

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 351.74:342.9(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/39221522>

Білих І. В.,

*ад'юнкта кафедри адміністративної діяльності поліції
Одеського державного університету внутрішніх справ*

ДИСКРЕЦІЯ В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

DISCRETION IN THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Досліджено питання ефективного використання дискреції в діяльності Національної поліції України в контексті сучасних соціокультурних, технологічних та правових викликів. Проаналізовано інтегрований підхід до питання дискреції в Національній поліції України, який враховує правові стандарти, етичні принципи, взаємодію з громадськістю та використання передових технологій. Розглянуто можливості та необхідність постійного вдосконалення системи використання дискреції, включаючи навчання та підвищення кваліфікації поліцейських, питання внутрішнього контролю, технологічні інновації та співпрацю з громадськістю. Обґрунтовано створення прозорого та відповідального середовища в поліцейській діяльності та забезпечення високих стандартів професійної поведінки та довіри громадськості. Висвітлено основні аспекти управління дискреційними повноваженнями в Національній поліції України в умовах сучасного суспільства та надано рекомендації для подальших досліджень та практичного застосування дискреційних повноважень в діяльності Національної поліції.

Досліджено аспекти ефективного використання дискреційних повноважень поліції, які в контексті реформ правоохоронних органів набули особливого значення в Україні. Акцентовано увагу на забезпеченні не лише формального виконання норм, але й впровадження етичних принципів у процеси прийняття рішень поліцією. Зазначається, що висока довіра громадськості до поліцейської діяльності базується на прозорості, відповідальності та активній участі громади в формуванні стратегій безпеки.

Стаття порушує питання актуальності інтегрованого підходу до реалізації дискреційних повноважень Національною поліцією України, включаючи сфери правової, соціальної, технологічної та етичної компетентності. Такий комплексний підхід визнає необхідність гармонійного співіснування дискреційних повноважень поліції із зацікавленими сторонами, зокрема, громадою та правозахисними організаціями. Досліджено проблематику відсутності динамічного адаптування поліції до змін в суспільстві та налагодження ефективного взаємодії з іншими гілками влади та правозахисними організаціями. Враховуючи розвиток сучасних технологій, стаття робить акцент на необхідності використання інновацій у поліцейській роботі, зокрема, в області обробки даних та прогнозування кримінальної ситуації. Особлива увага приділяється питанням внутрішнього контролю та механізмів залучення громадськості до моніторингу поліцейської діяльності. Досліджено комплексний підхід до використання дискреції в діяльності Національної поліції України та розкрито ключові аспекти та виклики, що стоять перед сучасними правоохоронними органами в контексті європейських стандартів та глобальних тенденцій у галузі правозахисту та публічної безпеки.

Ключові слова: *дискреція, Національна поліція України, повноваження правоохоронців, повноваження поліції, професійна етика, контроль за діяльністю поліцейських, права поліції, правовий статус поліції, стандарти поведінки поліцейського, відповідальність за порушення дискреції, прозорість діяльності поліції.*

The article examines the issue of effective use of discretion in the activities of the National Police of Ukraine in the context of modern socio-cultural, technical and legal challenges. The author analyses an integrated approach to the issue of discretion in the National Police of Ukraine, which takes into account legal standards, ethical principles, public relations and the use of advanced technologies. The author considers the possibilities and the need for continuous improvement of the system of discretion, including training and professional development of police officers, internal control, technological innovation and cooperation with the public. The author substantiates the need to create a transparent and responsible environment in policing and ensure high standards of professional behavior and public trust. The main aspects of managing discretionary powers in the National Police of Ukraine in the context of modern society are highlighted, and recommendations for further research and practical application of discretionary powers in the activities of the National Police are provided.

The article analyses the aspects of effective use of police discretionary powers, which have gained particular importance in Ukraine in the context of law enforcement reforms. The author focuses on ensuring not only formal compliance with the rules, but also the introduction of ethical principles into police decision-making processes. It is noted that high public trust in police activities is based on transparency, accountability and active participation of the community in shaping security strategies.

