

ФУНКЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

FUNCTIONS OF THE NATIONAL POLICE UKRAINE: AND THE NOTION OF CLASSIFICATION

Денисюк Д.С.,
к.ю.н., доцент,

докторант докторантури відділу організації освітньо-наукової підготовки
Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті досліджено розуміння функцій Національної поліції України. Наголошено, що функції є похідними від завдань і розкривають зміст діяльності Національної поліції України. Класифікацію основних функцій діяльності Національної поліції України запропоновано шляхом виділення двох блоків: 1) внутрішньо-організаційні функції поліції; 2) зовнішні функції поліції.

Ключові слова: Національна поліція, орган виконавчої влади, функції, класифікація, поліцейські послуги, публічна безпека і порядок, превентивна та профілактична діяльність, соціально-сервісна діяльність.

В статье исследовано понимание функций Национальной полиции Украины. Отмечено, что функции являются производными от задач и раскрывают содержание деятельности Национальной полиции Украины. Классификацию основных функций деятельности Национальной полиции Украины предложено путем выделения двух блоков: 1) внутренние организационные функции полиции; 2) внешние функции полиции.

Ключевые слова: Национальная полиция, орган исполнительной власти, функции, классификация, полицейские услуги, публичная безопасность и порядок, превентивная и профилактическая деятельность, социально-сервисная деятельность.

The article emphasizes that understanding the nature of the police contributes to the clear definition of their role and place in the system of public authorities. Research management functions has exclusive practical significance, because of their decisive influence on the structure and powers of each individual executive body. It is proved that in a democratic society based on the rule of law, the police performs the traditional functions of preventing, combating, detecting crime, ensuring public peace, ensuring law, maintaining public order and the protection of fundamental human rights. Moreover, in this society, the police provide various services social issues that accompany its other activities. In turn, the police has its own discretion in the performance of these functions. Police in a democratic society helps maintain the values of democracy and she confesses that purpose. Emphasized that the functions are derived from the objectives and reveal the content of the National Police of Ukraine. Classification of the main functions of the National Police Ukraine offered by the selection of two parts: 1) intra-organizational functions Police; 2) external functions of the police.

Key words: National Police, executive authority, functions, classification, police services, public safety and order, preventive and prophylactic activity, social service activities.

Для досягнення довіри з боку суспільства до Національної поліції є необхідність розвитку її сервісних функцій, підвищення ефективності у всіх сферах взаємовідносин з громадянами, досягнення високої мобільності і оснащення поліцейських, а також оптимізації витрат, функціональної та штатної структури поліцейських сил [1]. Основною складовою сьогоденного буття національної поліції є з'ясування змісту основних функцій останньої.

На важливість досліджуваної проблематики щодо визначення основних функцій правоохоронних органів, у т. ч. Національної поліції України було звернуто увагу в працях вчених 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, С. В. Ківалова, В. К. Колпакова, О. М. Ключова, О. В. Кузьменко, А. М. Куліша, О. М. Музичука, О. П. Рябченко, А. О. Селіванова, Ю. А. Тихомирова, М. М. Тищенко, С. О. Шатрави та ін.

Метою статті є з'ясування сучасної наукової думки щодо розуміння функцій Національної поліції України та їх класифікація.

Як наголошують вчені-адміністративісти, розуміння сутності функцій поліції сприяє чіткому визначенню їх ролі та місця у системі органів публічної влади. Дослідження функцій управління має виключне прикладне значення, що зумовлено їх визначальним впливом на структуру та повноваження кожного конкретного органу виконавчої влади. На думку В. Б. Авер'янова, поняття функцій у його загально-соціологічному значенні покликане охопити й відобразити внутрішню природу, найглибший зміст, тобто сутність діяльності. «Функції характеризують основний

напрямок і зміст діяльності суб'єкта», – зазначає Ю. О. Тихомиров.

Визначення змісту функцій будь-якого феномена є передумовою розуміння головного і визначального у цьому феномені, виявлення його соціального значення. У свою чергу, функції поліції у науці адміністративного (поліцейського) права віднесено до проблем методологічного характеру. Слушним є висновок з цього приводу О. С. Проневича, що у радянській правничій науці існувала традиція розглядати функції поліції виключно у контексті репресивної (класової) спрямованості її діяльності, а останнім часом науковці прагнуть до об'єктивного аналізу цього правового феномена [2, с. 141].

Загалом правильне розуміння функцій органу публічної влади дає змогу чітко відрізнити їх від меж повноважень та способу дії органу публічної влади і його посадових осіб; спрямовує орган публічної влади на керування у своїй державно-владній діяльності повноваженнями, а не загальною та доволі абстрактною функцією; спрямовує діяльність органу публічної влади у русло виконання завдань і цілей його створення та існування; надає можливість законодавцеві більш виважено підходити до визначення переліку функцій та повноважень органів публічної влади у т. зв. установчих і статусних актах, що сприятиме покращенню структури таких актів [3, с. 213].

