

УДК 351.74(477)

Крищенко А. Є. – здобувач наукової лабораторії з проблем забезпечення публічної безпеки і порядку Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК УЧАСНИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

Розглянуто завдання та визначено функції діяльності Національної поліції України, зокрема у сфері гарантування публічної безпеки й порядку. Окреслено авторське бачення мети діяльності цього органу. Висунуто пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію».

Ключові слова: Національна поліція, мета, завдання, функції, публічна безпека й порядок.

Діяльність Національної поліції України є складним і проблемним процесом. Її окремою важливою ланкою є гарантування та підтримання публічної безпеки й порядку.

З огляду на фінансову кризу в державі, загострення кримінальної ситуації та проведення антитерористичної операції, питання належного забезпечення публічної безпеки і порядку нині посідає чільне місце, потребуючи відповідного реагування. Саме Національна поліція є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику в зазначеній сфері [1]. Цю діяльність також визнано одним із основних напрямів розвитку складових сектору безпеки й порядку в державі [2].

Дослідженню питання гарантування публічної безпеки й порядку присвячено чимало праць видатних учених, серед яких: В. Б. Авер'янов, М. І. Ануфрієв, О. В. Батраченко, О. І. Довгань, І. В. Зозуля, Д. С. Припутень, В. Г. Фатхутдінов та інші науковці. Проблему спорідненого поняття «громадська безпека» вивчали такі правники, як О. М. Бандурка, І. П. Веремеєнко, І. П. Голосніченко, В. К. Гіжевський, В. Л. Грохольський, Є. В. Додін, М. В. Ковалів, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. В. Маліков,

Р. С. Мельник, Ю. О. Небеский, О. І. Остапенко, А. М. Подоляка, Ю. І. Римаренко.

Попри плідну працю згаданих науковців, нове законодавство у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією потребує подальшого теоретичного вивчення та вдосконалення. Окреслене питання необхідно розглянути в контексті визначення завдань і функцій основного суб'єкта, до компетенції якого належить відповідна діяльність, тобто Національної поліції України.

Передусім необхідно визначити зміст таких основних понять, як «мета», «завдання» та «функція», що властиві діяльності Національної поліції.

Термін «завдання» має декілька тлумачень і може бути вжитий у різних значеннях. Так, у найбільш давніх словниках його тлумачили так: «...утруднення, загадка, предмет роздумів, те, що складно зробити; задачу розв'язати – незрозуміле пояснити» [3].

У Тлумачному словнику С. І. Ожегова зміст цього поняття визначено як те, що потребує виконання; складне питання, проблема, яка потребує дослідження і розв'язання (наукова задача) [4].

Завдання – це питання, яке потрібно розв'язати, те що задано для вирішення, розв'язання [5].

Також термін «завдання» вживають у такому значенні:

1) відображена у свідомості проблемна ситуація, що містить інформацію та умови, необхідні й достатні для її вирішення наявними знаннями і досвідом; 2) форма структурування та подання експериментального матеріалу в дослідженнях процесів пізнання й під час практичної діяльності; 3) одна з форм проектування змісту навчання [6].

Так, О. М. Леонтьєв визначає завдання як ситуацію, що охоплює мету й умови, до яких її може бути досягнуто. Наприклад Р. А. Бал тлумачить це поняття як словесне формулювання (знакова модель) проблемної ситуації [7].

На думку О. К. Тихомирова, завдання – це проблемна ситуація із заданою метою, яку необхідно досягти [8].

Завдання – це конкретизація способів вирішення проблемної ситуації. Воно завжди ґрунтується на меті та є засобом її реалізації [9].

Таким чином, термін «завдання» безпосередньо пов'язаний із загальною метою, на досягнення якої спрямоване виконання завдання. Отже, наявність поставленої мети дає змогу визначити завдання діяльності, тобто саме мета визначає завдання, а не навпаки.

Мета постає способом інтеграції різних дій у певну послідовність чи систему.