The article raises the issue of the relevance of an integrated approach to the exercise of discretionary powers by the National Police of Ukraine, including the areas of legal, social, technical and ethical competence. Such an integrated approach recognizes the need for harmonious coexistence of police discretionary powers with stakeholders, in particular, the community and human rights organizations. The author examines the problem of the lack of dynamic adaptation of the police to changes in society and the establishment of effective interaction with other branches of government and human rights organizations. Given the development of modern technologies, the article focuses on the need to use innovations in police work, in particular, in the field of data processing and criminal situation forecasting. Particular attention is paid to the issues of internal control and mechanisms for involving the public in monitoring police activities. The author examines an integrated approach to the use of discretion in the activities of the National Police of Ukraine and reveals the key aspects and challenges facing modern law enforcement agencies in the context of European standards and global trends in human rights protection and public security.

Key words: *discretion, National Police of Ukraine, powers of law enforcement officers, police powers, professional ethics, control over police activities, police rights, legal status of the police, standards of police conduct, liability for violation of discretion, transparency of police activities.*

Постановка проблеми. Питання функціонування Національної поліції України, як органу виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [2] тісно пов'язано із проблемами наявності та законного способу реалізації Національною поліцією України дискреційних повноважень у тому числі для забезпечення верховенства права, верховенства Конституції, її місця та ролі як фундаментального джерела права в державі та забезпечення функціонування національної правової системи в цілому, а тому вони завжди будуть актуальними.

Разом із тим, європейські стандарти державного управління та побудови роботи щодо організації системи органів правопорядку, в тому числі і поліцейських, вимагають від держави реалізації виваженої політики та концепції «стримувань і противаг», суть якої полягає в унеможливленні узурпації влади одним інститутом. Крім того, одним із елементів стійкості та самостійності Національної поліції України, як органу виконавчої влади, який служить суспільству, є дискреція її повноважень. Водночас, стаття 19 Конституції України встановлює, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством, а органи державної влади та органи місцевого само-

врядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1]. Разом із викладеним вище, відмітимо, що Національна поліція України, будучи суб'єктом державної виконавчої влади, діє на засадах верховенства права, ідеї якого є фундаментальною основою сучасного державотворчого процесу. Саме тому дискреція Національної поліції України має реалізовуватися на засадах верховенства права, однак на разі в сучасній національній науковій доктрині панує думка про потребу переосмислення її сутності та практичного значення в правозастосовній діяльності Національної поліції України та правотворчій діяльності. Зазначені аспекти підтверджують проблематику практичного аспекту застосування та реалізації Національною поліцією України дискреційних повноважень в ході своєї діяльності, що може не відповідати принципу верховенства права та вносити неоднозначність в розуміння практичної реалізації функцій Національної поліції України як в самих працівників Національної поліції України так і інших органів державної влади та інститутів громадянського суспільства. Ці та інші аспекти реалізації дискреційних повноважень поліції потребують додаткового дослідження, адже зазначене пов'язано не лише із функціонуванням Національної поліції України як органу виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охоро-

ни прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а і водночас сприяє утвердженню правової держави та гарантування прав і свобод людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблематики застосування дискреційних повноважень державними органами виконавчої влади досліджувалися рядом науковців до числі яких належать наступні: В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Бандурка, О. Безпалова, Ю. Битяк, В. Гаращук, О. Джафарова, Д. Катрич, О. Кобзар, В. Сокурено, М. Ковалів, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, М. Лошицький, О. Музичук, С. Шатрава та інших. До числа науковців, які досліджували проблематику явища дискреції належать також наступні науковці: Д. Абушенко, Н. Агафонова, В. Анішина, В. Антропова, А. Барак, Л. Берг, А. Бонер, В. Бохан Д. Галлиган, Ю. Грошевий, В. Дубовицький, Н. Пархоменко, В. Потапенко, С. Шевчука та інших. Однак, чимало питань тематики дискреції в діяльності Національної поліції України залишаються не вирішеними. Надалі актуальними залишаються аспекти реалізації Національною поліцією України дискреційних повноважень та їх співвідношення із принципом верховенства права та легітимізації такої діяльності поліції в концепції побудови правової держави і гарантування прав і свобод людини.

Мета статті полягає в комплексному аналізі теоретичних положень національної наукової доктрини і норм законодавства України та практичних аспектів реалізації Національною поліцією України дискреційних повноважень та аналізу її впливу на суспільство та його інститути.

