

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

СЕМЕНЮК А. Л.,
аспірант кафедри адміністративно-
правових дисциплін
(Навчально-науковий інститут права
та психології Національної академії
внутрішніх справ)
Стаття поширюється на умовах
ліцензії CC BY 4.0

УДК 351.74(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.4.2.11>

**ПОЛІЦЕЙСЬКІ ПОСЛУГИ І ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ
В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ**

У статті розглядаються проблеми, пов'язані з недосконалістю термінологічного апарату, застосованого у Законі України «Про Національну поліцію» [1]. Аналіз супровідних до проєкту Закону України «Про Національну поліцію» (реєстр. № 2282 від 13.05.2015 р.) [2] та проєкту Закону України «Про поліцію і поліцейську діяльність» (реєстр. № 2282-1 від 20.05.2015 р.) [3] свідчить про принципово різні підходи до визначення такого наріжного питання, як завдання поліції. При цьому автори альтернативного до проєкту № 2282 (згодом прийнятого і нині діючого Закону України «Про Національну поліцію») – законопроєкту № 2282-1, народні депутати України, обґрунтовуючи необхідність прийняття свого проєкту, посилаються на високу його оцінку з боку Директорату з прав людини Ради Європи, Бюро з демократичних інституцій і прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ, Консультативної місії ЄС з реформування сектору безпеки (EUAM), Вищої школи поліції Німеччини [4].

Зазначають і про те, що «взятий до уваги досвід законодавчого регулювання поліцейської діяльності держав «сталої» демократії (Канада, Сполучене Королівство, ФРН, Австрія, Нідерланди, Бельгія, Іспанія, Португалія) та держав «молодої» демократії (Польща, Чехія, Словаччина, Словенія, Хорватія, Молдова)» [4].

Але після цього робиться висновок, що не слід логічно з попередніх аргументів. Вказаний висновок зроблено стосовно того, що «основною функцією органів поліції є надання суспільству послуг з підтримання публічного порядку». Але цей висновок не слід з досвіду законодавчого регулювання поліцейської діяльності інших держав (цитати з деяких законів надаються у тексті даної статті). В усіх знайдених іноземних законах про поліцейську діяльність чітко зазначені завдання поліції, і вони означають конкретні види діяльності, а не надання послуг з приводу здійснення такої діяльності. Такий самий підхід було застосовано законодавцем, наприклад, у Законі України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ «Про міліцію» [5]. Тобто, автори альтернативного законопроєкту умисно наводять недостовірну інформацію у пояснювальній записці.

У подальшому – при розгляді урядового законопроєкту № 2282, що нині є діючим Законом України «Про Національну поліцію» – альтернативний проєкт було заслухано і знято з розгляду, але ідея його щодо визначення завдань поліції як надання послуг «не вмерла», а була перенесена до вже прийнятого у першому читанні урядового законопроєкту № 2282.

Ключові слова: Національна поліція; завдання поліції; реалізація державної політики; поліцейські послуги; дотримання прав людини.



Semeniuk A. L. Police services and respect for human rights in the activities of the National Police

The article examines the problems associated with the imperfection of the terminological apparatus used in the Law of Ukraine “On the National Police” [1]. An analysis of the accompanying documents to the draft Law of Ukraine “On the National Police” (Reg. No. 2282 of 05.13.2015) [2] and the draft Law of Ukraine “On the Police and Police Activities” (Reg. No. 2282-1 of 05.20.2015) [3] indicates fundamentally different approaches to defining such a key issue as the tasks of the police. At the same time, the authors of the alternative to draft law No. 2282 (later adopted and currently in force as the Law of Ukraine “On the National Police”) – draft law No. 2282-1, the People's Deputies of Ukraine, justifying the need to adopt their draft, refer to its high assessment by the Directorate for Human Rights of the Council of Europe, the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), the EU Advisory Mission for Security Sector Reform (EUAM), and the German Police College [4].