Це поняття цікавило ще представників античної філософії. Найбільш детально його вивчив Арістотель, який тлумачив її як «те, заради чого» щось існує [11].

Мета – це те, до чого ми прагнемо, чого домагаємося, що хочемо отримати, у чому бажаємо досягти успіху [12].

Здійснивши аналіз Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII [10], можна дійти висновку, що він не містить мети діяльності Національної поліції. Її призначення можна з'ясувати лише на підставі закріплених завдань, що є не зовсім коректним.

Мету діяльності Національної поліції не прописано також ані в Положенні про Національну поліцію, ані в інших нормативно-правових актах. З огляду на це, вважаємо за доцільне сформулювати й офіційно закріпити мету діяльності цього органу.

У ст. 1 зазначеного Закону визначено, що Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, метою якого є служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку. Таким чином, у цьому визначенні вказано, кому служить поліція, але не визначено для чого. До того ж, забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку визначено як шляхи, а у ст. 2 – уже як завдання, до яких додано ще одне, – надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Головне призначення поліції, на думку О. Климовича, полягає в здійсненні охорони та захисті людини, її прав, свобод, особистої та майнової безпеки [13].

Вважаємо, що загальна мета діяльності Національної поліції передбачає саме сприяння забезпеченню добробуту в суспільстві через виконання поставлених перед нею завдань. Усі завдання, які має виконувати поліція, певним чином

(через охорону та захист прав і свобод громадян) впливають на загальний стан добробуту в державі, до підвищення рівня якого і потрібно прагнути.

Публічна безпека і порядок, можуть і повинні бути об'єктом діяльності Національної поліції [14], а їх забезпечення є проміжною метою такої діяльності та постає вже як завдання цієї діяльності. Означені завдання орган має вирішувати законним шляхом, через виконання певних функцій, з урахуванням адміністративно-територіальних, демографічних, культурних, економічних та інших чинників, що впливають на рівень публічної безпеки і порядку.

Отже, ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» ми пропонуємо закріпити в такій редакції: *«Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, мета діяльності якого полягає в сприянні забезпеченню добробуту в суспільстві через виконання поставлених перед ним завдань»*.

Відповідно до вищезазначеного, завдання повинні визначатись лише разом із метою, формуватись та впливати з неї. Таким чином, саме з мети діяльності поліції щодо сприяння забезпеченню добробуту в суспільстві буде визначено такі її завдання, як:

- 1) забезпечення публічної безпеки й порядку;
- 2) охорона прав і свобод та інтересів людини, суспільства і держави;
- 3) протидія злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, послуг щодо допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Важливим є правильне тлумачення поняття функцій, що сприятиме чіткому розумінню способів вирішення необхідних завдань, а також визначенню ролі та місця поліції в системі органів публічної влади.

Функція (від лат. *functio* – здійснення, виконання) – це багатозначний термін, що передбачає таке відношення між елементами, за якого зміна одного зумовлює зміну іншого [15].

Функція – робота кого- або чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось; призначення, роль чого-небудь [17, с. 1560].

Функція (робота) – це діяльність, роль об'єкта в межах певної системи; роль, значення (призначення) чого-небудь.

Функція позначає приналежність до чого-небудь, що використовують для устремління, вирішення завдань, намірів, досягнення мети.

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 [17].

Отже, функції охоплюють комплекс способів, методів, прийомів і дій, які забезпечують виконання певних завдань і досягнення цілі. Функції поліції реалізують уповноважені суб'єкти (посадові особи), які несуть юридичну відповідальність за об'єднаність і законність конкретних дій.

У Законі України «Про Національну поліцію» не встановлено перелік функцій, що притаманні діяльності поліції. На відміну від попереднього Закону України «Про міліцію» [18], де у ч. 1 ст. 7 було закріплено такі функції, як адміністративна, профілактична, оперативно-розшукова, кримінальна процесуальна, виконавча, охоронна (на договірних засадах). Відповідно до п. 28 ст. 10 Закону України «Про міліцію» необхідно до виконання була функція щодо державного захисту суддів, працівників суду, гарантування безпеки учасників судового процесу. Пунктом 21 ст. 11 було передбачено виконання контрольних і профілактичних функцій.

