

КИСЬКО А. І.

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри оперативного-розшукової
діяльності та інформаційної безпеки
факультету № 3
(Донецький державний університет
внутрішніх справ)
ORCID ID: 0009-0008-0758-1641

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.2.82>

ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПІДТРИМАННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

В дослідженні йде мова про погляди дослідників з теорії держави і права та різних галузей права (наприклад, дослідників з адміністративного права) на таке поняття, як «принципи». Наводяться погляди вчених на загальне зазначене поняття, а також на твердження про принципи діяльності органів державної влади тощо. Розглядається питання класифікації принципів. Зазначено, що принципи державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку це – керівні засади або ідеї, які визначають зміст зазначеної державної політики, це система цінностей, на основі яких така політика має формуватися і реалізовуватися, принципи такої мають міститися не лише у нормативно-правових актах, які визначають адміністративно-правовий статус органів державної влади, на яких покладене завдання із реалізації такої політики, вони мають дотримуватися у діяльності, тобто у процесі виконання посадовими особами своїх повноважень. Перелік принципів не є вичерпним, а їх групування є відносним та умовним. До основних принципів, на яких має формуватися політика у сфері підтримання публічної безпеки і порядку відносяться принципи правової держави, демократизму, верховенства права, цивільного контролю над органами, на які покладені завдання із підтримання публічної безпеки і порядку, принцип пріоритету інтересів суспільства та громадян над державними інтересами. До спеціальних принципів варто віднести ті, що містяться у Законі України «Про державну службу» а також ті, що притаманні виключно органам державної влади, на які покладені завдання із підтримання публічної безпеки і порядку, яких вони мають дотримуватися безпосередньо у процесі виконання своїх обов'язків – принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства (в нашій державі новий принцип, який є проявом зміни загальних підходів до діяльності правоохоронних органів), безперервності, відкритості та прозорості та ін.

Ключові слова: правоохоронні органи, правопорядок, взаємодія на засадах партнерства, поліція, пріоритет інтересів суспільства, верховенство права.

Kysko A. I. Principles of the formation and implementation of state policy in the sphere of maintenance of public security and order

The study deals with the views of researchers in the theory of the state and law and various branches of law (for example, researchers in administrative law) on such a concept as “principles”. The views of scientists on the general mentioned concept, as well as on statements about the principles of activity of state authorities, etc., are given. The question of classification of principles is considered. It is noted that the principles of state policy in the field of maintaining public safety and order



are guiding principles or ideas that determine the content of the specified state policy, it is a system of values on the basis of which such a policy should be formed and implemented, such principles should be contained not only in normative legal acts that determine the administrative-legal status of state authorities, which are tasked with the implementation of such a policy, they must adhere to in their activities, that is, in the process of the performance of their powers by officials. The list of principles is not exhaustive, their grouping is relative and conditional. The main principles on which the policy in the field of maintaining public security and order should be formed include the principles of the rule of law, democracy, the rule of law, civil control over bodies entrusted with the task of maintaining public security and order, the principle of priority of the interests of society and citizens over state interests. Special principles should include those contained in the Law of Ukraine "On Civil Service" as well as those that belong exclusively to state authorities, which are assigned the tasks of maintaining public safety and order, which they must observe directly in the process of performing their duties relations - the principle of interaction with the population on the basis of partnership (a new principle in our country, which is a manifestation of the change in general approaches to the activities of law enforcement agencies), continuity, openness and transparency, etc.

Key words: law enforcement agencies, law and order, interaction on the basis of partnership, police, priority of public interests, rule of law.