It is also noted that “the experience of legislative regulation of police activities in the states of “stable” democracy (Canada, the United Kingdom, Germany, Austria, the Netherlands, Belgium, Spain, Portugal) and the states of “young” democracy (Poland, the Czech Republic, Slovakia, Slovenia, Croatia, Moldova) was taken into account” [4].

But after this, a conclusion is made that does not follow logically from the previous arguments. The indicated conclusion is made regarding the fact that “the main function of police bodies is to provide society with services to maintain public order”. But this conclusion does not follow from the experience of legislative regulation of police activities in other states (quotes from some laws are provided in the text of this article). In all found foreign laws on police activities, the tasks of the police are clearly indicated, and they mean specific types of activities, and not the provision of services in connection with the implementation of such activities. The same approach was applied by the legislator, for example, in the Law of Ukraine of 20.12.1990. No. 565-XII “On the Militia” [5]. That is, the authors of the alternative bill deliberately provide inaccurate information in the explanatory note.

Later, during the consideration of the government bill No. 2282, which is currently the current Law of Ukraine “On the National Police”, the alternative bill was heard and removed from consideration, but its idea of defining the tasks of the police as the provision of services “did not die”, but was transferred to the government bill No. 2282, which had already been adopted in the first reading.

Key words: *National Police; police tasks; implementation of state policy; police services; respect for human rights.*

Постановка проблеми. Важливе місце при розгляді питань, пов'язаних з дотриманням прав людини в діяльності Національної поліції України, посідає питання термінологічного апарату, застосованого в Законі України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII (далі – Закон № 580) [1].

Треба звернути увагу на зміну пріоритетів в діяльності вітчизняних поліцейських: у процесу прийняття законопроекту «Про Національну поліцію» (реєстр. № 2822 від 13.05.2015 р.) відбулося зміщення акценту з виконання працівниками поліції своїх встановлених законом обов'язків, повноважень на – «надання поліцейських послуг» у тих самих сферах їх діяльності.

Наголошуємо, що дане питання слід розглядати комплексно, з урахуванням досвіду зарубіжних країн. Крім того, необхідно звернутися до історії прийняття Закону № 580.

Стан дослідження. Дослідженням розглядуваних у статті питань у свій час займалися такі вітчизняні вчені, як Д.С. Денисюк, І.В. Зозуля, Д. Йосифович, О.В. Кузьменко, Д.М. Ластович, А. Овчаров, О.С. Проневич, В.М. Сороко, В.А. Троян Але станом на сьогодні немає жодних змін у законодавчому регулюванні означених питань.



Мета статті полягає у здійсненні порівняльно-правового аналізу положень законодавства України та інших європейських держав щодо визначення завдань діяльності поліції.

Виклад основного матеріалу. У первинній редакції законопроекту «Про Національну поліцію» (реєстр. № 2822 від 13.05.2015 р.) стаття 2 містила таку норму:

«1. Завданнями Національної поліції є реалізація державної політики у сферах:

- 1) забезпечення громадської безпеки та публічного порядку;
- 2) охорони та захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- 3) протидії злочинності;

4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або інших надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги (поліцейські послуги)» [2].

Але після прийняття цього проекту у першому читанні, після редакційних правок профільним комітетом (Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності) до другого читання дана норма вже виглядає наступним чином (так само, як у діючому Законі України «Про Національну поліцію»):

«1. 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 з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або інших надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги» [1].

Тобто, у первинній редакції законопроекту термін «поліцейські послуги» стосувався тільки завдань поліції, передбачених у пункті 4 частини першої його статті 2: «надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або інших надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги (поліцейські послуги)». А вже в редакції профільного комітету всі без виключення завдання поліції названі «поліцейськими послугами».

Ініціатива таких концептуальних змін належить народному депутату України VIII скликання Чумаку В.В. Саме так зафіксовано у порівняльній таблиці до проекту Закону України «Про Національну поліцію», підготовленій до другого читання, яке відбулося 02 липня 2015 року.