Варто згадати і п. 22 ст. 85 Конституції України, де закріплено, що визначення функцій Міністерства внутрішніх справ України належить саме до повноважень Верховної Ради України, а отже, вони мають бути закріплені в Законі.

На нашу думку, функції, визначені для міліції, не втратили актуальності, їх так само мають виконувати представники Національної поліції. З огляду на це, вважаємо, що 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 тощо.

Належне забезпечення публічної безпеки й порядку передбачає безпосереднє чи опосередковане якісне виконання всіх зазначених функцій представників Національної поліції України. Такий висновок ми пов'язуємо з досить широким колом суспільних відносин, що впливають на сферу публічної безпеки і порядку, підтримання яких на належному рівні залежить від багатьох чинників, що потребує максимального задіяння ресурсів у різних галузях діяльності поліції.

Отже, здійснений у статті аналіз дає змогу дійти таких висновків.

1. Закон України «Про Національну поліцію» та інші національні нормативно-правові акти не розкривають мети діяльності Національної поліції та не називають функцій, що притаманні її діяльності, зокрема щодо гарантування публічної безпеки та порядку.

2. Нагальною є потреба у визначенні та нормативному закріпленні загальної мети і функцій діяльності Національної поліції України.

3. Загальною метою діяльності Національної поліції є сприяння забезпеченню добробуту в суспільстві через виконання поставлених перед нею завдань. Таким чином, вважаємо за доцільне викласти ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» в новій редакції: *«Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, мета діяльності якого полягає в сприянні забезпечення добробуту в суспільстві через виконання поставлених перед ним завдань»*.

4. Основними функціями поліції слід вважати такі, як адміністративна, профілактична (превентивна), соціальна, оперативно-розшукова, кримінальна процесуальна, контрольна, виконавча, охоронна. На нашу думку, ці функції також доцільно закріпити в Законі України «Про Національну поліцію».

5. Забезпечення публічної безпеки і порядку є проміжною метою діяльності Національної поліції та постає вже завданням цієї діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про затвердження Положення про Національну поліцію [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 877. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-n>. – Назва з екрана.

2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 14 берез. 2016 р. № 92/2016. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>. – Назва з екрана.

3. Русская мысль и речь. Свое и чужое. Опыт русской фразеологии : в 2 т. : сб. образных слов и иносказаний. – СПб. : Михельсон М. И. – 1896–1912. – Т. 1–2: Ходячие и меткие слова. Сборник русских и иностранных цитат, пословиц, поговорок, пословичных выражений и отдельных слов.

4. Толковый словарь Ожегова [Електронний ресурс] / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – 1949–1992. – Режим доступа: slovarozhegova.org. – Загл. с экрана.

5. Толковый словарь русского языка : в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. – М. : Сов. энцикл. ; ОГИЗ ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935–1940.

6. Краткий психологический словарь / под. ред. Л. А. Карпенка, А. В. Петровского, М. Г. Ярошевского. – Ростов н/Д : Феникс. – 1998. – 505 с.

7. Энциклопедия эпистемологии и философии науки / И. Т. Касавин. – М. : Канон+ ; Реабилитация. – 2009. – 1248 с.

8. Тихомиров О. К. Психология мышления : учеб. пособие / О. К. Тихомиров. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1984. – 272 с.

9. The Difference [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://thedifference.ru/otlichie-celi-ot-zadachi/>. – Назва з екрана.

10. Про Національну поліцію України [Електронний ресурс] : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page>. – Назва з екрана.

11. Философский энциклопедический словарь / редкол.: Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. – М. : Сов. энцикл. – 1983. – 840 с.

