

ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

ШЕКА Юрій Юрійович - ад'юнкт відділу організації освітньо-наукової підготовки (докторантура та ад'юнктура (аспірантура)), Харківський національний університет внутрішніх справ, м. Харків

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4269-2749>

УДК 342.9

DOI 10.32782/LAW.UA.2023.4.13

У статті надано термінологічне значення поняття «принципи», «принципи адміністративної діяльності», на основі яких надано власне визначення принципів адміністративної діяльності Національної поліції. На основі аналізу основних принципів діяльності Національної поліції України, які визначені в Законі України «Про національну поліцію», з'ясовано їх сутність та надана власна класифікація принципів поліцейської діяльності.

Визначено, що принципи діяльності Національної поліції слід розуміти як сукупність керівних, фундаментальних ідей, що визначають сутність діяльності поліції як центрального органу виконавчої влади, на підставі яких базується та здійснюється функціонування (практична діяльність) структурних підрозділів Національної поліції України. Зазначено, що, окрім основних принципів поліцейської діяльності, слід визначити і спеціальні принципи адміністративної діяльності Національної поліції. До спеціальних принципів слід віднести такі принципи поліцейської діяльності, як: ввічливості, толерантності та поваги до особи, взаємодопомоги, дотримання службової дисципліни, професіоналізму, компетентності, науковості, справедливості, підтримання позитивних традицій.

Вказано, що спеціальні принципи мають важливе значення для покращення практичної складової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції України. Підкреслено, що принципи діяльності поліції закладають основи для визначення основних завдань та

окреслення функцій Національної поліції з урахуванням умов сьогодення. Зроблено висновки про доцільність внесення доповнень до Закону України «Про Національну поліцію» щодо переліку принципів діяльності поліції.

Ключові слова: принципи, адміністративна діяльність, класифікація, Національна поліція, реформування правоохоронної системи.

Постановка проблеми

У 2015 році був прийнятий Закон України «Про Національну поліцію» [1], який став основою реформи правоохоронної системи в нашій державі. У законотворчому процесі важливим питанням завжди є визначення принципів, які є основоположними для функціонування та діяльності Національної поліції, ролі її в системі правоохоронних органів держави. Низка принципів, які передбачені в Законі, є традиційно загальними, тобто такими, що відображені в кожному нормативному акті, який регламентує діяльність будь-якого правоохоронного органу. Проте чимало принципів вносять новизну в процес реформування української правоохоронної системи в умовах сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

В Україні триває трансформація поліцейського права як галузі адміністративного права, яка ґрунтується на теоретичних напрацюваннях багатьох учених-адміністративістів, зокрема, таких як В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, С. Гусаров, І. Зозу-

ля, В. Олефір, М. Лошицький, О. Негодченко, О. Проневич та ін. У працях цих вчених відображені усталені для галузі поліцейського права поняття «поліцейська діяльність», «принципи адміністративної діяльності поліції» тощо. Проте питання класифікації принципів адміністративної діяльності Національної поліції ще є недостатньо дослідженими, особливо в умовах введення на території України воєнного стану та з урахуванням соціально-економічних умов.

Метою статті є дослідження адміністративно-правових принципів поліцейської діяльності, за допомогою яких можна досягнути найбільш позитивного ефекту діяльності підрозділів Національної поліції та виявлення тих принципів, які не були враховані в Законі України «Про Національну поліцію» і в умовах воєнного стану функціонування поліції набувають своєї актуальності.

Завданнями статті вбачається аналізування термінології та розкриття поняття «принципи» та «принципи діяльності поліції», що охоплюються більш широким поняттям «адміністративні принципи поліцейської діяльності».

Виклад основного матеріалу

У процесі побудови дієвого механізму державної влади важливу роль відіграють базові принципи, які закріплюються на конституційному рівні і отримують подальший розвиток та конкретизацію в законах та підзаконних актах, що й дає підстави їх віднести до правових принципів. Принципи відіграють важливу роль у діяльності підрозділів Національної поліції. Досліджуючи категорію принципи, доцільно пригадати, що «принцип» походить від латинського «*principium*» (початок, основа) – те, що лежить в основі певної сукупності фактів, теорії, науки; внутрішні переконання людини, ті практичні, моральні й теоретичні засади, якими вона керується в житті. Загалом термін «принцип» розкривається як основне, найзагальніше, вихідне положення, правило, яке визначає природу та соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [2, с. 693].

