

**Вакарова О. В.,**  
аспірант кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

## НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ УКРАЇНИ ЯК ОРГАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

**Анотація.** Стаття присвячена питанням реформування Національної поліції та становлення її як правоохоронного та правозахисного інституту держави, спрямованого на утвердження і забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Проведено аналіз і розкрито особливості закріплення функцій Національної поліції в Конституції України. Визначено особливості правового статусу поліції, місця цього інституту в системі органів державної влади, специфіки його завдань. Виявлено недоліки законодавства, яке регламентує діяльність Національної поліції, та надано рекомендації щодо їх усунення.

**Ключові слова:** Національна поліція, орган правопорядку, правоохоронний орган, правозахисний орган, Конституція України, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, конституційна реформа.

**Постановка проблеми.** Революція Гідності 2013–2014 рр. засвідчила критичну необхідність реформування більшості сфер державного та суспільного життя в Україні. Наслідком вказаних подій став початок фундаментальних перетворень, спрямованих на забезпечення реального виконання норм та утвердження правових принципів, закріплених у фундаментальному Законі нашої держави – Конституції України.

Особливо важливим є реформування правоохоронної діяльності держави та системи органів державної влади, які забезпечують її здійснення. З метою спрямування цієї сфери у русло гарантування та забезпечення прав та інтересів суспільства та кожного громадянина, а не держави, реформовано або ж створено ряд органів, що постають як правоохоронні органи нової формації.

Оновлення стосувалося й одного з ключових правоохоронних органів держави – міліції. Реформування цього інституту було суттєвим: здійснена спроба перетворення із правоохоронного органу пострадянського типу, подекуди із каральними повноваженнями, у державний інститут правової охорони та захисту людини і громадянина із чітким регламентуванням прав та обов'язків, меж компетенції, акценту на необхідності укріплення конституційного ладу та правових принципів. Крім того, конституційна реформа закріпила новий термін, який певною мірою стосується й органів поліції – «органи правопорядку».

Відтак новий статус вже перетвореної Національної поліції України потребує наукового осмислення та з'ясування місця й ролі цього інституту в державному механізмі та процесі забезпечення верховенства Конституції України.

**Метою** публікації є аналіз і розкриття особливостей нового правового статусу поліції як правоохоронного та правозахисного органу державної влади нової формації в контексті забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

**Вклад основного матеріалу дослідження.** Проблематикою роботи системи правоохоронних органів і поліції займалися такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.Г. Барабаш, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, М.Ю. Бурдін, О.М. Головка, А.М. Колодій, М.В. Лошицький, В.Т. Маляренко, О.В. Марцеляк, М.І. Мельник, В.О. Навроцький, О.І. Остапенко, Р.С. Павловський, О.В. Скрипнюк, В.В. Сташис, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, М.І. Хавронюк, Ю.С. Шемшученко, Ю.О. Тихоміров, В.А. Юсупов та ін. Виходячи з проведених досліджень, питання діяльності системи правоохоронних і правозахисних органів у контексті забезпечення прав і свобод людини є перманентно актуальними, зважаючи на необхідність утвердження та розвитку України як держави правової, соціальної, демократичної.

Конституція України в ч. 3 ст. 17 вказує на те, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [3].

Це єдине формулювання в Основному Законі, яке містить словосполучення «правоохоронні органи». Таким чином, чітко визначено специфіку завдань військових формувань і правоохоронних органів держави, їх особливі конституційні повноваження.

Натомість схожим до вказаного словосполучення є використане у п. 2 ч. 1 ст. 131-1 формулювання «органи правопорядку», що в контексті зазначене як: «в Україні діє прокуратура, яка здійснює: <...> 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку».

Цей термін не є широкоживим як у законодавстві, так і в наукових роботах, що ставить логічне запитання про його природу і сутність.

Саме слово «правопорядок» не є новелою і є конституційним терміном, який вживається у нормах, що регламентують повноваження місцевих державних адміністрацій та Автономної Республіки Крим (п. 2 ст. 119 та п. 7 ст. 138 Конституції України відповідно), як порядок, який має бути забезпечений цими органами державної влади. Натомість у контексті саме правоохоронної системи цей термін у Конституції України вжито вперше, оскільки досудове розслідування та інші функції, закріплені в п. 2 ст. 131-1 Основного Закону, стосуються саме цих інституцій, до яких належать, зокрема, поліція та прокуратура.