Виклад основного матеріалу. Сучасні виклики вимагають від Національної поліції України, як і від інших органів виконавчої влади, постійного вдосконалення своєї діяльності та адаптації до мінливих обставин суспільного життя. Одним із ключових аспектів роботи Національної поліції України, який набуває особливого значення у процесі реформ, є ефективне використання дискреційних повноважень. В реаліях європейсько орієнтованої парадигми розвитку національного законодавства та політики держави актуальною є докорінна модернізація правової системи та підвищен-

ня стандартів відповідності до європейських стандартів нормативно-правового регулювання правовідносин, як в цілому так і пов'язаних із застосуванням дискреції в діяльності Національної поліції України, стає актуальним та насущним завданням.

Конституція України в статті 17 [1] серед ряду функцій держави не визначає правоохоронну функцію держави, тобто така функція держави відсутня, однак така функція є чи не найважливішою серед функцій держави. Наприклад, В.В. Сокурено вважає, що правоохоронна функція держави є самостійним комплексним напрямком діяльності держави, що обумовлений її соціальним призначенням, який реалізується системою суб'єктів (державних і недержавних), що уповноважені виключно в рамках закону з використанням відповідних форм та методів вживати юридичних заходів впливу (в тому числі примусових) із метою досягнення бажаного соціального ефекту – охорони права в цілому, забезпечення охорони законності і правопорядку, прав і свобод громадян зокрема [3, с. 8]. Національна поліція України, як орган виконавчої влади, виконує завдання з реалізації правоохоронної функції в передбаченій законодавством формі: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [2].

З викладеного вище, вбачається, що питання аналізу та систематизації проблем та перспектив використання дискреційних повноважень поліції в сучасних умовах не лише потребує дослідження, а і формування відповідності реалізації вказаного виду повноважень стандартам ЄС. Виходячи з наведеного, визначення оптимальних шляхів підвищення ефективності цього інструменту в контексті гармонізації стандартів національного нормативно-правового регулювання діяльності Національної поліції України має відповідати принципу верховенства права та стандартам ЄС.

Термін «дискреція» не є новим для національної доктрини, але він набув популярності на хвилі євроінтеграційного процесу в Україні

в контексті реалізації намагання того чи іншого владного інституту відповідати у своїй діяльності європейським стандартам та цінностям. Однак, разом із наведеним вище, панує думка стосовно того, що реалізація дискреційних повноважень ставить під сумнів прозорість прийняття рішень на різних рівнях правоохоронних органів.

Водночас, часто в доктрині адміністративного права під суттю поняття «дискреція» вбачається можливість органу виконавчої влади (або посадовій особі такого органу) діяти на власний розсуд в межах закону, включаючи прийняття рішення уповноваженою особою на власний розсуд або реалізації політики в ході чого такий суб'єкт (орган публічної влади або особа) реалізовує надані повноваження на власний розсуд, без необхідності узгодження у будь-якій формі своїх дій з іншими суб'єктами владних повноважень або інституційно вищим органом системи органів виконавчої влади.

Як зазначає К. Бугайчук, у діяльності Національної поліції України виконання покладених завдань, щодо реалізації правоохоронної функції держави здійснюється в межах чітко визначених функцій, які можуть реалізовуватися у діяльності органів Національної поліції, як спеціального суб'єкта реалізації правоохоронної функції держави, а також у діяльності окремих структурних підрозділів та працівників поліції [4]. Таким чином, К. Бугайчук наголошує саме на чітко встановленому переліку повноважень, які імперативно встановлені законодавцем. Разом із тим, на нашу думку, даний підхід є виправданим, однак він не є достатнім з точки зору задоволення інтересу суспільства щодо якісного виконання завдань покладених на Національну поліцію України.

На нашу думку, дискреція в органах Національної поліції України має місце, однак остання має бути у чіткій відповідності до принципу верховенства права та захисту прав людини, поваги до її гідності та свободи. Використання дискреції у діяльності Національної поліції України має групуватися критеріях та обмеженнях з метою запобігання можливим зловживанням дискреційними повноваженнями, а за своєю суттю – монополією на застосування насильства в суспільстві, хоч і з метою забезпечення правопорядку.