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. Принципи права як керівні юридичні вимоги відображають особливості та специфіку юридичного права, мають нормативний, регулятивний характер, визначають і скеровують правомірну поведінку людей [3, с. 66].

Важливо, що саме принципи права визнаються критерієм законності та правомірності дії органів державної влади та їх посадових осіб, у тому числі і правоохоронних органів. Вони мають велике значення для зростання правосвідомості населення [4, с. 43]. Важливим моментом, який потрібно враховувати при дослідженні принципів, є практичне втілення їх у життя. Адже діяльність будь-якого державного органу повинна реалізовуватися відповідно до покладених на нього завдань, а ті, у свою чергу, повинні базуватися на основних ідеях (принципах) функціонування органу державної влади. Саме принципи права є гарантіями, які на законодавчому рівні забезпечують права і свободи людини та унеможливають перекручування сутнісного змісту відповідних правил (норм), забезпечення яких покладається на державні органи, і насамперед, на органи Національної поліції України [5, с. 26].

Відповідно, під принципами діяльності Національної поліції слід розуміти сукупність основоположних, керівних ідей, що закладені в сутність діяльності поліції як державного органу, та на основі яких формуються певні правила поведінки у сфері поліцейської діяльності. Тобто це нормативно закріплені основні ідеї функціонування органів та структурних підрозділів поліції.

Національна поліція України відповідно до чинного законодавства в ході реалізації своєї діяльності керується такими загальноправовими принципами, як верховенства права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості, політичної нейтральності, взаємодії з населенням на засадах партнерства, безперервності [1]. Оскільки ж служба в поліції прирівню-

ється до державної служби, слід пригадати принципи державної служби: 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, які закріплені в Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII.

Деякі теоретики дотримуються позиції, що діяльність поліції, як центрального органу виконавчої влади, який відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [1], повинна керуватися новою філософією поліцейської діяльності, в основі якої лежить перехід від каральної моделі, тобто реагування на злочини та їх розслідування, а також покарання злочинців, до сервісно-партнерської моделі – служіння громадянам. Тобто робиться акцент на спрямованості поліцейської діяльності на попередження правопорушень і співпрацю поліції з населенням на основі системи «поліція і народ», що прирівнюється до моделі «взаємодія та партнерство» з урахуванням принципу гендерної рівності та надання рівних прав і можливостей для жінок та чоловіків у правоохоронних органах [6].

Отже, законодавець визначив наступні основні принципи діяльності Національної поліції [1], які розглянемо детальніше:

1) верховенство права, тобто визнання людини, її прав та свобод найвищими цінностями, що визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Цей принцип застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини;

2) дотримання прав і свобод людини, тобто забезпечення дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і сприяє їх реалізації.

Цей принцип передбачає певні обмеження прав і свобод людини на підставах та в порядку, визначених Конституцією і законами України, за нагальної необхідності і в

обсязі, необхідному для виконання завдань поліції.

Здійснення заходів, що обмежують права та свободи людини, має бути негайно припинено, якщо мета застосування таких заходів досягнута або немає необхідності подальшого їх застосування.

Поліцейським за будь-яких обставин заборонено сприяти, здійснювати, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання. У разі виявлення таких дій кожен поліцейський зобов'язаний негайно вжити всіх можливих заходів щодо їх припинення та обов'язково доповісти безпосередньому керівництву про факти катування та наміри їх застосування. У разі приховування фактів катування або інших видів неналежного поводження поліцейськими керівник органу впродовж доби з моменту отримання відомостей про такі факти зобов'язаний ініціювати проведення службового розслідування та притягнення винних до відповідальності.

У разі виявлення таких дій поліцейський зобов'язаний повідомити про це орган досудового розслідування, уповноважений на розслідування відповідних злочинів, вчинених поліцейськими.

У діяльності поліції забороняються будь-які привілеї чи обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовною або іншими ознаками;

3) законність, тобто дії тільки на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що визначені Конституцією та законами України, де поліцейському заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази, а накази, розпорядження та доручення вищих органів, керівників, посадових та службових осіб, службова, політична, економічна або інша доцільність не можуть бути підставою для порушення поліцейським Конституції та законів України;

4) відкритість і прозорість, тобто діяльність на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією та за-

конами України. Цей принцип зумовлює постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку. Також поліція забезпечує доступ до публічної інформації, володільцем якої вона є, а інформацію з обмеженим доступом може оприлюднювати лише у випадках і в порядку, визначених законом.

