

УДК 351.741

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.03.17>

## ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК СТРУКТУРНОГО ПІДРОЗДІЛУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

**Дронік Д.С.**аспірант Донецького державного  
університету внутрішніх справ<https://orcid.org/0000-0002-4704-7565>

### **Дронік Д.С. Завдання та функції патрульної поліції як структурного підрозділу Національної поліції України.**

В статті розглянуто завдання та функції патрульної поліції в системі Національної поліції України на сучасному етапі їх розвитку, як елементи цільового компоненту адміністративно-правового статусу зазначених суб'єктів поліцейської діяльності. Підрозділи патрульної поліції визначено як самостійні структурні підрозділи Національної поліції, що забезпечують і здійснюють в межах своєї компетенції повноваження у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності та надання допомоги населенню, у тому числі шляхом запобігання, попередження, виявлення та припинення злочинів та адміністративних проступків, а також забезпечення безпеки дорожнього руху. Автором проаналізовано чинну нормативно-правову основу функціонування патрульної поліції з метою визначення основних завдань та функцій зазначених підрозділів, зроблено висновок про недостатню нормативну визначеність цих питань. Наголошено на дискусійності чинності Положення про патрульну службу МВС, норми якого не здійснюють регулюючого впливу або, навпаки, є такими, що донині регулюють певне коло суспільних відносин, хоча і застосовувана термінологія в ньому та підходи до предметного врегулювання є застарілими, неактуальними й концептуально несумісними із правозастосовною діяльністю підрозділів патрульної поліції. На основі аналізу чинного законодавства, сучасних наукових досліджень запропоновано авторське визначення функцій діяльності патрульної поліції, які згруповано у такі види: публічно-сервісна функція, превентивна функція, юрисдикційна функція, функція забезпечення безпеки дорожнього руху, дозвільна функція. Наголошено на необхідності удосконалення чинного законодавства, що регулює діяльність патрульної поліції в частині прийняття відомчого нормативно-правового акту, який би впорядкував і забезпечив формування цілісного розуміння змісту їх завдань та функцій на сучас-

ному етапі розвитку поліцейської діяльності.

**Ключові слова:** поліція, патрульна поліція, адміністративно-правові засади, завдання, функції.

### **Dronik D.S. Tasks and functions of the patrol police as a structural unit of the National Police of Ukraine.**

The article examines the tasks and functions of the patrol police in the system of the National Police of Ukraine at the present stage of their development as elements of the target component of the administrative and legal status of these subjects of police activity. Patrol police units are defined as independent structural units of the National Police, ensuring and exercising, within their competence, powers in the field of ensuring public security and order, protecting and protecting human rights and freedoms, the interests of society and the state, combating crime and providing assistance to the population, including by preventing, preventing, detecting and suppressing crimes and administrative offenses, as well as ensuring road safety. The author analyzed the current regulatory framework for the functioning of the patrol police in order to determine the main tasks and functions of these units, and concluded that there is insufficient regulatory certainty of these issues. The controversial nature of the action of the Regulation on the patrol service of the Ministry of Internal Affairs, the norms of which do not have a regulatory influence or, on the contrary, are currently regulating a certain range of public relations, is noted, although the terminology used in it and approaches to substantive regulation are outdated, irrelevant and conceptually incompatible with the law enforcement activities of patrol units the police. Based on the analysis of the current legislation, modern scientific research, the author's definition of the functions of the patrol police is proposed, which are grouped into the following types: public service function, preventive function, jurisdictional function, traffic safety function, licensing function. The need to improve the current legislation governing the activities of the patrol police in terms of adopting a departmental normative

legal act, which would streamline and ensure the formation of a holistic understanding of the content of their tasks and functions at the present stage of development of police activity, is noted.

**Key words:** police, patrol police, administrative and legal framework, tasks, functions.

**Постановка проблеми.** Процеси реформування, що на сьогодні тривають у системі Національної поліції України, організаційно-штатні зміни в її структури, удосконалення чинного законодавства впливають на перебудову організації діяльності всіх підрозділів, що входять до її структури. Не виключенням в цьому процесі є і підрозділи патрульної поліції, які після проведених реформ стали симбіозом звичних для національної правоохоронної системи підрозділів патрульної служби міліції та державної автомобільної інспекції, з новою концепцією їх адміністративної діяльності, спрямованої на служіння народові України шляхом надання комплексу поліцейських послуг. Патрульна поліція в Україні стала новим структурним підрозділом Національної поліції з новим колом повноважень, новими завданнями діяльності, новими підходами в роботі тощо. Однак, з часу створення патрульної поліції, на жаль адміністративно-правові засади її діяльності не знайшли свого належного нормативно-правового врегулювання, про що неодноразово наголошувалося в наукових дослідженнях [1, с. 88; 2, с. 196-197; 3, с. 31]. З огляду на це потребують наукового осмислення питання чіткого визначення завдань, функцій та належного їх нормативно-правового визначення.

