

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті розглянуто основні проблеми нормативно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України. Узагальнено та проаналізовано правові акти, що регулюють виконання поліцією службових завдань, надано пропозиції щодо їх удосконалення. Запропоновано прийняти інструкції, статuti, які б визначали алгоритм дій поліцейських у типових і екстремальних ситуаціях.

Ключові слова: Національна поліція України, нормативно-правове забезпечення, нормативно-правовий акт, тактична підготовка, типові й екстремальні ситуації.

В статье рассмотрены основные проблемы нормативно-правового обеспечения деятельности Национальной полиции Украины. Обобщены и проанализированы правовые акты, регулирующие выполнение полицией служебных задач, поданы предложения по их усовершенствованию. Предложено принять инструкции, уставы, определяющие алгоритм действий полицейских в типичных и экстремальных ситуациях.

Ключевые слова: Национальная полиция Украины, нормативно-правовое обеспечение, нормативно-правовой акт, тактическая подготовка, типичные и экстремальные ситуации.

The article deals with the main problems of the normative and legal support of the activities of the National Police of Ukraine. The legal acts regulating the fulfillment of official tasks by the police have been generalized and analyzed, and proposals for their improvement have been submitted. It is proposed to accept instructions, statutes, defining the algorithm of actions of policemen in typical and extreme situations.

Key words: National police of Ukraine, normative-legal support, normative-legal act, tactical preparation, typical and extreme situations.

Вступ. Зміни в законодавчому полі у сфері правоохоронної діяльності відбулися шляхом ухвалення парламентом Закону України «Про Національну поліцію» 02 липня 2015 р. [1]. Це стало початком нового історичного витка розвитку правоохоронної системи України в цілому.

Реалізація поліцейської реформи має на меті змінити роботу правоохоронних органів, що в майбутньому повинне вплинути на імідж і довіру до працівників поліції серед населення. Поряд із цим функціонування Національної поліції України передбачає вирішення низки питань, що стосуються нормативного регулювання цього процесу. На цьому етапі анонсовано докорінні зміни як у правовому регулюванні діяльності поліції, так і законодавства в цій галузі.

Водночас реформування поліції продемонструвало низку проблем щодо організації її діяльності, виникнення певних прогалин щодо правового забезпечення, які потребують негайного обговорення та практичного вирішення.

За час роботи Національної поліції України можна підбити певні підсумки та виділити позитивну сторону реформи, а також деякі аспекти, над якими ще доведеться працювати. Отже, до позитивного боку реформування слід віднести насамперед підвищення авторитету й довіри серед населення.

У той же час залишаються прогалини в законодавстві, яке регламентує діяльність підрозділів Національної поліції України. Це пов'язано насамперед із недосконалістю нормативно-правових актів, які регламентують повноваження поліцейських і виконання службових завдань. Так,

прийнято Закон України «Про Національну поліцію» [1], але низка нормативно-правових актів, передусім підзаконних, не відповідає цьому Закону. Нині правове регулювання діяльності поліції перебуває на початковому етапі, хоча пройшов значний відрізок часу з моменту її створення. Варто зазначити, що скасування підзаконних нормативно-правових актів, які регламентували діяльність органів внутрішніх справ і відсутність нових актів, призвело до великої кількості проблем, колізій і прогалин у діяльності нової поліції.

Означеній проблематиці щодо нормативно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України, Національній поліції України приділялося багато уваги, зокрема такими вченими, як В. Білик, С. Городянко, В. Грохольський, К. Гусева, Р. Демків, В. Дубінчак, В. Заросило, І. Зозуля, Д. Калаянов, Л. Кацалап, Ю. Касараба, А. Куліш, А. Кучук, Ю. Корнев, М. Корнієнко, М. Лошицький, О. Проневич, І. Петрова, А. Рибалкін, О. Фролов, С. Шатрава та ін.

Проте, ураховуючи створення нового центрального органу виконавчої влади (Національної поліції України), у такій постановці зазначене питання розглядалося лише в загальному контексті, а тому є об'єктивна потреба у всебічному його дослідженні. Попри значну кількість різних наукових підходів, потребує дослідження питання нормативно-правового забезпечення щодо виконання поліцією службових завдань.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд нормативно-правового забезпечення виконання структурними підрозділами Національної поліції службових завдань, визначення прогалин законодавства та розроблення пропозицій щодо його вдосконалення.