Ст. 131-1 була внесена до Конституції України Законом України № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції

України (щодо правосуддя)» [5]. Звертаючись до пояснювальної записки до цього законопроекту й аналізуючи відповідну мотивацію його авторів, можна зрозуміти, що для них це питання не є об'єктом для дискусій. У пояснювальній записці вказано: «Відповідно до світової практики та усталеної в Європі юридичної термінології до інституту «орган правопорядку» (Law Enforcement Agencies) належать здебільшого поліцейські служби (цивільна поліція, мілітаризована поліція (жандармерія), військова поліція, інші органи, до компетенції яких віднесені слідство та оперативно-розшукова діяльність». Тобто, спільним для відповідних органів є те, що до їх компетенції належить проведення слідчої й оперативно-розшукової діяльності.

З цього приводу доречно навести результати дослідження, проведеного професором Н. Ярмиш. Вона вказує, що вживаний у Конституції України термін «органи правопорядку» доцільно розглядати як аналог терміна «органи охорони правопорядку» та вважати, що такими є органи, які у своєму складі мають силові, озброєні підрозділи та працівники яких наділені правом застосовувати примушування, зокрема з використанням вогнепальної зброї. Однак варто врахувати, що у ст. 131-1 Конституції України йдеться про нагляд прокуратури лише за тими «органами правопорядку», які здійснюють негласні та інші слідчі і розшукові дії. Тому для здійснення відповідного прокурорського нагляду потрібно не лише знати, що певний орган є саме «органом правопорядку» (точніше – органом охорони правопорядку), а й бути впевненим, що цей орган наділений функцією здійснювати «негласні та інші слідчі і розшукові дії» [10, с. 83].

Тобто, оцінюючи значення терміна «органи правопорядку», слід виходити саме з функціонального навантаження відповідних органів державної влади. Варто зауважити, що запозичення навіть усталеного в міжнародній законотворчій практиці терміна, у цьому разі – Law Enforcement Agencies, та імплементація у Основний Закон без аналізу його відповідності й узгодження із рештою термінологічної бази чинного законодавства створює ризики для неточного його розуміння й ефективного застосування.

Упродовж багатьох років у вітчизняній юридичній науці та практиці основним актом, яким користувалися для визначення переліку органів, що здійснюють правоохоронні функції, був Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 р. № 3781-ХІІ [6]. Так, згідно з ч. 1 ст. 2 цього акта до правоохоронних органів належать органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Натомість очевидним є недосконалість такого формулювання, Конституційний Суд України у своєму рішенні вказав на те, що зазначений перелік не є універсальним і не підлягає застосуванню в усіх сферах правовідносин у державі [8].

З іншого боку, запровадження терміна «органи правопорядку» очевидно відповідає міжнародній практиці розуміння ролі, статусу та повноважень органів, відповідальних за правоохоронну функцію держави. А тому використання цього терміна законодавцем певною мірою узгоджується із прагненням

України реформувати правоохоронні інституції в органи забезпечення (охорони) правопорядку. А це більше співвідноситься із закріпленими у Конституції України правовими принципами та нормами-цілями.

Таким чином, у світлі закріплення терміна «органи правопорядку» у Конституції України є необхідність приведення у відповідність решти законодавства до положень Основного Закону з метою однакового розуміння та використання цього поняття. Також це стосується й базового Закону України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 р. № 580-VIII [7], у якому поліція не визначена як орган правопорядку.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Деякі норми вищевказаного Закону сформульовані таким чином, що «органи правопорядку» є тотожними «правоохоронним органам»: поліція відповідно до покладених на неї завдань: <...> виконує в межах компетенції запити органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону та міжнародних договорів України (п. 25 ст. 23 Закону). Або цей термін вживається для означення аналогу поліцейських органів інших держав: поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів (ст. 5 Закону).

Складається враження, що законодавець остаточно для себе не визначив статус органів поліції як органів правопорядку, правоохоронних органів чи центрального органу виконавчої влади зі специфічними повноваженнями. Хоча усі три визначення відповідають правовому статусу Національної поліції України згідно з нормами Конституції України та чинного законодавства.