Т. Борисенко зазначає, що законодавець уповноважує органи публічного адміністрування на застосування адміністративного розсуду лише на підставі їх власної правосвідомості. Тому за наявності оціночних понять, посадові особи поліції повинні звертатися до відповідної судової практики, що узагальнює правозастосовний досвід, для уникнення зловживання дискреційними повноваженнями та дотримання прав і свобод людини і громадянина [5, с. 143].

Вважаємо за доцільне, погодитися з Н. Хановою, яка пропонує отожднювати поняття «дискреція» та «власний розсуд» [6, с. 154]. Так, Н. Ханова виділяє такі характерні риси (ознаки) дискреційних повноважень: право дискреційних повноважень (особлива ознака суб'єкта публічної влади); нерозривно пов'язані з поняттям «свобода» (дискреція суб'єктом реалізується вільно); межі у здійсненні розсуду (фактично чинні нормативні вимоги та відповідні принципи права); рішення виконується з тією ж метою, з якою воно прийнято; пов'язані з прийняттям рішення (дією) або утриманням від прийняття рішень чи виконання конкретних дій [6, с. 158].

Д. Красовська підкреслює про важливість ролі судової практики в формуванні поняття адміністративної дискреції, яка являє собою такі повноваження у межах, визначених законом, коли адміністративний орган має можливість самостійно (на свій розсуд) обирати один із різноманітних варіантів конкретного правового рішення [4, с. 104–105].

Водночас, актуальним вбачається підхід О. Семеній, яка констатує, що ознаки дискреційного повноваження визначаються як здатність органів публічного управління здійснювати аналітичну, інтелектуальну, творчу діяльність у межах і методами, встановленими законом, шляхом оцінки фактичних справ для законного вирішення у конкретній адміністративній справі [7, с. 137].

Однак, дискреція зазвичай не є абсолютною владою, а є чітко регламентованою правом. Обов'язковою умовою застосування дискреції є зв'язок розсуду з нормативними правовими актами, що, як наслідок, виключає існування «вільного розсуду» або розсуду поза законом. Уповноважений орган повинен здійснювати свій розсуд відповідно до мети та наданих повнова-

жень та дотримуватись меж дискреційних повноважень, передбачених законом. Якщо орган влади не дотримується цих юридичних зобов'язань, він діє неправомірно, з привласненням на власний розсуд і тому є незаконним [8, с. 149].

Разом із наведеним вище, вбачається актуальним підхід М. Корнієнко, який констатує, що за надзвичайних умов повноваження органів влади розширюються (збільшується обсяг обов'язків), що, в свою чергу, обумовлює необхідність виникнення додаткових підстав обмеження прав людини і, відповідно, збільшення прав органів публічної влади. Така ситуація дає можливість державі консолідувати необхідні ресурси для швидкого виконання покладених на неї завдань. Таким чином, за надзвичайних обставин органи публічної влади часто отримують більше повноважень, ніж за усталеного стану функціонування суспільства, з метою забезпечення безпеки та відповідної реакції на кризові ситуації, що виникли [11, с. 17]. Погоджуючись із позицією М. Корнієнко, доповнимо, що зазначене розширення повноважень органу виконавчої влади, у тому числі і Національної поліції України, може бути реалізовано за рахунок використання таким органом дискреційних повноважень.

Таким чином, дискреція в діяльності Національної поліції України, на нашу думку, має визначатися як можливість уповноважених осіб приймати рішення в межах закону на підставі їхнього професійного розсуду та конкретних обставин справи з несенням персональної відповідальності за такі рішення. Цей принцип надає поліцейським можливість гнучкого реагування на різноманітні ситуації, але водночас вимагає від них високого рівня відповідальності та дотримання закону. Важливим елементом в контексті дискреції в роботі Національної поліції України має бути є розробка чітких стандартів та єдиних принципів, які визначають обсяги і межі поліцейського втручання. Це, на нашу думку, допоможе уникнути можливих зловживань з боку поліції та надасть громадянам впевненість у тому, що дії правоохоронців є законними.

Дискреційні повноваження, на нашу думку, не мають сприяти прийняттю рішень поліцейськими для вчинення корупційних правопорушень, або створення умов для їх вчинення третіми особами.

Наявність публічної та прозорої системи фіксування прийнятих рішень та можливість їх оскарження в адміністративному порядку на ряду із впровадженням персональної дисциплінарної та адміністративної відповідальності поліцейських може стати запорукою успішної практики застосування дискреційних повноважень працівниками Національної поліції України. Окрім того, важливим є підвищення етичного рівня поліцейських та забезпечення стандартів обслуговування громадян.