**Стан опрацювання проблематики.** Безпосередньо дослідженню окремих питань діяльності патрульної поліції в адміністративно-правовій науці присвячено роботи Е.Е. Абдулкадірової, Н.П. Бортник, В.В. Гаркуші, С.С. Єсімова, Р.Ю. Молчанова, Р.М. Пилипів, Н.Д. Туз та інших. Проте, не зважаючи на значний науковий внесок зазначених вчених питання дослідження адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції, визначення ролі зазначених підрозділів в реалізації поліцейської діяльності не втрачають своєї актуальності.

**Метою статті** є формування цілісного уявлення про зміст завдань та функцій, визначення ролі і місця патрульної поліції в системі Національної поліції України на сучасному етапі їх розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Підрозділи патрульної поліції займають особливе місце в системі Національної поліції України, оскільки вони є найбільш наближеними до населення, саме за результатами їх діяльності надається оцінка ефективності всієї поліцейської діяльності і визначається рівень довіри населення до поліції.

Що стосується поняття патрульної поліції, то слід відзначити, що ані в положення чинних нор-

мативно-правових актів, що визначають її адміністративно-правовий статус, ані в юридичній літературі воно не розкривається. Так, в юридичній літературі існують декілька їх визначень.

За словами колишнього Міністра внутрішніх справ України А.Б. Авакова «сучасна патрульна поліція України – це головна служба швидкого і ефективного забезпечення публічного порядку в регіонах, яка працює цілодобово» [4].

А.М. Сердюк патрульну поліцію визначає, як структурний підрозділ Національної поліції, що забезпечує безперервне та цілодобове виконання правоохоронних завдань і діяльність якої спрямована на надання поліцейських послуг в сфері охорони прав і свобод громадян від протиправних посягань, забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії і профілактики правопорушень на вулицях, площах, в парках, на транспортних магістралях, портах, аеропортах та інших публічних місцях, а також при проведенні масових заходів, наданні допомоги (у тому числі екстреної медичної і домедичної допомоги) особам, які постраждали від правопорушень, наслідків аварій, катастроф, стихійних лих [5, с. 48].

Узагальнюючи зазначені поняття та ураховуючи завдання Національної поліції на сучасному етапі державотворення, підрозділи патрульної поліції можна визначити як самостійні структурні підрозділи Національної поліції, що забезпечують і здійснюють в межах своєї компетенції повноваження у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності та надання допомоги населенню, у тому числі шляхом запобігання, попередження, виявлення та припинення злочинів та адміністративних проступків, а також забезпечення безпеки дорожнього руху.

В юридичній літературі зазначається, що саме завдання та функції характеризують адміністративно-правовий статус юридичної особи публічного права та їх структурних підрозділів, зокрема його цільовий компонент, до якого, відповідно до найбільш поширеного в науці підходу, зараховують принципи, цілі, завдання та функції органу державної влади [6, с. 172; 7, с. 44]. Саме тому, визначення ролі і місця будь-якого органу публічного адміністрування чи його структурного підрозділу не можливе без дослідження цільового компоненту.

Безумовним є те, що загальними для патрульної поліції є завдання передбачені ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію», що покладені на вісі підрозділи поліції:

- 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, по-

слуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [8].

Наведені завдання, як уявляється, більш конкретизовано знайшли своє відображення у розділі II Положення про патрульну службу МВС, затвердженого Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 02.07.2015 р. № 796. Зокрема, керуючись положеннями зазначеного нормативно-правового акту у якості завдань патрульної поліції визначаються такі:

- забезпечення публічного порядку і безпеки;
- забезпечення безпеки осіб, захисту їх прав, свобод та законних інтересів;
- створення стану захищеності життєво важливих інтересів суспільства, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, нормальних умов життєдіяльності людини, діяльності підприємств, установ, організацій;
- попередження, виявлення і припинення кримінальних та адміністративних правопорушень;
- запобігання кримінальним, адміністративним правопорушенням, а також виявлення причин і умов, що сприяють їх учиненню;
- взаємодія із суспільством: реалізація підходу «поліція та громада», що полягає у співпраці та взаємодії з населенням, громадськими організаціями, іншими підрозділами органів Національної поліції, органами публічної влади, з метою запобігання правопорушенням, забезпечення безпеки, зниження рівня злочинності, а також установлення довірливих стосунків між поліцією та населенням;
- забезпечення безпеки дорожнього руху; організація контролю за додержанням законів, інших нормативно-правових актів з питань безпеки дорожнього руху;
- здійснення в межах та в порядку, установлених законодавством України, заходів, спрямованих на розкриття злочинів по гарячих слідах, а також протидія злочинності [9].