Однак, дані зміни були, фактично, лише «враховані комітетом» на його засіданні 1 липня 2015 року. При цьому, на сайті парламенту наявний лише скорочений висновок: «Рекомендувати Верховній Раді України прийняти законопроект в другому читанні та в цілому» [6]. Тобто дану поправку не було проголосовано на засіданні Верховної Ради України.

Таким чином, на друге читання було винесено змінений концептуально текст законопроекту, і розглядувані нами зміни не були предметом обговорення парламентом на його засіданні.

Але, відповідно до вимог ч. 2 ст. 116 Регламенту Верховної Ради України головний комітет, як виняток, може прийняти рішення про врахування внесених пропозицій і поправок, що не були предметом розгляду в першому читанні, якщо про необхідність їх внесення було:

– зазначено у висновках цього головного комітету та/або експертного підрозділу Апарату Верховної Ради і

– оголошено головуючим на пленарному засіданні під час розгляду такого законопроекту у першому читанні (Закону) [7].

Внесення змін до формулювань, наведених у статті 2 законопроекту (щодо завдань Національної поліції), не було предметом розгляду в першому читанні, що підтверджується змістом стенограми засідання Верховної Ради України № 42, що відбулося 21 травня 2015 року [8].



Але Закон № 580, із врахованими профільним комітетом поправками, не зважаючи на порушення норм Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», було прийнято у другому читанні та в цілому (згідно стенограми на веб-сайті Верховної Ради України, о 18:34:22 02 липня 2015 року) [9], без обговорення змісту запропонованих народним депутатом В.В. Чумаком і підтриманих лише на засіданні вказаного Комітету концептуальних змін щодо характеру діяльності Національної поліції України.

Таким чином, законодавець шляхом прийняття Закону України «Про Національну поліцію» ототожнив питання реалізації співробітниками поліції державної політики у визначених законом сферах життєдіяльності суспільства і держави з наданням послуг у тих самих сферах.

Отже, відбулася зміна концепції діяльності Національної поліції України: перетворення обов'язків поліцейських здійснювати свою діяльність в усіх передбачених статтею 2 Закону № 580 сферах – на надання послуг «за замовленням». Вважаємо це абсолютно неприпустимим фактом.

Слід згадати, що відповідно до статті 2 Закону України «Про міліцію» основними її завданнями було вказано: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення кримінальних правопорушень; участь у розкритті кримінальних правопорушень та розшуку осіб, які їх вчинили, у порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством; забезпечення безпеки дорожнього руху тощо [5].

Навіть якщо його вважати застарілим, «радянським», все одно його положення щодо визначення завдань міліції як правоохоронного органу держави відповідають сучасному законодавству інших європейських держав.

Зокрема, у статті 1 Закону Республіки Польща «Про поліцію» від 06.04.1990 р. закріплено: «Основними завданнями Поліції є: 1) охорона життя та здоров'я людей, а також майна від протиправних посягань, що загрожують цим благам; 2) охорона безпеки та публічного порядку <...>; 3) ініціювання та організація заходів, що мають на меті запобігання вчиненню злочинів та проступків <...>; 4) викривання злочинів та проступків, а також переслідування осіб, які їх вчинили» і так далі [10].

Згідно статті 3 Закону Латвії від 04.06.1991 р. «Про поліцію» завданнями поліції є: забезпечення безпеки осіб та суспільства; припинення злочинних діянь та інших порушень закону; розкриття злочинних діянь, розшук осіб, що вчинили злочинні діяння; надання в установленому порядку допомоги установам, приватним особам та об'єднанням осіб в захисті їх прав і реалізації визначених для них законом обов'язків; виконання в межах своєї компетенції адміністративних стягнень та кримінальних покарань [11].