В юридичній літературі функції органів управління прийнято поділяти на кілька видів (груп). Так, деякі автори вказують на основні та допоміжні (інструментальні); основні, регулятивні й допоміжні; загальні, спеціальні та допоміжні (обслуговуючі); внутрішні і зовнішні, загальні і специфічні; стратегічні й оперативні; об'єктні й технологічні; орієнтування системи, забезпечення системи, оперативного управління системою, загальнокерівні,

регулятивні, рахунково-аналітичні, організаційно-координаційні, контрольні функції тощо [4, с. 96].

Виявлене розмаїття видової класифікації функцій державних органів є результатом акцентування різними авторами своєї уваги на характері розв'язуваних завдань, ступені їхньої важливості, тривалості здійснення управлінських дій, масштабності впливу органів державної влади, характері об'єкта управління тощо. Функції органів виконавчої влади є результатом поділу змісту діяльності органів виконавчої влади на відносно самостійні та однорідні напрями впливу. Функції є втіленням соціального призначення державного органу [4, с. 97].

У зв'язку з цим важливе значення має відповідь на питання про види (групи) функцій органів виконавчої влади, про критерії їх класифікації, засади розмежування, здатність до дроблення, деталізації тощо.

Так, І. В. Фільштейн, аналізуючи зміст Закону України «Про Національну поліцію», функції поділяє на наступні групи: перша група – це протидія злочинності, її профілактика та попередження; друга група – це забезпечення громадського порядку, громадської безпеки; третя група – це забезпечення безпеки дорожнього руху; четверта група – забезпечення нормального та безпечного функціонування установ, організацій, підприємств [5, с. 215]. З даною класифікацією погоджуємось, але автор використовує таку термінологію, як «громадський порядок» та «громадська безпека», в той час, як закон наголошує на забезпеченні публічної безпеки та порядку, що є новелою для нинішнього законодавства. Нами підтримується позиція, що забезпечення спокою та закону в суспільстві є класичними загальними цілями поліції та її головною відповідальністю, яку називають завданням забезпечення поліцією «публічного порядку». Це дуже широке поняття, яке включає в себе цілу низку заходів, що здійснює поліція, серед яких можна назвати охорону безпеки і недоторканності осіб (як фізичних, так і юридичних), і майна (як приватного, так і публічного), і застосування закону у відносинах між державою і приватними особами, а також між особами [6, с. 31].

Так, О. С. Проневич наголошує, що нині відсутня традиція чіткого визначення функцій поліції у нормативно-правових актах (зокрема, в законах про поліцію), що регламентують її діяльність. Комплексний аналіз теорії та практики поліцейської діяльності дозволив О.С.Проневичу виокремити наступні функції поліції, а саме: 1) адміністративна функція (адміністративно-виконавча; виконавчо-примусова); 2) оперативно-розшукова функція; 3) кримінально-процесуальна (слідча) функція; 4) превентивно-соціальна функція (профілактична (попереджувально-профілактична), соціально-сервісна); 5) охоронна функція [2, с. 142-145].

Дійсно, дана класифікація функцій поліції відображає основні напрями діяльності Національної поліції України в умовах сьогодення, але сервісна функція займає провідне місце в діяльності поліції України, і тому знаходиться на першому місці.

У свою чергу, Д. М. Ластович на підставі аналізу позицій вчених, у т. ч. праці О. С. Проневича [2], виділяє наступні функції поліцейських послуг: адміністративну, комунікативну, оперативно-розшукову, виховну, кримінально-процесуальну, профілактичну, соціально-сервісну та охоронну [7, с. 143]. Крім того, Д. М. Ластович наголошує на тому, що поліція в рамках надання послуг може виконувати лише ті функції, які безпосередньо впливають із покладених на неї завдань.

Отже, слід зробити проміжний висновок, що у демократичних суспільствах, заснованих на верховенстві права, поліція виконує традиційні функції: запобігання, боротьба, виявлення злочинності, забезпечення публічного спокою, забезпечення права, збереження публічного порядку і захист основоположних прав людини. Більше того, у цьому суспільстві поліція надає різноманітні послуги

соціального характеру, які супроводжують іншу її діяльність. Поліція володіє власною дискрецією при виконанні цих функцій, допомагає підтримувати цінності демократії і сама сповідує такі цілі [6, с. 24].