Для досягнення поставленої мети передбачено вирішення таких задач:

- проаналізувати нормативно-правові акти, що регламентують діяльність структурних підрозділів Національної поліції України щодо виконання службових завдань і практику їх застосування;
- з'ясувати прогалини, що виникли внаслідок скасування нормативних актів, які регламентували виконання органами внутрішніх справ службових завдань, і відсутності нової правової бази із зазначеного питання в діяльності нової поліції;
- ознайомитися з міжнародними нормативно-правовими актами, що регламентують роботу поліції зарубіжних країн і можливість використання міжнародних норм щодо дій поліцейських у типових і екстремальних ситуаціях у службовій діяльності підрозділів Національної поліції України;
- визначити недоліки правових норм, що визначають службову діяльність підрозділів поліції, і надати пропозиції щодо їх удосконалення.

Результати дослідження. У складі поліції функціонують кримінальна поліція, патрульна поліція, органи досудового розслідування, поліція охорони, спеціальна поліція, поліція особливого призначення [1]. Структурні підрозділи Національної поліції виконують покладені на них завдання згідно із Законом України «Про Національну поліцію» та положеннями про підрозділи, затвердженими наказами Національної поліції України.

Новоствореним структурним підрозділом Національної поліції є патрульна поліція, яка виконує завдання із забезпечення публічного порядку й громадської безпеки; забезпечення безпеки осіб, захисту їх прав, свобод і законних інтересів; запобігання кримінальним, адміністративним правопорушенням; попередження, виявлення та припинення кримінальних і адміністративних правопорушень, випадків насильства в сім'ї, а також виявлення причин і умов, що сприяють їх учиненню; забезпечення безпеки дорожнього руху; організації контролю за додержанням законів, інших нормативно-правових актів із питань безпеки дорожнього руху.

У той же час залишаються прогалини в законодавстві, яке регламентує діяльність патрульної поліції. Так, досі не прийнято нового нормативного акта, який регламентує діяльність патрульної поліції. Наказ МВС України від 02 липня 2015 р. № 796 [2], який визначає Положення про патрульну службу МВС, суперечить нормам, які містяться в Законі України «Про Національну поліцію». Згідно з п. 2 ч. 3 ст. 13 у складі поліції функціонує «патрульна поліція» як структурний підрозділ Національної поліції України. Унаслідок цього виникла колізія у вживаннях у нормативно-правових актах понять «патрульна служба» та «патрульна поліція» як окремих структурних підрозділів.

Наступний відомчий нормативно-правовий акт – це Наказ Національної поліції України від 06 листопада 2015 р. № 73 (у редакції Наказу Національної поліції України від 31 жовтня 2016 р. № 1114) [3], який затверджує Положення про Департамент патрульної поліції. У цьому Наказі зазначено, що Департамент патрульної поліції – це міжрегіональний територіальний орган Національної поліції, який створюється, реорганізовується та ліквідовується

Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України в установленому законом порядку [3]. Необхідно зазначити про важливість цього нормативного документа, оскільки Положення регулює питання повноважень Департаменту патрульної поліції в організації діяльності його структурних підрозділів і територіальних (відокремлених) підрозділів. Проте норми Положення не регламентують питань сьогодення щодо організації роботи патрульної поліції.

Необхідним кроком є також прийняття нормативних актів, які будуть детально врегульовувати окремі аспекти виконання підрозділами Національної поліції службових завдань. На прикладі патрульної поліції можна констатувати відсутність нового нормативного акта, який регламентує порядок організації й несення служби із забезпечення публічної безпеки та порядку, виконання інших завдань поліції, алгоритми дій працівників поліції в типових і екстремальних ситуаціях. Норми Статуту патрульно-постової служби [4] не відповідають змінам, які відбулися в законодавстві, і не мають свого використання в службовій діяльності поліцейських. На основі цього нормативно-правового акта потрібно розробити новий, який би регламентував діяльність патрульної поліції з урахуванням змін у чинному законодавстві.

Окрему увагу слід приділити насамперед інституту дільничних офіцерів поліції як основній ланці співпраці з населенням. Так, розроблення нової Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, затвердженої Наказом МВС України від 28 липня 2017 р. [5], є певним кроком щодо усунення прогалин у діяльності поліції. Вищезазначеним Наказом визначені завдання, основні напрями діяльності та повноваження дільничних офіцерів поліції, органи, які здійснюють управління та координацію роботи дільничних офіцерів поліції у системі Національної поліції України. Необхідно констатувати той факт, що протягом тривалого часу залишався чинним Наказ МВС України від 10 жовтня 2010 р. № 550 «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції», хоча такої служби вже не існувало.

