового слідства (п. 4 ч. 2 ст. 2); оперативно-розшукової діяльності (п. 5 ч. 2 ст. 2); судочинства, виконавчого провадження (п. 6 ч. 2 ст. 2); виконання покарань (п. 8 ч. 2 ст. 2) тощо.

На підставі аналізу норм Законів України «Про адміністративні послуги» та «Про Національну поліцію» можна стверджувати, що переважна більшість «поліцейських послуг», передбачених Законом України «Про Національну поліцію» ані за формою, ані за змістом не відносяться до «адміністративних (управлінських) послуг», що надаються суб'єктами

владних повноважень. Це може свідчити, як про недосконалість нормативно-правового регулювання цього питання, так і про необхідність їх виділення в окрему категорію публічних послуг, що потребує додаткової нормативно-правової регламентації [14, с. 103].

Варто погодитися з думкою І.М. Коросташова, який у своєму науковому дослідженні зазначає, що за європейськими стандартами надання поліцією допомоги і послуг суспільству, серед інших цілей (завдань) поліції, що традиційно виконується нею, є лише однією (окремою) із цілей (завдань) поліції країн – учасниць Європейського Союзу.

Крім того, вищевказані стандарти містять вказівку про те, що аспект надання поліцейських послуг (на відміну від надання поліцією допомоги) залишається розмитим і важко піддається визначенню. Його не можна плутати з деякими покладеними на поліцію завданнями (наприклад, виданням паспортів). 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 [14, с. 103].

Враховуючи викладене, вважаємо, що у нормативних актах, які регулюють діяльність Національної поліції в Україні, необхідно відокремити послуги Національної поліції від інших покладених на неї завдань.

Так, основними завданнями Національної поліції є забезпечення публічної безпеки і порядку; охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидія злочинності; надання у межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [10].

Варто зазначити, що завдання Національної поліції України у законодавстві визначені у загальному вигляді та стосуються діяльності усіх підрозділів, які входять до її складу. На основі цих завдань можна конкретизувати функції кожного з підрозділів. Так, діяльність кримінальної поліції та органів досудового розслідування об'єктивно направлена на забезпечення протидії злочинності. Діяльність патрульної поліції переважно направлена на забезпечення публічної безпеки і порядку, надання у межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Поліція охорони, спеціальна поліція, поліція особливого призначення є спеціальними підрозділами, які виконують вищезазначені задачі, у певних сферах правовідносин (поліція охорони), або у зв'язку із введенням особливих адміністративно-правових режимів [17, с. 118].

На даний момент законодавцем регламентована діяльність не всіх підрозділів Національної поліції, тому вважаємо за необхідне деталізувати завдання і повноваження кожного з підрозділів Національної поліції у відомих нормативно-правових актах.

Висновки. З огляду на викладене, під метою діяльності Національної поліції пропонуємо розуміти служіння суспільству шляхом

забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності та підтримання публічної безпеки і порядку та пов'язаний з цим обов'язок суворо обмежуватися власними визначеними повноваженнями, утримуючись від будь-яких свавільних дій. При виконанні цієї мети буде досягнута другорядна мета діяльності Національної поліції – повернення довіри населення до поліцейських. Завдання Національної поліції це реалізація державної політики (тобто постійний динамічний процес), яка направлена на досягнення основної мети діяльності Національної поліції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. : Ірпінь ; Перун, 2002. – 1440 с.
2. Мінка Т.П. Адміністративна діяльність державної прикордонної служби України: [монографія] / Т.П. Мінка, В.М. Марченко. – Дніпропетровськ : Інновація, 2010. – 296 с.
3. Филосовский словарь / под ред. Т. Фролова. – М., 1986. – 520 с.
4. Васильев І.О. Контрольна діяльність штабів ОВС : [монографія] / І.О. Васильев, Т.П. Мінка ; ред. Д.В. Приймаченко, Л.М. Давиденко ; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ : ДДУВС, 2010. – 260 с.
5. Державне управління в Україні : [навч. посіб.] / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 266 с.
6. Шемякін О. Мета, завдання, функції як основні елементи механізму тлумачення сучасного адміністративного законодавства / О. Шемякін // Вісник прокуратури. – № 10. – 2011. – С. 116-120.
7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://svitohlyad.com.ua/samovdoskonalennya/zyasovujemochym-vidriznyajetsya-meta-vid-zavdannya/>
8. Проневич О.С. Завдання поліції (міліції) у юридичній поліцействі / О.С. Проневич // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – № 4 (51). – Ч. 2. – 2010. – С. 52-60.
9. Аваков А.Б. Поліція. Як це буде працювати: від найменших сіл і невеликих міст – до столиці / А.Б. Аваков // Блог Арсена Авакова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/avakov/5631fd1e5a588/>
10. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40-41. – С. 1970. – Ст. 379.
11. Субота С.І. Сучасні наукові уявлення щодо взаємодії громадянського суспільства і поліцейських структур / С.І. Субота // Право і безпека. – 2015. № 3 (58). – с. 103-108
12. Закон України про Національну поліцію. Науково-практичний коментар / [С.В. Петков, В.В. Грицаченко, О.Г. Комісаров та ін.] ; за заг. ред. С.В. Петкова. – 2-ге вид. – К. : Центр учбової літератури, 2016. – 292 с.
13. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. редакцією О.А. Банчука. – К. : Москаленко О.М., 2013. – 588 с.
14. Коросташова І.М. Поліцейські послуги в Україні: проблеми правового регулювання / І.М. Коросташова. – С. 100-103.
15. Кузьменко О.В. Завдання Національної поліції: проблеми правового регулювання / О.В. Кузьменко // Юридичний електронний журнал. – № 2. – 2016. – С. 196-197. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/21855/1/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%8221.pdf>
16. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-V. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
17. Жила С.Ю. Правові та організаційні засади забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної поліції : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / С.Ю. Жила. – Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2016. – 222 с.