Не вдаючись до дискусії стосовно розмежування понять «правова охорона» та «правовий захист», варто звернутися до положень Основного Закону. Так, згідно з ч. 2 ст. 3 Конституції права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Таким чином, Національна поліція як центральний орган виконавчої влади й елемент державного механізму зобов'язана здійснювати діяльність, спрямовану на утвердження та забезпечення прав і свобод людини. Норми Конституції України визначають вектор діяльності поліції, закріплюючи його у руслі створення таких умов, які б гарантували можливість ефективної охорони, захисту та гарантування прав і свобод людини та громадянина.

Як відзначається у науковій літературі, Національна поліція повинна чітко дотримуватися законодавчих норм, у т. ч. норм конституційного і міжнародного права в галузі захисту прав і свобод людини та громадянина [1, с. 496].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;

3) протидії злочинності;

4) надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Незважаючи на те, що «захист прав і свобод людини та громадянина» не згадується як у визначенні поліції в ч. 1 ст. 1 базового Закону, так і в завданнях поліції, вказаних вище, як функція поліції він зазначений в інших положеннях Закону України «Про Національну поліцію», зокрема:

– у статтях, що деталізують принципи діяльності поліції: поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади й 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 (ч. 2 ст. 9). Поліція забезпечує захист прав і свобод людини незалежно від політичних переконань і партійної належності (ч. 1 ст. 10);

– у повноваженнях міністра внутрішніх справ: забезпечує формування державної політики у сфері <...> охорони та захисту прав і свобод людини (п. 1 ч. 1 ст. 16);

– у повноваженнях керівника поліції: вносить на розгляд Міністра внутрішніх справ України пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сфері <...> охорони та захисту прав і свобод людини (п. 3 ч. 1 ст. 22).

Таким чином, положення профільного Закону доводять, що Національна поліція як інститут держави здійснює як правоохоронні, так і правозахисні функції, а це створює додаткові умови для ефективного забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Зазначення «захисту прав» серед основних завдань поліції, а також у самому визначенні цього органу прямо не вплине на якість роботи поліцейських, однак дозволить розширити розуміння як суспільством, так і працівниками цих структур важливості орієнтації роботи на забезпечення, в широкому розумінні, прав і свобод людини й орієнтації на утвердження правових принципів, закріплених у Конституції України. Позитивний ефект означені зміни здійснять і на імідж Національної поліції, яка сприйматиметься і як правозахисний інститут.

У ході перетворення поліції зазнала зміни й назва цього органу, що відображає дійсне бажання законодавця змінити статус, місце та, насамперед, «обличчя» нового інституту держави.

Як зазначає В.С. Селюков, реформування міліції та перетворення її в Національну поліцію вимагає створення демократичного громадянського контролю за нею та підвищення рівня довіри суспільства як результату формування сучасного позитивного іміджу поліцейського службовця в Україні [9, с. 199].

Саме слово «поліція», як вказано в науковій літературі, у первісному значенні означало внутрішньодержавне управління загалом, без виокремлення певного органу, який би це управління чи його частину мав би здійснювати. Сьогодні цей термін має інше значення – це консолідована система спеціальних, переважно державних органів для забезпечення захисту суспільного і державного ладу, наявного правопорядку [4, с. 21].

Перетворення правоохоронного та правозахисного інституту поліції відбувалося, в т. ч., і через прагнення українського суспільства та держави створити орган, який би відповідав міжнародним стандартам у цій галузі.

Поліція в зарубіжних державах є професійним збройним формуванням виконавчої влади, якому притаманні владні повноваження, особлива система управління та специфічні методи виконання покладених на нього завдань. Особливою ознакою таких органів є можливість застосування санкціонованого примусу. Вказана особливість визначає місце та роль цих органів у системі влади й суб'єктів правоохоронної діяльності.

Як відзначається у дослідженнях на цю тему, теорію і практикою демократичних держав вироблений комплекс заходів, спрямованих на забезпечення загальносоціального характеру поліцейської діяльності: орієнтування поліції на захист фундаментальних принципів демократії, позбавлення її організаційно-правових можливостей діяти незалежно від інших державних і громадських структур, деполітизація поліцейської діяльності [2, с. 37].

Ступінь універсальності цих заходів важко оцінити, оскільки кожна країна має різний шлях та історію формування правоохоронної та правозахисної системи із більшим чи меншим ухилом до її демократичності. А це вимагає індивідуального підходу до оцінки з метою уникнення сліпих запозичень.