Запорукою результативної діяльності дільничних інспекторів поліції у виконанні службових завдань є ефективне законодавство. На сучасному етапі виникає необхідність у розробленні низки правових актів, які б регламентували виконання службових завдань дільничними офіцерами поліції, успішне впровадження нових механізмів у їхню службову діяльність. Це насамперед стосується питань щодо вжиття заходів для взяття на облік осіб, щодо яких здійснюється превентивна робота; здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; співпраці з групами реагування патрульної поліції щодо застосування превентивних заходів стосовно осіб, які схильні до вчинення правопорушень або перебувають на превентивному обліку поліції; ужиття заходів для запобігання вчиненню насильства в сім'ї та його припинення; охорони публічного порядку. Передумовою успішного виконання завдань дільничними офіцерами поліції є розроблення інструкцій із вищевказаних питань. Тому зазначена діяльність МВС України та Національної поліції України для вирішення нормативних питань має відбуватися систематично та на постійній основі.

Зі стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 р. вбачається, що МВС формує державну політику й забезпечує її узгоджену реалізацію Національною поліцією України. Серед пріоритетів розвитку органів системи МВС на цьому етапі є такі: безпечне середовище; протидія злочинності; дотримання та забезпечення прав людини органами системи МВС; ефективне інтегроване управління кордонами й збалансована міграційна політика; якість і доступність послуг; ефективне врядування, прозорість і підзвітність; розвиток кадрового потенціалу та соціальний захист працівників [6].

Забезпечення безпечного середовища як одного з пріоритетів розвитку органів системи МВС, зокрема й Національної поліції України, є проблемою, яка завжди була й залишається актуальною для людини й суспільства в цілому.

Людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ч. 1 ст. 3 Конституції України) [7]. Дієвий захист прав людини належить до найгостріших питань української дійсності. Права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3 Конституції) [7]. Отже, держава зобов'язана проявляти активність у забезпеченні прав людини, створенні матеріальних, організаційних, соціальних, політичних та інших умов для реалізації людиною своїх прав і свобод.

Рівень задоволення прав людини в широкому розумінні зумовлений рівнем соціально-економічного розвитку, досконалістю й стабільністю в організації державної влади. У більш вузько-

му аспекті він залежить від наявності ефективно діючого механізму забезпечення прав і свобод людини. Ідеться не тільки про чисельність правоохоронних та інших державних органів, а й про якість їхньої правотворчої, правозастосовної та правоохоронної діяльності [8, с. 92–93].

Людина постійно дбає про збереження своїх прав і свобод від тих чи інших посягань, небезпечних явищ, прагне до безпеки. Безпека є найнеобхіднішою з потреб людини. Тому в Україні безпека людини визнається однією з найвищих соціальних цінностей (ч. 1 ст. 3 Конституції України) [7].

Безпека людини – це об'єктивний стан і суб'єктивне відчуття фізичної, майнової, соціальної (матеріальної), психологічної й моральної захищеності людини, її прав і свобод. Людина перебуває в безпеці, коли вона, її права й свободи надійно захищені (забезпечені, гарантовані). Інакше кажучи, саме права й свободи людини та їх гарантії й забезпечують її безпеку, адже права людини притаманні її природі, без них вона не може існувати як людська істота [9, с. 36–37].

Таким чином, проблема безпеки завжди була й залишатиметься актуальною для людини й суспільства в цілому. Унаслідок цього забезпечення особистої безпеки людини, особливо безпеки життя, є пріоритетами в службовій діяльності Національної поліції України. Справді, створення безпечного середовища передбачає забезпечення надійної безпеки для громадян, яка може бути досягнута шляхом запобігання й усунення різного роду загроз. При цьому законодавство та діяльність із забезпечення безпеки людини повинні бути, з одного боку, достатніми, а з іншого – не порушувати прав і свобод людини. Із метою збереження безпеки людей держава не має права звертатися до засобів, які загрожують їхній свободі. Рівень безпеки людини повинен бути щонайменше таким, щоб у суспільстві була створена атмосфера миру та спокою, щоб кожний був упевнений у тому, що його правам і свободам, життю й здоров'ю, честі й гідності, свободі й власності не загрожує небезпека, що він надійно захищений державою й суспільством [9, с. 40].

Тому, на наш погляд, на сучасному етапі перед Національною поліцією України стоїть першочергове завдання – забезпечити безпечні умови для громадян, що дасть змогу підвищити рівень довіри громадян до поліції. Проте однією з проблем, які необхідно вирішити в процесі забезпечення безпечного середовища, є вдосконалення нормативно-правового регулювання й підвищення спроможностей Національної поліції України забезпечувати публічний порядок і безпеку під час масових заходів, що виникла внаслідок недосконалості чинного законодавства. Необхідними кроками для успішного виконання поліцією службових завдань, насамперед інститутів дільничних поліцейських і патрульної поліції як основної ланки співпраці з населенням, є покращення їхньої діяльності та нормативно-правового забезпечення, що дасть змогу підвищити якість поліцейських послуг, покращити оперативне реагування на різні загрози та профілактичну діяльність.