Проекти нормативно-правових актів, що стосуються прав і свобод людини, обов'язково проходять громадське обговорення в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України;

5) політична нейтральність полягає в тому, що поліція забезпечує захист прав і свобод людини незалежно від політичних переконань та партійної належності, є незалежною від рішень, заяв чи позицій політичних партій та громадських об'єднань. Крім цього, поліцейським заборонено висловлювати особисте ставлення до діяльності політичних партій під час виконання службових повноважень, а також використовувати службові повноваження у політичних цілях;

6) взаємодія з населенням на засадах партнерства, тобто тісна співпраця та взаємодія з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. Цей принцип визначає, що рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції, оцінка якого проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

7) принцип безперервності полягає в тому, що поліція забезпечує безперервне та цілодобове виконання своїх завдань. Кожен має право в будь-який час звернутися по допомогу до поліції або поліцейського, а 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 посиланням на

вихідний, святковий чи неробочий день або закінчення робочого дня.

Ураховуючи, що результативність роботи оцінюватиметься рівнем довіри населення, то діяльність поліцейського повинна ґрунтуватися на тих принципах, які створюватимуть і його позитивний імідж, і ефективну діяльність усіх підрозділів Національної поліції. Отже, сучасне трактування принципів поліцейської діяльності повинно сягати за межі сфери їх чинності в рамках правотворчості й правозастосування. У правотворчості вони мають значення як теоретична основа, що визначає зміст правових норм, а у правозастосуванні їх функція обмежується потребою тлумачення норм [7, с. 59]. З цього приводу слід зробити акцент на тому, що принципи діяльності поліції охоплюють об'єктивно сформовані закономірності, традиції, правові норми та етичні правила, які поступово усталилися у сфері поліцейської діяльності й покликані забезпечувати стабільність та ефективність функціонування поліцейського апарату.

Варто наголосити, що процес реформування поліції України, який розпочався ще у 2016 році і продовжений навіть після подій 24 лютого 2022 року, здійснюється за такими напрямками, як: взаємодія з громадою, поліцейський офіцер громади, Українська асоціація представниць правоохоронних органів. Цей процес визначив домінування зовсім нових принципів поліцейської діяльності, які покладені в основу таких функцій поліції, як соціальна та превентивна. Цілком правильно, що закони, які регулюють діяльність поліції, проекти відомчих нормативних актів МВС України обов'язково мають бути гармонізовані з домінуючими суспільними цінностями, та європейськими нормами і стандартами. У свою чергу, ядром сучасної поліцейської парадигми має стати безумовне визнання пріоритету прав і свобод людини та громадянина в публічно-правових відносинах, дотримання професійної етики у відносинах з громадянами. Так, згідно з Європейським кодексом поліцейської етики, прийнятим Радою Європи у 2001 році, головними принципами діяльності поліції в демократичному суспільстві, визначено верховенство права, захист і до-

тримання основних прав і свобод людини з урахуванням практики Європейського суду з прав людини [8, с. 192].

Отже, курс країни на євроінтеграцію, а також зміни в соціально-економічній і політичній сфері держави визначили нові умови функціонування Національної поліції у напрямку відповідності принципів її діяльності європейським стандартам. Це зумовлює потребу перетворення поліції в державний орган європейського зразка та визначає такі нові принципи, як: надання громадськості якісних адміністративних (поліцейських) послуг; запровадження механізмів унеможливлення використання поліції у політично-партійних, групових чи особистих інтересах; забезпечення створення ефективної системи реагування на злочини та інші правопорушення; створення дієвих механізмів запобігання корупції в діяльності поліції; розробка, з урахуванням міжнародного досвіду, нових внутрішніх та зовнішніх критеріїв оцінювання роботи поліції.

Теоретики виділяють декілька критеріїв класифікації принципів адміністративної діяльності поліції, на які, вважаємо, варто звернути увагу. На думку О.М. Дручик, принципи адміністративної діяльності державного органу, у тому числі і правоохоронного органу, доцільно поділяти на загальні та спеціальні. Загальні принципи, такі як принцип верховенства права, справедливості та гуманізму, законності, гласності, відкритості та об'єктивності. Ці принципи мають фундаментальне значення для закріплення та регулювання поліцейської діяльності, визначення ролі поліції у виконанні правоохоронної функції держави. Категорія спеціальних принципів включає в себе принципи: ефективності, строковості, оперативності та економічності; добросовісності та розсудливості; здійснення контролю за законністю дій поліції; гарантування права особи на державний захист від незаконних дій правоохоронців [9, с. 54].