12. Конт-Спонвиль А. Философский словарь / А. Конт-Спонвиль ; пер. с фр. Е. В. Головиной. – М. : Этерна, 2012. – 752 с.

13. Климович О. Система національних засобів захисту прав людини (в контексті положень Конвенції про захист прав і основних свобод людини / О. Климович // Право України. – 2001. – № 1. – С. 34–37.

14. Крищенко А. Є. Публічна безпека і порядок як об'єкт діяльності національної поліції України [Електронний ресурс] / А. Є. Крищенко // Юридичний часопис Національної академії

внутрішніх справ. – 2017. – № 1 (13). – С. 120–129. – Режим доступу: <http://lawjourn.naiu.kiev.ua/images/documents/vupysk-1-2017/ukr/11.pdf>. – Назва з екрана.

15. Философский словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.runivers.ru/bookreader/book18690/#page/1/mode/1ur>. – Загл. с экрана.

16. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.

17. Функції поліції (міліції) [Електронний ресурс] : нормативно-доктринальна інтерпретація / О. С. Проневич. – Режим доступу: <http://radnuk.info/statii/565-pranoohor/14779-2011-01-19-02-35-05.html>. – Назва з екрана.

18. Про міліцію [Електронний ресурс] : Закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/565-12/print1443098413862836>. – Назва з екрана.

REFERENCES

1. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy pro zatverdzhennia Polozhennia pro Natsionalnu politsiu [Decree Cabinet of Ministers of Ukraine on Approval of the National Police]. (n.d.). [zakon2.rada.gov.ua](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-n). Retrieved from zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-n [in Ukrainian].
2. Ukaz Prezydenta Ukrainy pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy Pro Kontseptsiiu rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrainy [Decree of the President of Ukraine on the decision of the National Security and Defense of Ukraine on the Concept of security and defense sector of Ukraine]. (n.d.). [zakon2.rada.gov.ua](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/92/2016). Retrieved from zakon2.rada.gov.ua/laws/show/92/2016 [in Ukrainian].
3. *Russkaia mysl i rech. Svoe i chujoe. Opyt russkoi frazeologii* [Russian thought and speech. Its own and others. Experience of Russian phraseology]. (Vols. 1-2). SPb.: Mihelson M.I. [in Russian].
4. Ojegov, S.I., & Shvedova, N.Yu. (1949-1992). *Tolkovyj slovar Ojegova* [Explanatory dictionary of Ozhegov]. Retrieved from slovarozhegov.org [in Russian].
5. Ushakova, D.N. (Ed.). (1935-1940). *Tolkovyj slovar russkogo yazyka* [Explanatory dictionary of the Russian language]. (Vols. 1-4). Moscow: Sov. Encikl.; OGIz; Gos. izd-vo inostr. i nac. slov. [in Russian].
6. Karpenko, L.A., Petrovskii, A.V., & Yaroshevskii, M.G. (Ed.). (1998). *Kratkii psihologicheskii slovar* [Brief psychological dictionary]. Rostov n/D: Feniks [in Russian].
7. Kasavin, I.T. (2009). *Entsyklopediia epistemologii i filosofii nauki* [Encyclopedia of epistemology and philosophy of science]. Moscow: Kanon+; Reabilitacia [in Russian].
8. Tihomirov, O.K. (1984). *Psihologiiia myshleniia* [Psychology of Thinking]. Moscow: Izd-vo Mosk. un-ta [in Russian].
9. The Difference. Retrieved from <http://thedifference.ru/otlichie-celi-ot-zadachi>