Постановка проблеми. В теорії держави і права принципам приділено важливу роль, в галузях права вони відіграють орієнтири, яким мають відповідати правові норми. Загалом державна політика має базуватися, реалізовуватися і, що головне, формуватися на основі саме певних принципів. Наприклад, неможливо реалізувати політику із підтримання та забезпечення правопорядку без врахування принципу поваги до прав людини (як визнання обов'язків щодо дотримання, сприяння та забезпечення гарантій прав і свобод людини усіма органами державної влади), принципів демократизму, конституційного принципу правової держави, принципу публічного права діяти виключно в межах наданих законом повноважень тощо. Сфера підтримання публічного безпеки та порядку потребує особливо побудови таких суспільних відносин, що регулюватимуться на принципах, зазначених вище, та ряду інших принципів як своєрідним надбанням довготривалої історії держави і права в питанні взаємовідносин держави і громадянина. Така особлива потреба виникає внаслідок того, що основними суб'єктами реалізації державної політики із підтримання публічної безпеки і порядку виступають правоохоронні органи (наприклад, Національна поліція України, на яку покладені завдання із забезпечення публічної безпеки і порядку) та державні органи спеціального призначення із правоохоронними функціями, які займаються питаннями безпеки. Це у свою чергу означає, що такі органи наділені особливими повноваженнями, що виділяють їх з-поміж інших органів державної влади, головне, органів виконавчої влади. Такі органи мають у своєму складі озброєні формування, спецзасоби, можуть застосовувати силу примусу на притягувати до правопорушників до адміністративної відповідальності. Щоб такі органи влади діяли в рамках правової демократичної держави заради служінню інтересам усього суспільства, вони мають у тому числі спиратися на ряд принципів. Здійснювати таку діяльність вони мають, наприклад, на основі принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства. С. Шевченко наголошує, що взаємодія між громадянами та, наприклад, поліцією є необхідною умовою для побудови довірливих відносин між громадянами та правоохоронними органами [15, с. 165].

Стан опрацювання. У питання поняття принципів в теорії держави і права, принципів правоохоронної діяльності в Україні правовій науці здійснили внесок науковці: І. Балаклицький, І. Бахновська, І. Гриценко, Д. Денисюк, В. Грохольський, А. Колодій, Р. Мельник, С. Погребняк, О. Проневич, А. Пухтецька та інші.



Метою статті є визначити принципи державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку.

Виклад основного матеріалу. Таке поняття і явище, як принципи, розглядається у різних сферах наукового пізнання. Поняття, класифікацію та перелік принципів, яких має будуватися державна політика, розглядають вчені у сфері політології, державного управління. Про визначні принципи, які є фундаментом різних галузей права, пишуть дослідники з теорії держави і права, адміністративного права, поліцейстики, кримінального права тощо.

О. Старчук поділяє дослідників у поглядах на розуміння змісту принципів відповідно до прихильності до двох основних концепцій. Прихильники першої спираються на принципи позитивізму: «принципи права – це ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення того чи іншого виду людської діяльності, які конкретизуються в змісті правових норм та об'єктивно зумовлені матеріальними умовами існування суспільства. Прихильниками такої ідеї є Л. С. Явич, А. М. Васильєв, В. М. Ронжин та інші. Відповідно до другої концепції, яка бере початок від ідеї природного права, принципи права розуміють як керівні ідеї, об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставлять до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів та визначають зміст і спрямованість правового регулювання, відображають найважливіші закономірності соціально-економічної формації. Дотримуються такого розуміння принципів права О. Ф. Скакун, П. М. Рабінович, В. А. Козлов, К. Є. Ліванцев, Ю. А. Ведерніков, В. С. Грекул та інші» [13, с. 40].

Дослідники різних сфер галузі адміністративного права можуть розглядати принципи, наприклад, на основі яких будується діяльність органів виконавчої влади. Так, наприклад, В. Репело під принципами права в адміністративній діяльності Державної міграційної служби називає «фундаментальні засадничі ідеї та положення, на основі яких побудовані норми інституту Державної міграційної служби, які визначають зміст її адміністративно-наглядової, адміністративно-юрисдикційної, профілактичної, публічно-сервісної, правотворчої, правоохоронної та внутрішньо-організаційної діяльності» [11, с. 68]. Р. Ващільн під принципами громадського контролю за діяльністю поліції називає керівні та фундаментальні засади, ідей та положення, які містяться в нормах інституту громадянського контролю за діяльністю поліції, визначають зміст механізму участі громадськості за діяльністю поліції [2, с. 391–392].

Якщо говорити про загальні поняття принципів, то М. Цвік та О. Петришин їх вважають як: «найбільш загальні вимоги, що ставляться до суспільних відносин та їх учасників, а також як вихідні керівні засади, відправні усталення, що виражають сутність права і впливають з ідей справедливості та свободи, визначають загальну спрямованість і найістотніші риси чинної правової системи» [3, с. 197]. В. Василенко характеризує принципи права «як основу правового регулювання, що визначає подальший розвиток правової системи та основні напрями врегулювання суспільних відносин, шляхом закріплення в чинному законодавстві правил і вимог до поведінки суб'єктів або їх безпосередньої діяльності» [1, с. 95]. О. Уварова принципи називає як: «система вимог до належної і можливої поведінки людей, які відображають визнані у суспільстві цінності і утворюють спрямовану на регулювання суспільних відносин ієрархічну єдність» [14, с. 55].