Однак врахування успішного світового досвіду держав, які створили ефективні правоохоронні та правозахисні інститути, а також використання напрацювань міжнародних організацій у цій сфері є важливим у справі якісних перетворень і побудови демократичних, правоорієнтованих і людиноцентристських державних інституцій.

**Висновки.** Підводячи підсумки, варто зазначити, що оновлення законодавства та перетворення Національної поліції на правоохоронний і правозахисний інститут є важливим кроком, який засвідчує рух державотворення до утвердження прав і свобод людини та громадянина, створення умов для їх реального гарантування та забезпечення на основі правових принципів, закріплених у Конституції України. Водночас проведена конституційна реформа щодо правосуддя та реформа поліції потребує подальшого законодавчого вдосконалення, зокрема внесення змін до законодавства щодо приведення його у відповідність до Конституції України з приводу застосування терміна «органи правопорядку». Потребує узгодження використання термінології з приведенням її до однакового відображення у текстах нормативно-правових актів, що регламентують роботу поліції, а також ряд інших змін.

#### Література:

1. Біленчук П.Д. Доктринальні засади підготовки висококваліфікованих юристів нової генерації у XXI столітті: засоби, методи, технології. *Криміналістика* : підручник. Київ : Вид. дім «Дакор», 2014. С. 494–503.
2. Денисюк Д.С. Стан і перспективи реформування органів внутрішніх справ України: досвід поліції зарубіжних держав. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 29 (2.2). С. 36–39. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr\\_2014\\_29\(2\)](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_29(2)).
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (із змінами та доповненнями). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed20160930>.
4. Курко М.Н., Біленчук П.Д., Ярмолюк А.А. Поліція України (національна поліція): історіографія створення, стан законодавчого і ресурсного забезпечення та перспективи розвитку. *Право.ua*. 2015. № 1. С. 21–28. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pravo\\_2015\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pravo_2015_1_4).
5. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1401-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1401-19/paran161#n161>.

6. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.
7. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Кузьменка Віталія Борисовича щодо офіційного тлумачення положення ч. 3 ст. 364 Кримінального кодексу України (справа щодо застосування кваліфікуючої ознаки «працівник правоохоронного органу» до працівника державної виконавчої служби) від 18 квітня 2012 р. № 10-рп/2012. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-12>.
9. Селюков В.С. Від міліції до поліції: правові проблеми, чинники, вектори реформування. *Вісник ХНУВС*. 2013. № 1 (60). С. 198–206.
10. Ярмиш Н. Зміст терміна «органи правопорядку», використаного у ст. 131-1 Конституції України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 79–84. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu\\_2016\\_4\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2016_4_14).
11. Белов Д.М., Сестренікова О., Система захисту прав і свобод людини і громадянина: актуальні питання. *Medzinárodná vedeckopráctická konferencia «Priority a stratégie pre rozvoj právnej vedy vo svete vedy» Sládkovičovo, Slovenská republika (28–29 októbra 2016 r.)*. S. 25–26.

**Вакарова А. В. Национальная полиция Украины как орган обеспечения прав и свобод человека и гражданина**

**Аннотация.** Статья посвящена вопросам реформирования Национальной полиции и становления ее как правоохранительного и правозащитного института государства, направленного на утверждение и обеспечение прав

и свобод человека и гражданина. Проведен анализ и раскрыты особенности закрепления функций Национальной полиции в Конституции Украины. Определены особенности правового статуса полиции, места этого института в системе органов государственной власти, специфики его задач. Выявлены недостатки законодательства, регламентирующего деятельность Национальной полиции, и даны рекомендации по их устранению.

**Ключевые слова:** Национальная полиция, орган правопорядка, правоохранительный орган, правозащитный орган, Конституция Украины, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, конституционная реформа.

**Vakarova O. National police of Ukraine as a body protecting the rights and freedoms of man and citizen**

**Summary.** The article is devoted to the issues of reforming the National Police and its formation as a law enforcement and human rights institution of the state, aimed at establishing and ensuring the rights and freedoms of man and citizen. The analysis and features of consolidation of functions of the National Police in the Constitution of Ukraine have been analysed. The peculiarities of the legal status of the police, the place of this institution in the system of state authorities, the specifics of its tasks are determined. The shortcomings of legislation that regulates the activities of the National Police and provided recommendations for their elimination are revealed.

**Key words:** National police, law enforcement agencies, law enforcement agencies, human rights bodies, Constitution of Ukraine, ensuring rights and freedoms of man and citizen, constitutional reform.