Згідно статті 11 Закону Республіки Молдова від 27.12.2012 р. № 320 «Про діяльність поліції та статус поліцейського» поліція складається з Поліції по боротьбі зі злочинністю та Поліції громадського порядку, що виконують такі завдання:

а) Поліція по боротьбі зі злочинністю (кримінальна поліція) – забезпечення <...> розслідування злочинів, встановлення та у разі необхідності розшуку осіб, які їх вчинили;

б) Поліція громадського порядку – підтримка, забезпечення та відновлення громадського порядку та безпеки, забезпечення безпеки людей, попередження злочинів та правопорушень [12].

Проведений аналіз свідчить про відсутність визначення завдань поліції як «надання поліцейських послуг» у вказаних вище законодавчих актах. Аналогічно – і в законах інших європейських держав (Великобританії, Іспанії, Німеччини, Франції, Нідерландів, Португалії тощо).

Серед актів підзаконного рівня вітчизняного законодавства слід звернути увагу на розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 р. № 1118-р, яким було ухвалено Концепцію першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ [13].



На неї є посилання в тексті Пояснювальної записки до законопроекту № 2282, і є також згадка про Концепцію першочергових заходів з реформування системи Міністерства внутрішніх справ [14].

Серед очікуваних результатів від реалізації Концепції першочергових заходів з реформування системи Міністерства внутрішніх справ вказувалося «підвищення якості надання правоохоронних послуг» [13]. При цьому жодного визначення даного терміну в законодавстві України не було і немає. Дана Концепція втратила чинність на підставі Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1023-р від 15.11.2017 року.

Разом із тим, слід наголосити, що в ухваленій замість цієї Концепції Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року термін «послуга» присутній, його використано 16 разів у тексті Стратегії. Так, вперше він з'являється у Розділі «Загальна частина» у зв'язку з констатацією такого факту: «Ключові виклики, які на сьогодні стоять перед органами системи МВС, безпосередньо пов'язані з її компетентністю в забезпеченні безпеки громадян та суспільства, здатністю протистояти злочинності, забезпечувати прозоре надання якісних послуг» [15].

А всі інші 15 разів використання терміну «послуги» щодо перспектив розвитку органів системи МВС України (тобто і Національної поліції України в тому числі) стосуються виключно питань надання якісних адміністративних послуг [15].

Тобто Уряд України, будучи суб'єктом законодавчої ініціативи законопроекту № 2822, не вважає доцільним наявність у правовому полі терміну «поліцейські послуги» чи «правоохоронні послуги». Ініціатива його введення належить тільки народним депутатам України.

Дана теза підтверджується також наявністю альтернативного законопроекту «Про поліцію і поліцейську діяльність» (реєстр. № 2822-1 від 20.05.2015 р.), адже у тексті альтернативного законопроекту присутній термін «поліцейські послуги». Хоча запровадження в правове поле українського законодавства цього терміну нічим не обґрунтовується.

Виникає питання: наскільки якісно поліція може виконувати свої законодавчо встановлені повноваження, якщо це всього лише «послуги»?

Обов'язку одного суб'єкта правовідносин кореспондує право іншого суб'єкта. Обов'язок має бути виконаний в будь-якому випадку.

Суб'єкт надання послуги надає послугу відповідно до умов надання послуги. І має можливість відмовити у її наданні, за наявності підстави в законі. Або за наявності прогалини в законі.

Як відзначає у своєму ґрунтовному дослідженні «Поліцейські послуги в законодавстві України та на практиці» доктор юридичних наук, професор І.В. Зозуля, в Законі відсутнє як будь-яке визначення означених "поліцейських послуг", так і їх елементарний перелік [16].

Але це не є перешкодою, на думку законодавця, для Міністра внутрішніх справ України, який відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 16 Закону № 580 забезпечує формування державної політики у сфері надання поліцейських послуг та контролює її реалізацію поліцією, так і для керівника поліції, який відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 22 Закону № 580 вносить на розгляд Міністра внутрішніх справ України пропозиції щодо формування державної політики у цій сфері [1].