Ще однією важливою складовою ефективного використання дискреції є впровадження сучасних цифрових технологій та методологій роботи з інформацією в поліцейській діяльності. Адже, як зазначає І. Биков, поліцейська діяльність керована аналітикою включає в себе процес збору, накопичення та аналізу з подальшою інтерпретацією різних даних з метою отримання цінної для поліцейської діяльності інформації [10, с. 100]. Вбачаємо, що ці та інші організаційні заходи та підходи в роботі, можуть бути покращені у тому числі і завдяки реалізації дискреційних повноважень в контексті використання сучасних засобів спостереження, аналізу даних та комунікації. У цілому, використання дискреційних повноважень в діяльності Національної поліції України має враховувати комплексний підхід та передбачати поєднання нормативних, соціальних, культурних та етичних аспектів з урахуванням нових викликів і високих стандартів громадянського суспільства.

Висновки. Ефективне використання дискреції в діяльності Національної поліції України є складним завданням, яке вимагає комплексного підходу та систематичних заходів контролю та забезпечення високих стандартів професійної поведінки, прозорості, персональної відповідальності поліцейських за прийняті рішення, навчання та розвитку поліцейського персоналу і впровадження технологічних інновацій та активного залучення громадськості до процесів прийняття рішень. Тільки шляхом поєднання правових, етичних, соціокультурних та технічних аспектів можна забезпечити дієве використання дискреції в поліцейській діяльності, що є важливою передумовою підтримання правопорядку та забезпечення безпеки громадян у сучасному суспільстві.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України. Верховна Рада України. Конституція України. Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про Національну поліцію. Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
3. Сокурєнко В. В. Адміністративна діяльність органів поліції України: підручник / за заг. ред. В. В. Сокурєнка [В. В. Сокурєнко, О. І. Безпалова, О. В. Джафарова, В. А. ін.]. Харків: ХНУВС, 2017. 432 с. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/24992159-375b-4cd7a3e1-586ccadf9e79/content>
4. Бугайчук К.Л. Національна поліція України як суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми: тези доп. учасників між-нар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17 жовт. 2017 р.)*. Харків : ХНУВС, 2017. С. 30–33. URL: https://www.univd.edu.ua/general/publishing/konf/27_10_2017/pdf/7.pdf
5. Борисенко Т.В. Дискреційні повноваження Національної поліції, як один з механізмів реалізації правоохоронної функції держави. *Організаційно-правове забезпечення підрозділів превентивної діяльності Національної поліції: матеріали Регіон. кругл. столу (м. Дніпро, 19 червня 2020 року)*. Дніпро: ДДУВС, 2020. С. 139–144. URL: <https://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/5692/1/%d0%9a%d1%80%d1%83%d0%b3%d0%bb%d0%b8%d0%b9%20%d1%81%d1%82%d1%96%d0%bb%20%d0%b7%20%d0%be%d0%b1%d0%bb%d0%be%d0%b6%d0%ba%d0%be%d1%8e.pdf>
6. Ханова Н. О. Зміст поняття «дискреція» в податковому праві. *Юридичний бюлетень*. 2018. Випуск 7. Ч. 1. С. 154–160. URL: http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2018/7_2018/part_1/25.pdf
7. Семеній О.М. Ознаки адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 136–139.
8. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. Verlag C.H. Beck, München. 2011. S. 148–153.
9. Красовська Д. А. Проблемні питання застосування дискреційних повноважень Національного банку України в процесі ліквідації банків. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 2(115). С. 103–111.
10. Биков І.О. Деякі адміністративно-правові аспекти впровадження ІЛР моделі в Україні. *Імплементация ІЛР моделі в Україні: матеріали круглого столу, м. Одеса, 15 березня 2023 р.* Одеса : ОДУВС, 2023. С. 100–103. URL: <https://dspace.oduvs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/c517baeb-f95d-4c77-a0e8-97f808399412/content>
11. Корнієнко М. В. Забезпечення прав людини органами правопорядку в екстраординарних умовах: доктринальний аспект: монографія / М. В. Корнієнко. Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. 170 с. URL: <https://dspace.oduvs.edu.ua/handle/123456789/6199>