Зазначимо, що існування Положення про патрульну службу МВС, на нашу думку, є дискусійним через те, що вказаний нормативно-правовий акт приймався на перехідний період, обумовлений ліквідацією міліції та створенням Національної поліції України, і його чинність, а тим більше застосування його норм щодо діяльності патрульної поліції, у сучасних умовах є недоречною. Формально зберігаючи свою чинність, його положення не здійснюють регулюючого впливу або, навпаки, є такими, що донині регулюють певне коло суспільних відносин, хоча і застосовувана термінологія в ньому та підходи до предметного врегулювання є застарілими, неактуальними й концептуально несумісними із правозастосовною діяльністю підрозділів патрульної поліції.

Що стосується наукової літератури, то в ряді спеціалізованих довіджень зазначається, що патрульна поліція виконує завдання, пов'язані з патрулюванням, первинним обслуговуванням виликів громадян. Важливим напрямком діяльності саме патрульної поліції є також регулювання дорожнього руху, здійснення контролю за дотриманням Правил дорожнього руху та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі [10, с. 8; 11, с.8].

В свою чергу, Х.П. Ярмакі, Р.М. Пилипів, М.Ю. Веселов зазначають, що завдання щодо забезпечення безпеки дорожнього руху у Законі України «Про Національну поліцію» безпосередньо не визначено, хоча воно є першочерговим в діяльності патрульної поліції, автори вважають, що ймовірно, що цей напрям діяльності є складовою частиною іншого, більш загального завдання. На їх думку, найближчим за змістом напрямком може бути лише забезпечення публічної безпеки і порядку. Відповідно до ч. 3 ст. 13 Закону «Про Національну поліцію» [12, с. 32].

Характеризуючи адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції окремо слід зупинитися на функціях зазначеного підрозділу, адже, як справедливо зазначається А.Є. Крищенком правильне тлумачення функцій сприяє чіткому розумінню способів вирішення необхідних завдань, а також визначення ролі та місця поліції в системі органів публічної влади [13, с. 124].

На жаль, чинний Закон України «Про Національну поліцію» в порівнянні із раніше діючим Законом України «Про міліцію» не закріплює переліку функцій, що покладаються на поліцію.

Натомість, щодо діяльності патрульної поліції в Положенні про патрульну службу МВС зазначено, що вона відповідно до покладених на неї завдань здійснює реалізацію таких функцій:

- 1) цілодобове патрулювання території обслуговування з метою забезпечення належної охорони громадського порядку, громадської безпеки та контролю за дотриманням правил дорожнього руху, забезпечення його безпеки. У разі необхідності здійснює регулювання дорожнього руху;
- 2) перше реагування на повідомлення про правопорушення, надання невідкладної допомоги; своєчасне реагування на повідомлення про вчинення правопорушень, а також з метою надання допомоги громадянам. Надає невідкладну допомогу потерпілим від нещасних випадків, правопорушень, аварій, пожеж та інших надзвичайних ситуацій до прибуття на місце компетентних служб;
- 3) самостійне виявлення правопорушень: під час патрулювання та в інших випадках, передбачених законодавством, звертає увагу на правопорушення з метою їх запобігання, припинення, документування і притягнення до відповідальності;
- 4) припинення правопорушень:

припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення, застосовуючи для цього передбачені законодавством права і повноваження;

у випадках та в спосіб, передбачені законодавством, розглядає справи про адміністративні правопорушення і застосовує заходи адміністративного впливу до правопорушників;

5) затримання правопорушників та доставлення їх до підрозділів органів внутрішніх справ. У випадках, визначених законодавством, здійснює затримання особи та її доставлення, а також застосовує інші заходи забезпечення провадження відповідно до законодавства;

6) охорону місця події. З метою забезпечення подальшого розслідування вживає заходів щодо охорони та збереження місця події в первинному, незміненому стані до прибуття уповноважених осіб, зокрема слідчих оперативних груп;

7) співпрацю з іншими структурними підрозділами органів внутрішніх справ. З метою виявлення, припинення та попередження кримінальних, адміністративних правопорушень, забезпечення комплексного підходу в забезпеченні законності та правопорядку, налагоджує та здійснює співпрацю з іншими структурними підрозділами органів внутрішніх справ;

8) спілкування і співпрацю із суспільством: реалізуючи підхід «міліція та громада», постійно співпрацює з населенням та громадськими організаціями з метою підвищення рівня громадської безпеки, запобігання вчиненню правопорушень та встановлення довірливих відносин між міліцією та населенням;

9) виконання інших повноважень, передбачених нормативно-правовими актами МВС [9].