Окремо слід зупинитися на взаємодії підрозділів поліції із забезпечення публічної безпеки та порядку, протидії злочинності як пріоритетів стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 р. і основних завдань Національної поліції України. В умовах сьогодення внаслідок значної кількості кримінальних правопорушень, які вчиняються в громадських місцях, гостро постає питання розроблення відомчого акта на зразок Наказу МВС України від 30 вересня 2008 р. № 505 «Про заходи щодо вдосконалення системи комплексного використання сил і засобів в охороні громадського порядку», в якому було прописано порядок взаємодії підрозділів поліції із забезпечення публічної безпеки та порядку. Викликає занепокоєння питання правового регулювання щодо забезпечення поліцією публічного порядку під час проведення масових заходів. Нормативно-правові акти, які регулювали питання організації охорони громадського порядку органами внутрішніх справ, не відповідають положенням Закону України «Про Національну поліцію», а нові нормативні акти не прийняті. Це створило прогалину в законодавстві, що позначається на ефективному виконанні службових повноважень працівниками поліції. МВС України та Національною поліцією України проводиться робота щодо усунення таких колізій шляхом участі їх представників у розробленні проекту Закону України «Про гарантії свободи мирних зібрань», у створенні правових актів.

На практиці виникла ситуація, що кількість злочинів, учинених у громадських місцях, становить значну кількість у загальній кількості вчинених злочинів. Зазначене свідчить про наявність суттєвих недоліків в організації роботи поліції щодо забезпечення публічного порядку й громадської безпеки. Вимоги керівництва Національної поліції України та пріоритети стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 р. щодо безпеки середовища, протидії злочинності, особливо в громадських місцях, виконуються повільно,

а в окремих випадках – незадовільно. Причиною цьому стала неналагоджена взаємодія між підрозділами поліції щодо проведення профілактичних заходів і оперативного реагування на різного виду загрози.

Наступним питанням, яке, на нашу думку, потребує вирішення, є правове забезпечення діяльності підрозділів патрульної поліції та моніторингу відокремлених структурних підрозділів (відділів, відділень поліції) територіальних органів Національної поліції України. На території районів, міст, районів у містах, де не створені підрозділи патрульної поліції Департаменту патрульної поліції Національної поліції України, поліцейські послуги надаються відокремленими структурними підрозділами головних управлінь Національної поліції в областях, які функціонують за новою структурною побудовою. Це стало можливим завдяки Наказу Національної поліції від 22 січня 2016 р. № 53 «Про запровадження нових форм і методів роботи територіальних підрозділів ГУНП у Київській, Львівській та Харківській областях» [10]. Необхідно зазначити, що організація роботи вищезазначених підрозділів патрульної поліції здійснюється відповідно до методичних рекомендацій Національної поліції України «Щодо організації діяльності підрозділів патрульної поліції та моніторингу відокремлених структурних підрозділів (відділів, відділень поліції) територіальних органів Національної поліції України» від 25 січня 2016 р. [11]. Проте виникла проблема практичної реалізації повноважень підрозділів патрульної поліції, відокремлених структурних підрозділів територіальних органів Національної поліції України. Так, не прийнятий нормативно-правовий акт, який би регламентував порядок дій підрозділів патрульної поліції в типових і екстремальних ситуаціях. У методичних рекомендаціях зазначається лише порядок реагування груп реагування патрульної поліції на повідомлення про правопорушення чи на іншу подію. Необхідно прийняти структурований нормативний акт у вигляді інструкції, статуту, який би визначав організацію роботи підрозділів патрульної поліції відокремлених структурних підрозділів територіальних органів Національної поліції України, регламентував тактику дій в типових і екстремальних ситуаціях.

Важливу роль у покращенні діяльності поліції може відіграти досвід із нормативно-правового забезпечення діяльності поліцейських систем провідних країн світу. Організація діяльності поліції щодо забезпечення публічного правопорядку та громадської безпеки, протидії злочинності в кожній країні має свою специфіку й особливості, однак деякі елементи можуть бути використані в діяльності Національної поліції України.

Поліцейські системи розвинутих країн світу, насамперед таких, як Сполучені Штати Америки, Великобританія, Франція, Федеративна Республіка Німеччина, мають довготривалу історію, великий досвід забезпечення публічного порядку та протидії злочинності, тісну взаємодію.