О. Зайчук пише про принципи права як «вихідні, визначальні ідеї, положення, установки, які складають моральну та організаційну основу виникнення, розвитку і функціонування права» [4, с. 23]. Є. Алексєєв розглядає принципи права як керівні ідеї, на основі яких характеризується правовий зміст, його сутність, суспільне призначення. Натомість С. Погребняк пише про принципи, що це: «система найбільш загальних і стабільних імперативних вимог, закріплених у праві, які є концентрованим виразом найважливіших сутнісних рис та цінностей, що притаманні цій системі права і визначають її характер і напрями подальшого розвитку» [6, с. 37]; П. Рабінович: «керівні засади (ідеї), які визначають зміст, спрямованість правового регулювання суспільних відносин» [10, с. 98].

Тобто, принципами державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку є керівні засади або ідеї, які визначають зміст зазначеної державної політики, це



система цінностей, на основі яких така політика має формуватися і реалізовуватися. Принципи державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку мають міститися не лише у нормативно-правових актах, які визначають адміністративно-правовий статус органів державної влади, на яких покладене завдання із реалізації такої політики, вони мають дотримуватися у діяльності, тобто у процесі виконання посадовими особами своїх повноважень.

Якщо говорити про поділ принципів, то А. Неугодніков виділяє загальні та спеціальні принципи (в контексті діяльності органів виконавчої влади). До загальних він відносить принципи верховенства права; принцип доцільності; принцип своєчасності; принцип ефективності; принцип об'єктивності. До спеціальних відносить ті принципи. Які визначають діяльність органів державної влади у конкретно-визначених суспільних відносинах (наприклад, під спеціальними принципами контролю у сфері господарської діяльності він відносить принцип пріоритетності безпеки над будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності та ін.) [5, с. 65–66].

Ми можемо запропонувати поділяти принципи державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку на загальні принципи, на основі яких має формуватися державна політика у сфері підтримання публічної безпеки і порядку, які мають бути закріплені у нормативно-правових актах. До другої групи варто віднести ті спеціальні принципи, якими керуються органи виконавчої влади безпосередньо в процесі виконання власних повноважень.

На конституційному рівні закріплені такі загальні принципи, як демократичної, соціальної, правової держави, рівності громадян перед законом тощо. В Законі України «Про національну безпеку України» зазначаються принципи державної політики у сферах національної безпеки і оборони. Загалом тут вказано, що «державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямована на захист: людини і громадянина – їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності; суспільства - його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку; держави - її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища - від надзвичайних ситуацій» [8]. В ч. 2 ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» містяться принципи, які визначають порядок формування державної політики у сферах національної безпеки і оборони: «1) верховенство права, підзвітність, законність, прозорість та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони та застосуванням сили; 2) дотримання норм міжнародного права, участь в інтересах України у міжнародних зусиллях з підтримання миру і безпеки, міждержавних системах та механізмах міжнародної колективної безпеки; 3) розвиток сектору безпеки і оборони як основного інструменту реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони» [8].

Принцип верховенства права означає якраз рівність усіх перед законом і невідворотність покарання за порушення такого принципу, принцип підзвітності та законності важливий у контексті специфіки повноважень, які притаманні тим органам виконавчої влади, на які покладені завдання з реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку. Надважливим постає принцип цивільного контролю над правоохоронними органами (який уособлюється в інституті громадського контролю за діяльністю поліції), оскільки в демократичних правових державах повинні існувати важелі впливу громадянського суспільства на правоохоронні органи. До речі, ми виділимо, на нашу думку, один з пріоритетних принципів, який маж визначати формування та реалізацію державної політики у сфері публічної безпеки і порядку як принцип пріоритету інтересів суспільства та громадян над державними інтересами. На території України тривалий час існували недемократичні режими, такий як, наприклад, радянський більшовицький, де існував пріоритет державних інтересів (себто комуністичної партії) над суспільними інтересами та інтересами громадян, і такий стан речей призводив до того, що громадяни ставали ресурсом для держави, яким в рамках державних інтересів можна було пожертвувати або витратити його



здля якоїсь мети, навіть яка в кінцевому випадку мала позитивний результат для цього суспільства. Щодо контексту зазначеного принципу В. Серета, С. Єсімов зазначають принципи правопорядку, без яких правопорядок як стан суспільних відносин, в якому дотримуються права і свободи людей: підконтрольності, гарантованості та стабільності; демократизму, справедливості, ефективності [12, с. 59].