На підставі аналізу Закону України від 02 липня 2015 року № 580-VIII «Про Національну поліцію» [8] та Постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» [9] слід виокремити наступні функції поліції:

1) соціальна та сервісна функція (поліція у межах повноважень, передбачених законом, організовує та здійснює заходи щодо рятування людей, забезпечення їх безпеки, охорони майна в разі стихійного лиха, аварій, пожеж, катастроф та ліквідації їх наслідків; вживає всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної і медичної, допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їх життя чи здоров'я; вживає заходів для визначення осіб, які нездатні через стан здоров'я, вік або інші обставини повідомити інформацію про себе; встановлює особу за невпізнаним трупом; у межах компетенції, визначеної законом, здійснює контроль за додержанням вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо опіки, піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, вживає заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням у дитячому середовищі, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення волі; вживає заходів із запобігання та припинення насильства в сім'ї; бере участь у межах повноважень, передбачених законом, у здійсненні заходів, спрямованих на соціальну адаптацію осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі; забезпечує безпеку взятих під захист осіб на підставах та в порядку, визначених законом; у межах повноважень, передбачених законом, надає соціальну і правову допомогу громадянам, сприяє державним органам, підприємствам, установам та організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків);

2) превентивна та профілактична функція (поліція вживає заходів на запобігання вчиненню правопорушень (поліція виявляє причини та умови, що сприяють учиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення; вживає заходів з виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення; вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення; у випадках, передбачених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання; доставляє у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення; вживає заходів із забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях; здійснює заходи щодо захисту інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, виявлення та припинення адміністративних правопорушень на підприємствах, в установах та організаціях, а також інших об'єктах, визначених Кабінетом Міністрів України, які обслуговуються спеціальною поліцією; регулює дорожній рух та здійснює контроль за додержанням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі);

3) кримінально-процесуальна функція (поліція здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності; здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; здійснює заходи з контролю за місцезнаходженням осіб, які в установленому законом порядку зобов'язані носити електронні засоби контролю);

4) оперативно-розшукова функція (поліція розшукує осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, зникли безвісти, та інших осіб у випадках, визначених законом; у межах повноважень, передбачених законом, організовує та провадить оперативно-розшукову діяльність);

5) дозвільна функція (поліція видає відповідно до закону дозволу на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видає та погоджує дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху; здійснює контроль за дотриманням фізичними і юридичними особами спеціальних правил і порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система; здійснює у визначеному законом порядку приймання, зберігання та знищення вилученої, добровільно зданої або знайденої вогнепальної, газової, холодної та іншої зброї, боєприпасів, набоїв, вибухових речовин та пристроїв, наркотичних засобів або психотропних речовин; здійснює контроль у межах компетенції, визначеної законом, за додержанням вимог режиму радіаційної безпеки в спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення; здійснює самотійно або через утворені установи забезпечення: монтаж, ремонт, обслуговування технічних засобів охоронного призначення, озброєння, транспорту, засобів зв'язку, приміщень, які надані Національній поліції для виконання покладених на неї завдань, контроль за правильним використанням матеріально-технічних ресурсів територіальними органами, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери її управління; будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт об'єктів, що належать до сфери управління Національної поліції; забезпечення належних умов праці; розробляє пропозиції щодо закріплення у відповідних нормативно-правових актах та технічній документації (конструкторській, технологічній, програмній документації, технічних умовах, документах із стандартизації та сертифікації, інструкціях) обов'язкових умови в галузі технічного регулювання щодо продукції, яка необхідна для потреб Національної поліції, а також організовує проведення технічної експертизи та підготовку висновків щодо якості процесів проектування, виробництва, будівництва, монтажу, налагодження, експлуатації, зберігання, перевезення, реалізації та утилізації зазначеної продукції);

6) охоронна функція (поліція здійснює охорону об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також бере участь у здійсненні державної охорони; здійснює на договірних засадах охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності, а також технічні заходи охоронного призначення у випадках і порядку, передбачених законом або іншими нормативно-правовими актами);

7) функція матеріально-технічного забезпечення (поліція організовує і здійснює в установленому порядку матеріально-технічне та ресурсне забезпечення діяльності органів Національної поліції, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління, зокрема приміщеннями, полігонами, засобами зв'язку, транспортними засобами, озброєнням, спеціальними засобами,

паливно-мастильними матеріалами, одностроєм, іншими видами матеріально-технічних ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань; виконує в межах повноважень, передбачених законом, функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери її управління; здійснює контроль та вживає заходів щодо забезпечення протипожежної безпеки в центральному органі управління Національної поліції, її територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління Національної поліції, а також на територіях, на яких вони розташовані);