На нашу думку, наведений перелік функцій по своїй суті є скоріше повноваженнями, які розкривають визначені в цьому нормативно-правовому акті завдання патрульної поліції. До того ж, завершуючи п. 1 розділу III «Функції патрульної служби» словами «виконання інших повноважень, передбачених нормативно-правовими актами МВС» законодавець сам визнає те, що перелічені в ньому положення є саме повноваженнями патрульної поліції, а не його функціями.

Слід відзначити, що з часів створення підрозділів патрульної поліції організація їх діяльності була покладена на міжрегіональний територіальний орган поліції – Департамент патрульної поліції, діяльність якого визначається у однойменному положенні, норми якого неодноразово змінювалися, зокрема і в частині визначення функцій зазначеного підрозділу. Остання редакція наказу значно змінило перелік функцій, що покладаються на зазначений підрозділ, з урахуванням існуючої правозастосовної практики, окремі з них було конкретизовано і приведено у відповідність з іншими нормативно-правовими актами, деякі

з'явилися у ньому вперше. Позитивно оцінюючи здійснене удосконалення функцій і їх нормативне закріплення, зазначимо, що вони, хоча і можуть характеризувати функції підрозділів патрульної поліції в цілому, проте окремі з них стосуються суто компетенції головного органу управління – департаменту, мова йде саме про управлінські функції, які не характерні його територіальним підрозділам.

На нашу думку, така невизначеність функцій патрульної поліції пояснюється відсутністю одностайності щодо розуміння функцій в адміністративно-правовій доктрині.

Так, І. В. Фільштейн, аналізуючи положення Закону України «Про Національну поліцію», функції поділяє на чотири групи: перша група – це протидія злочинності, її профілактика та попередження; друга група – це забезпечення громадського порядку, громадської безпеки; третя група – це забезпечення безпеки дорожнього руху; четверта група – забезпечення нормального та безпечного функціонування установ, організацій, підприємств [14, с. 115].

Д.С. Денисюк, досліджуючи функції Національної поліції, на підставі аналізу положено нормативно-правових актів виділяє такі: соціальна та сервісна функція, превентивна та профілактична функція, кримінально-процесуальна функція, оперативно-розшукова функція, дозвільна функція, охоронна функція, функція матеріально-технічного забезпечення, функція міжнародного співробітництва, функція інформаційного забезпечення, науково-методична функція, кадрова функція, функція соціально-правового захисту [15, с. 115-117]. Не піддаючи критиці поважного автора, зауважимо, що навряд чи можна погодитися про виділення соціальної функції в діяльності поліції, адже як відомо соціальна функція – це діяльність держави, її органів, спрямована на мінімізацію розходжень у доступі членам держави до суспільних благ, з метою забезпечення стабільності (самозбереження) соціуму [16]. Беззаперечно, сучасна діяльність поліції є соціально спрямованою, тобто направленою на задоволення потреб населення у створенні безпеченого середовища, про те вона, на нашу думку, не виконує соціальної функції, а все ж таки публічно-сервісну. Так само ми не погоджуємося і звіділенням превентивної та профілактичної функції, адже превенція і профілактика, на нашу думку є синонімами в розумінні «запобігати», «недопускати».

Крім того, як бачимо, автор не розділяє функції поліції на зовнішньоорганізаційні і внутрішньоорганізаційні, навідміну від А.М. Сердюка, який аналізуючи діяльність патрульної поліції виокремлює внутрішні функції спрямовані на створення належних умов роботи окремого поліцейського (наприклад, порядок проходження служби патрульними поліцейськими) чи всієї структури поліції

(матеріально-технічне забезпечення тощо), то у зовнішніх функціях відбивається сама суть створення патрульної поліції – його практична значущість [5, с. 48]. На нашу думку, такий підхід повністю відповідає усталеній в адміністративно-правовій науці позиції щодо розподілу поліцейської діяльності за напрямками впливу на суспільні відносини на внутрішньоорганізаційну (внутрішньосистемну, внутрішню) та зовнішньоорганізаційну (зовнішньосистемну, зовнішню).