Принципи, якими мають керуватися органи державної влади безпосередньо в рамках своєї діяльності, і мають законодавче закріплення, містяться в Законі України «Про державну службу» [7]: «1) верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави; 2) законності – обов’язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 3) професіоналізму – компетентне, об’єктивне і неупереджене виконання посадових обов’язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, англійською мовою, а також мовою корінних народів або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону; 4) патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові; 5) добросовісності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень; 6) ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики; 7) забезпечення рівного доступу до державної служби - заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження; 8) політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов’язків; 9) прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України; 10) стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів» [7].

Серед спеціальних принципів виділимо принцип, який є відносно новим в Україні та в діяльності органів державної влади, на які покладені завдання із забезпечення публічної безпеки і порядку, є принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства. Ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію» зазначається, що діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об’єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб а головним критерієм оцінки ефективності діяльності поліції є рівень довіри населення [9].

Висновки. Отже, можна зробити наступні висновки:

1. принципи принципами державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку це – керівні засади або ідеї, які визначають зміст зазначеної державної політики, це система цінностей, на основі яких така політика має формуватися і реалізовуватися, принципи такої мають міститися не лише у нормативно-правових актах, які визначають адміністративно-правовий статус органів державної влади, на яких покладене завдання із реалізації такої політики, вони мають дотримуватися у діяльності, тобто у процесі виконання посадовими особами своїх повноважень;

2. принципи державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку можна умовно поділити на загальні принципи, на основі яких має формуватися державна політика у сфері підтримання публічної безпеки і порядку, які мають бути закріплені у нормативно-правових актах. До другої групи варто віднести ті спеціальні принципи, якими керуються органи виконавчої влади безпосередньо в процесі виконання власних повноважень.

3. Перелік принципів не є вичерпним, я їх групування є відносним та умовним. До основних принципів, на яких має формуватися політика у сфері підтримання публічної



безпеки і порядку відносяться принципи правової держави, демократизму, верховенства права, цивільного контролю над органами, на які покладені завдання із підтримання публічної безпеки і порядку, принцип пріоритету інтересів суспільства та громадян над державними інтересами. До спеціальних принципів варто віднести ті, що містяться у Законі України «Про державну службу» а також ті, що притаманні виключно органам державної влади, на які покладені завдання із підтримання публічної безпеки і порядку, яких вони мають дотримуватися безпосередньо у процесі виконання своїх обов'язків – принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства, безперервності, відкритості та прозорості та ін.

Список використаних джерел:

1. Василенко В. М. Принципи громадського контролю за діяльністю національної поліції. *Європейські перспективи*. 2018. № 4. С. 93–99
2. Вацілін Р. Принципи громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 4 (119). С. 386–392
3. Загальна теорія держави і права: підручник / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко [та ін.]; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
4. Зайчук О.В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 22–28.
5. Неугодніков А. Контроль як функція публічного адміністрування: поняття та принципи реалізації. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. № 4. 2019. 58-69. URL: <http://chernvisn.onua.edu.ua/index.php/chern/issue/view/1>.
6. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Харків: Право, 2008. 240 с.
7. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
8. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
9. Про Національну поліцію: Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#n1123>
10. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навчальний посібник. Київ: Атіка. 2001. 176 с.
11. Репело В.В. Адміністративно-правові засади діяльності Державної міграційної служби України. на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2021. 260 с.
12. Середа В.В., Єсімов С.С. Поняття механізму забезпечення правопорядку під час проведення масових заходів. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2023, №2. С. 57–65.
13. Старчук О.В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. №2. С. 40–43
14. Уварова О.О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика: монографія. Харків: «Друкарня Мадрид», 2012. 196 с.
15. Шевченко С.І. Особливості взаємодії Національної поліції з громадськістю в процесі забезпечення публічного порядку. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 6. С. 123-128.