10. Zakon Ukrainy pro Natsionalnu politsiiu Ukrainy [Law of Ukraine about the National Area of Ukraine]. (n.d.). zakon2.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page> [in Ukrainian].
11. Ilichev, L.F., Fedoseev, P.N., Kovalev, S.M., & Panov, V.H. (Ed.). (1983). *Filosofskii entsiklopedicheskii slovar* [Philosophical Encyclopedic Dictionary]. Moscow: Sovetskaia enciklopediia [in Russian].
12. Kont-Sponvil, A. (2012). *Filosofskii slovar* [Philosophical dictionary]. (E.V. Golovina, Trans). Moscow: Eterna [in Russian].
13. Klymovych, O. (2001). Systema natsionalnykh zasobiv zakhystu prav liudyny (v konteksti polozhen Konventsii pro zakhyst prav i osnovnykh svobod liudyny) [The system of domestic remedies for human rights (in the context of the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms)]. *Pravo Ukrainy, Right Ukraine*, 1, 34-37 [in Ukrainian].
14. Kryschenko, A.Ye. (2017). Publiczna bezpeka i poriadok yak ob'iekt diialnosti natsionalnoi politsii Ukrainy [Public safety and order as the object of the national police Ukraine]. *Yurydychnyi chasopys Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav, Legal magazine of the National Academy of Internal Affairs*, 1(13), 120-129. Retrieved from <http://lawjourn.naiu.kiev.ua/images/documents/vupysk-1-2017/ukr/11.pdf> [in Ukrainian].
15. *Fylosofskii slovar* [Philosophical dictionary]. (n.d.). runivers.ru. Retrieved from <http://www.runivers.ru/bookreader/book18690/#page/1/mode/1up> [in Russian].
16. Busel, V.T. (Eds.). (2005). *Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy (z dod. i dopov.)* [The Great Tlumachny Dictionary of the Ukrainian Sushi (Sod. I dopov.)]. Kyiv; Irpin: Perun [in Ukrainian].
17. Pronevych, O.S. Funktsii politsii (militsii) [Functions of police (militia)]. Retrieved from <http://radnuk.info/statyi/565-pranoohor/14779-2011-01-19-02-35-05.html> [in Ukrainian].
18. Zakon Ukrainy pro militsiiu [Law of Ukraine on police]. (n.d.). zakon2.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/565-12/print1443098413862836> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редколегії 26.04.2017

Kryshchenko A. – *Researcher of the Scientific Laboratory on the Problems of Public Safety and Order of the National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine*

Tasks and Functions of the National Police as a Participant of the Administrative Legal Relations in the Sphere of Ensuring Public Security and Order

The article offers the author's vision of the objectives of the National police, considered problem and identifies the responsibilities inherent in the National police as a whole and in the sphere of

ensuring public security and order in particular. Made proposals on amending the Law of Ukraine «On the National police».

The article stresses that the national police is a Central Executive authority that implements state policy in the sphere of maintaining public security and order. Investigates the concept and significance of such basic concepts as «goal», «objective» and «function» is inherent in the activities of the National police is determined by their interaction between themselves. Consider the tasks and defined the functions inherent in the National police as a whole and in the sphere of ensuring public security and order in particular. The proposals made regarding amendments to the Law of Ukraine «On the National police».

Focuses on the imperfection of the existing normative-legal acts in the sphere of maintaining public security and order, namely the Law of Ukraine «On the National police» and other national legal acts do not reveal the purpose of the activities of the National police and do not call functions that are inherent to its activities as a whole and to ensure public safety and order in particular. The necessity of determining the legal requirement of General purpose and functions of the National police.

The author's vision of the objectives of the National police, according to which the overall goal of the activities of the National police is defined as promoting welfare in society through the fulfillment of its tasks. In connection with the proposed new wording of article 1 of the Law of Ukraine «On the National police»: «the national police of Ukraine (the police) is the Central body of Executive power, the purpose of which is to promote welfare in society through the implementation of the set tasks».

The article defines such basic police functions: administrative, preventive (preventive), social, investigative, criminal procedure, control, Executive, security. Proposed to consolidate these functions in the Law of Ukraine «On the National police».

The conclusion is that ensuring public safety and order is the intermediate target of the activities of the National police was already a task for this activity and to properly ensure public safety and order is the need for direct or indirect qualitative performance of all these functions.

Keywords: National police, goal, objectives, functions, public safety and order.