Для України, яка обрала курс на євроінтеграцію, дуже важливо використовувати позитивний досвід реформування правоохоронних органів у державах Заходу й адаптації чинного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Водночас необхідно розуміти, що адаптація законодавства є досить складним і тривалим процесом, який вимагає багато зусиль, знань і досвіду від суб'єктів, що займаються узгодженням законодавства України із законодавством Європейського Союзу.

Кожний упроваджений нормативно-правовий акт, у якому передбачене обмеження певних прав і свобод людини для виконання певними органами своїх повноважень (а особливо це стосується правоохоронної діяльності), повинен відповідати законодавству Європейського Союзу. Розбіжності в тлумаченні правових норм можуть призвести до негативних наслідків.

В Україні правовими основами діяльності Національної поліції України є Конституція України, Закони України та постанови Верховної Ради України, окремі укази Президента України, відповідні постанови уряду та відомчі нормативні акти.

Правова база діяльності поліції Сполучених Штатів Америки, Канади, Великобританії, Франції, Федеративної Республіки Німеччина представлена низкою законодавчих актів, але є певні відмінності в нормативно-правовому забезпеченні провідних країн світу.

У Великобританії офіційної Конституції немає. Тому вся діяльність державних органів, зокрема й поліції, визначається окремими актами парламенту або статутами, які існують протягом століть. Окрім того, у правовому полі Великобританії є безліч судових прецедентів, що містять у собі норми, які визначають основи адміністративної діяльності поліції.

У США правовими основами адміністративної діяльності поліції є Конституція країни, Федеральний кримінальний кодекс і правила, кримінальні кодекси окремих штатів, судові прецеденти, а також так звані збірники стандартних ситуацій, розроблені на основі законодавства кожного штату, які визначають діяльність поліції в кожному окремому штаті.

Поліція Канади також діє на підставі статутів, прийнятих парламентом. Основними тут можна вважати Канадський білль про права та Конституційний статут 1987 р. На відміну від Великобританії, у Канаді в 1893 р. прийнято Кримінальний кодекс, який також можна вважати правовою основою діяльності поліції. Підставами для адміністративної діяльності поліції є й судові прецеденти, які застосовуються судами під час розгляду справ і відповідно впливають на діяльність поліції.

Нормативною основою адміністративної діяльності поліції Франції є Конституція Франції, Декрети уряду Франції, кримінальний та кримінально-процесуальний кодекси. Крім цього, є багато інших нормативних актів [12, с. 7–8].

Висновки. Таким чином, здійснення низки системних цілеспрямованих заходів щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України, систематизація нормативної бази дадуть можливість вирішити питання організації діяльності структурних підрозділів поліції та практичної реалізації їх повноважень. Водночас необхідно використовувати досвід провідних країн світу щодо правового регулювання службової діяльності, що відповідає загальносвітовим стандартам.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 р. Голос України. Київ. С. 141–142.
2. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС: Наказ МВС України від 02 липня 2015 р. № 796. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>.
3. Положення про Департамент патрульної поліції: Наказ Національної поліції від 06 листопада 2015 р. № 73 (у редакції Наказу Національної поліції від 31 жовтня 2016 р. № 1114). URL : <https://patrol.police.gov.ua/faq/normativno-pravova-baza-diyalnosti-patruлноy-politsiyi/>.
4. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України: Наказ МВС України від 28 липня 1994 р. № 404. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94>.
5. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: Наказ МВС України від 28 липня 2017 р. № 650. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1219-10/page3>.
6. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року. URL: http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm.
7. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. Київ, 1996. № 30. С. 141.
8. Шемшученко Ю. Конституція України і права людини. Конституція України – основа модернізації держави та суспільства: матеріали наукової конференції (м. Харків, 21–22 червня 2001 р.). Харків, 2001. С. 92.
9. Тихий В. Безпека людини: поняття, правове забезпечення, значення, види. Вісник Національної академії правових наук України. 2016. № 2. С. 31–46.
10. Про запровадження нових форм і методів роботи територіальних підрозділів ГУНП у Київській, Львівській та Харківській областях: Наказ Національної поліції України від 22 січня 2016 р. № 53. URL: <https://www.npu.gov.ua/about/normativna-baza/vidomchi-akti.html>.
11. Методичні рекомендації Національної поліції України «Щодо організації діяльності підрозділів патрульної поліції та моніторингу відокремлених структурних підрозділів (відділів, відділень поліції) територіальних органів Національної поліції України» від 25 січня 2016 р. URL: <https://www.npu.gov.ua/about/normativna-baza/vidomchi-akti.html>.
12. Заросило В. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2002. 19 с.