У свою чергу Шевчук Г. виокремлює три групи принципів діяльності поліції. Так, першу групу становлять конституційно-правові принципи, до яких науковець

відносить: верховенство права, законність, рівність учасників перед законом, недискримінації, презумпції правомірності дій і вимог особи. До другої групи організаційних принципів доцільно віднести такі принципи, як: гласність та відкритість, збереження конфіденційної інформації, пропорційність, розумний термін виконання завдання, оперативність, ефективність. І третю групу складають морально-етичні принципи, до яких належать добросовісність, розсудливість, добросовісність та патріотизм [10, с. 121].

Висновки

Отже, процес реформування системи МВС України повинен здійснюватися на основних принципах, які знайшли своє відображення в положеннях Конституції та законів України, і насамперед в Законі України «Про Національну поліцію», а також принципах, визначених у нормах міжнародного права. Проте принципи поліцейської діяльності не повинні обмежуватись їх застосуванням лише в межах правових норм, а впливати на процес формування ідеології служіння українському народові, іміджу та громадської думки. Тому є необхідність у внесенні доповнень до Закону України «Про Національну поліцію» щодо переліку принципів діяльності поліції, окремо визначивши ще й спеціальні принципи діяльності поліції. На нашу думку, до спеціальних слід віднести такі принципи поліцейської діяльності, як: ввічливість, толерантність та повага до особи, солідарність, взаємодопомога, дотримання службової дисципліни, професіоналізм, компетентність, науковість, справедливість, підтримання позитивних традицій.

Література

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. стор. 1970, стаття 379. (в ред. від 02.08.2023). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

2. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація, місце і роль у правовій системі України. *Правова система Укра-*

їни: історія, стан та перспективи : у 5 т. / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Х. : Право, 2008. – Т. 1. Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України. С. 689–704.

3. Ткаля О., Шелудько А. Загальні принципи організації та діяльності державного апарату. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 11. С. 271-276.

4. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 42–46.

5. Актуальні проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України: монографія / Гусаров С. М., Салманова О. Ю., Комзюк А. Т., Музичук О. М., Казанчук І. Д. / Міністерство внутрішніх справ України ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків : Факт, 2022. 452 с.

6. Гвоздецький В.Д. Становлення поліцейстики як науки про поліцейське право. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/VAUMVS/2010_4/gvozdet.pdf

7. Субота С.І. Довіра населення як критерій оцінювання ефективної діяльності Національної поліції України. *Науковий Вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2018. № 31. С. 59-62.

8. Бандурка О. М. Принципи діяльності поліції (міліції) в поліцейському праві сучасних зарубіжних держав. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2009. № 2. С. 191–205.

9. Дручик О.М. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта забезпечення прав і свобод дитини: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2018. 254 с.

10. Шевчук Г. Принципи та завдання Національної поліції України. *Підприємництво, господарство і право*. № 7. 2019. С. 120-124.

CONCEPT AND CLASSIFICATION OF THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF THE NATIONAL POLICE

The article provides the terminological meaning of the concept of «principles», «principles of administrative activity», on the basis of which the actual definition of the principles of administrative activity of the National Police is provided. Based on the analysis of the main principles of the National Police of Ukraine, which are defined in the Law of Ukraine «On the National Police», their essence has been clarified and an own classification of the principles of police activity has been provided. It was determined that the principles of the National Police should be understood as a set of guiding, fundamental ideas that determine the essence of the police as a central body of executive power, on the basis of which the functioning (practical activity) of the structural divisions of the National Police of Ukraine is based and carried out.

It is noted that in addition to the basic principles of police activity, special principles of administrative activity of the National Police should be defined. The special principles should include such principles of police activity as: politeness, tolerance and respect for the person, mutual assistance, observance of official discipline, professionalism, competence, science, justice, maintenance of positive traditions. It is indicated that special principles are important for improving the practical component of the activities of the bodies (subdivisions) of the National Police of Ukraine. It is emphasized that the principles of police activity lay the foundations for determining the main tasks and delineating the functions of the National Police, taking into account the conditions of today. A conclusion was made on the expediency of making additions to the Law of Ukraine «On the National Police» regarding the list of principles of police activity.

Key words: *principles, administrative activity, classification, National Police, reforming the law enforcement system.*