8) функція міжнародного співробітництва (поліція здійснює в межах повноважень, передбачених законом, міжнародне співробітництво, бере участь у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань боротьби із злочинністю та інших питань, що належать до її компетенції, а також забезпечує їх виконання; здійснює представництво та забезпечує виконання зобов'язань України в Міжнародній організації кримінальної поліції – Інтерполі та Європейському поліцейському офісі (Європолі); організовує взаємодію правоохоронних та інших державних органів України з Інтерполом, Європолом, а також компетентними органами інших держав з питань, що належать до сфери діяльності Інтерполу та Європолу; використовує та надає іншим правоохоронним органам України доступ до інформаційно-телекомунікаційних систем і банків даних Інтерполу та Європолу, а також вносить до цих банків даних інформацію правоохоронних органів України; виконує в межах компетенції запити органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону, міжнародних договорів України, установчих актів та правил міжнародних організацій поліції, членом яких є Україна; звертається в межах своєї компетенції із запитом до органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону, міжнародних договорів України, установчих актів та правил міжнародних організацій поліції, членом яких є Україна; організовує в межах своєї компетенції приймання-передавання осіб, які перебувають під вартою на державному кордоні України або за її межами; направляє поліцейських до міжнародних організацій, іноземних держав як представників поліції з метою забезпечення координації співробітництва з питань, що належать до повноважень Національної поліції; забезпечує участь національного персоналу з числа працівників Національної поліції в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки, здійснює оперативне управління та контроль за його діяльністю; організовує взаємодію з міжнародними організаціями з питань миротворчої діяльності);

9) функція інформаційного забезпечення (поліція забезпечує експлуатацію та функціонування системи зв'язку Національної поліції; забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, криптографічний захист інформації, яка є власністю держави, або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої визначена законом; у межах інформаційно-аналітичної діяльності формує бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи МВС, користуються базами (банками) даних МВС та інших державних органів, здійснює інформаційно-пошукову та інформаційно-аналітичну роботу, а також оброблення персональних даних у межах повноважень, передбачених законом; здійснює моніторинг оперативної обстановки в державі, вивчає, аналізує і узагальнює результати та ефективність поліцейської діяльності, інформує у порядку та спосіб, які передбачені законом, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також громадськість про здійснення державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку);

10) науково-методична функція (поліція бере участь у визначенні основних напрямів розвитку науки і освіти з питань діяльності Національної поліції, в організації та проведенні відповідних науково-дослідних, дослідно-конструкторських, кримінологічних і соціологічних досліджень, а також у впровадженні їх результатів в освітній процес та практичну діяльність; організовує діяльність своїх територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах, а також науково-дослідних установ та установ забезпечення);

11) кадрова функція (поліція забезпечує організацію роботи з добору, вивчення та комплектування органів Національної поліції кваліфікованими кадрами; організує службу підготовки та стажування поліцейських і працівників Національної поліції; організовує систему психологічного забезпечення поліцейських та працівників Національної поліції і забезпечує її функціонування);

12) функція соціально-правового захисту (поліція забезпечує відповідно до законодавства правовий і соціальний захист поліцейських, інших працівників Національної поліції та членів їх сімей; забезпечує відповідно до законодавства надання статусу учасника бойових дій поліцейським, державним службовцям та працівникам Національної поліції; взаємодіє з органами державної влади з питань соціального захисту та пенсійного забезпечення поліцейських, працівників Національної поліції та членів їх сімей).

Отже, функції Національної поліції України – це основні напрями її діяльності, що спрямовані на вирішення поставлених перед нею завдань. Функції є похідними від завдань і розкривають зміст діяльності Національної поліції України. В цілому класифікацію основних функцій діяльності Національної поліції України можна запропонувати шляхом виділення двох блоків: 1) внутрішньо-організаційні функції поліції та 2) зовнішні функції поліції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Які функції у новій поліції (інфографіка) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://te.20minut.ua/infographics/yak-budefunkcionuvati-nova-policiya-infoghrifika-10468392.html>
2. Проневич О. С. Функції поліції (міліції) : нормативно-доктринальна інтерпретація / О. С. Проневич // Право і Безпека. – 2010. – № 4. – С. 141–146.
3. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за ред. : Ю. І. Римаренка, Є. М. Моїсєєва, В. І. Олефіра. – К. : КНТ, 2008. – 816 с.
4. Сіверін Д. В. Адміністративно-правовий статус органів державної виконавчої служби України : Дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. : 12.00.07 / Д. В. Сіверін. – Х., 2014. – 210 с.
5. Фільштейн І. В. Відокремлення завдань, функцій і структури органів внутрішніх справ та національної поліції – один з напрямків реформування правоохоронної системи України (на досвіді Міністерства внутрішніх справ та поліції Грузії) / І. В. Фільштейн // Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». – 2015. – № 4. – С. 210–216.
6. Статус поліції : міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О. А. Банчука. – К. : Москаленко О. М., 2013. – 588 с.
7. Ластович Д. М. Місце та значення поліцейських послуг в діяльності національної поліції / Д. М. Ластович // Форум права. – 2016. – № 1. – С. 141–146.
8. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 року № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/580-19>.
9. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/877-2015-%D0%BF>.