В свою чергу А.Є. Крищенко, досліджуючи функції Національної поліції, розглядає їх з позиції зовнішньої поліцейської діяльності і пропонує основними функціями поліції вважати такі, як адміністративна, профілактична (превентивна), соціальна, оперативно-розшукова, кримінальна процесуальна, контрольна, виконавча, охоронна [13, с. 126].

Узагальнюючи теоретико-методологічні розробки вчених щодо визначення функцій поліції, у тому числі патрульної поліції, положення нормативно-правових актів щодо визначення їх завдань та повноважень, можна зробити висновок про те, що функціями діяльності патрульної поліції є обумовлені метою основні напрями її діяльності в процесі вирішення завдань, що покладаються на зазначені підрозділи. Серед функцій діяльності патрульної поліції можна виділити такі: публічно-сервісна функція, превентивна функція, юрисдикційна функція, функція забезпечення безпеки дорожнього руху, дозвоільна функція.

**Висновки.** Підсумовуючи зазначимо, що на сьогоднішній день підрозділи патрульної поліції є спеціальними структурними підрозділами Національної поліції України, що виконують різноманітні завдання, реалізація яких обумовлюється наявністю їх мультифункціональності, які з урахуванням соціальної значимості здійснюваної ними діяльності потребують чіткої правової регламентації і наукового обґрунтування. З огляду на це, в край важливим є удосконалення чинного законодавства, що регулює діяльність патрульної поліції в частині прийняття відомчого нормативно-правового акту, який би впорядкував і забезпечив формування цілісного розуміння змісту їх завдань та функцій на сучасному етапі розвитку поліцейської діяльності.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гаркуша В.В. Адміністративно-правовий статус патрульної поліції в системі Національної поліції. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. №3. С. 86-88.
2. Туз Н.Д. Прогалини законодавчої бази як чинник неефективної діяльності патрульної поліції України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. №1. С. 189-198.
3. Бортник Н. П., Єсімов С.С. Проблеми нормативно-правового регулювання діяльності Національної поліції у сфері безпеки дорожнього руху. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. *Юридичні науки*. 2016. № 837. С. 29-35.
4. Как работает полиция в селах и городах: обзор изнутри / Інформаційний портал «Українські реалії». URL: <http://ukrreal.info/ua/statti/69251-kak-rabotaet-politsiya-v-selakh-igorodakh-obzor-iznutri> (дата звернення 06.07.2020).
5. Сердюк А.М. Щодо визначення поняття і змісту основних завдань та функцій патрульної поліції України в сучасних умовах: адміністративно-правові аспекти. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. №3. С. 45-49.
6. Бригінець О. О. Адміністративно-правовий статус Державної податкової служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет Державної податкової служби. Ірпінь, 2011. 220 с.
7. Батраченко О.В. Адміністративно-правові засади діяльності національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сумський державний університет. Суми, 2017. 218 с.
8. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
9. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 02.07.2015 р. № 796. *Офіційний вісник України*. 2015. № 54. Ст. 1767.
10. Кобзін Д., Черноусов А. Оцінка інституційної спроможності управління патрульної поліції в Луганській області. Харків, Харківський інститут соціальних досліджень. 2020. 28 с.
11. Кобзін Д., Черноусов А. Оцінка інституційної спроможності управління патрульної поліції в Донецькій області. Харків, Харківський інститут соціальних досліджень. 2020. 32 с.
12. Ярмак Х.П., Пилипів Р.М., Веселов М.Ю. Адміністративно-правове регулювання діяльності патрульної поліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні: монографія. Житомир: Вид. О.О. Євенок, 2019. 240 с.
13. Крищенко А.Є. Завдання та функції Національної поліції України як учасника адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Науковий вісник академії внутрішніх справ*. 2017. №2(103) С. 121-128.
14. Фільштейн М.В. Поліцейські органи Прибалтійських держав-членів Європейського Союзу (Латвія, Литва, Естонія): організація та право-

- ве забезпечення діяльності в сфері внутрішніх справ: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2016. 228 с.
15. Денисюк Д.С. Функції Національної поліції України: поняття та класифікація. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. №4. С. 114-117.
16. Шпаков Е.Ю., Гвасалія Д.С. Соціальна функція держави. [http://www.rusnauka.com/15\\_APSN\\_2010/Economics/67943.doc.htm](http://www.rusnauka.com/15_APSN_2010/Economics/67943.doc.htm) (дата звернення: 20.12.2021).