Висновки.

1. Закон № 580 з порушенням норм Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» було прийнято у другому читанні та в цілому без обговорення змісту підтриманих лише на засіданні вказаного Комітету концептуальних змін щодо характеру діяльності Національної поліції України.

2. Законодавець шляхом прийняття Закону України «Про Національну поліцію» ототожнив питання реалізації співробітниками поліції державної політики у визначених законом сферах життєдіяльності суспільства і держави з наданням послуг у тих самих сферах.

3. Ситуація правової невизначеності в сфері надання «поліцейських послуг» суперечить принципу верховенства права. У рішеннях Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини багато разів акцентувалося на недопущенні такої ситуації.



В подібних умовах виконання працівниками Національної поліції функції щодо дотримання прав людини, передбаченої у статті 7 Закону № 580, стає більш ніж примарним.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 30.07.2025).
2. Про Національну поліцію: проект Закону України (реєстр. № 2822 від 13.05.2015 р.). URL: https://w2.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2822&skl=9 (дата звернення: 30.07.2025).
3. Про поліцію і поліцейську діяльність: проект Закону України (реєстр. № 2822-1 від 20.05.2015 р.). URL: https://w2.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55253 (дата звернення: 30.07.2025).
4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про поліцію і поліцейську діяльність» (реєстр. № 2822-1 від 20.05.2015 р.): URL: https://w2.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55253 (дата звернення: 30.07.2025).
5. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. № 565. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12#Text> (дата звернення: 30.07.2025).
6. Висновок Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради України від 01.07.2015 р. до проекту Закону України «Про Національну поліцію» (реєстр. № 2822 від 13.05.2015 р.). URL: https://w2.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc77_1?pf35401=343364&pcaption=%C2%E8%F1%ED%EE%E2%EE%EA%20%EA%EE%EC%B3%F2%E5%F2%F3%20%2001.07.2015 (дата звернення: 30.07.2025).
7. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/conv#n919> (дата звернення: 30.07.2025).
8. Стенограма засідання № 42 Верховної Ради України від 21.05.2015 р., 11:29:49-11:47:03. URL: <https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/5888.html>
9. Стенограма засідання № 60 Верховної Ради України від 02.07.2015 р., 17:34:05-18:35:15. URL: <https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/5941.html>
10. Про поліцію: Закон Республіки Польща від 6 квітня 1990 року. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/old/files/Criminal%20justice/Poland.pdf> (дата звернення: 30.07.2025).
11. Про поліцію: Закон Латвії від 04.06.1991 р. URL: <https://lawyer-khroulev.com/wp-content/uploads/2019/09/Zakon-Latvii-o-policii-ru.pdf> (дата звернення: 30.07.2025).
12. Про діяльність поліції та статус поліцейського: Закон Республіки Молдова від 27.12.2012 р. № 320. URL: <https://ofiterii.md/pravovaja-baza/socialnaja-zashhishhennost/zakon-o-dejatelnosti-policii-i-status/> (дата звернення: 30.07.2025).
13. Питання реформування органів внутрішніх справ України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 р. № 1118. URL: <https://archive.khpg.org/police-reform/library/rozporyadzhennya-kmu-v-d-22.10.2014-1118-r-schodo-pitannya-reform> (дата звернення: 30.07.2025).
14. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Національну поліцію» (реєстр. № 2822 від 13.05.2015 р.): URL: https://w2.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2822&skl=9 (дата звернення: 30.07.2025).
15. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 р. № 1023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80#n6> (дата звернення: 30.07.2025).
16. Зозуля І.В. Поліцейські послуги в законодавстві України та на практиці. *Форум права*. 2019. № 56 (3). С. 21-38. URL: <http://doi.org/10.5281/zenodo.3362208> (дата звернення: 30.07.2025).

Дата першого надходження рукопису до видання: 24.07.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 22.08.2025

Дата публікації: 26.09.2025

