
УДК 342.92:341

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Ульянов О. І.

Стаття присвячена дослідженню нормативно-правового забезпечення діяльності національної поліції за законодавством України та зарубіжних країн. Розкрито поняття та задачі поліції, визначено сутність категорії «публічний порядок» та «публічна безпека».

Ключові слова: національна поліція, правове забезпечення, публічний порядок, публічна безпека.

Статья посвящена исследованию нормативно-правового обеспечения деятельности национальной полиции по законодательству Украины и зарубежных стран. Раскрыто понятие и задачи полиции, определена сущность категории «публичный порядок» и «общественная безопасность».

Ключевые слова: национальная полиция, право-

вое обеспечение, публичный порядок, общественная безопасность.

The article studies the legal regulation of the activity of the national police in accordance with the legislation of Ukraine and foreign countries. The concept and tasks of the police are disclosed, the essence of the category “public order” and “public security” is defined.

Key words: national police, legal support, public order, public safety.

Європейська інтеграція України передбачає забезпечення ефективного функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права, додержання прав і свобод людини і громадянина, їх ефективний захист.

© О.І., Ульянов, 2016

Важливим кроком в цьому напрямі є реформування органів внутрішніх справ відповідно Стратегії розвитку органів внутрішніх справ [1] та створення Національної поліції України. Разом з тим для того, щоб національна поліція дійсно стала цивільним органом європейського зразка з переходом до виконання соціально-сервісних завдань потрібні вагомі інституційні та функціональні перетворення, які передбачають належне правове забезпечення, якісну підготовку фахівців за новими програмами, тісна співпраця з іноземними країнами з метою вивчення врахування у національній практиці зарубіжного досвіду.

Визнання міжнародного законодавства складовою національного законодавства покладає на державу певні зобов'язання, які потребують належного виконання. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» наша країна взяла на себе зобов'язання адаптувати національне законодавство до законодавства Європейського Союзу.

Державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроєктування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституційного, науково-освітнього, нормопроєктного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України [2].

У Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України затвердженій розпорядженням кабінету міністрів України від 22 жовтня 2014 року зазначено, що МВС має регулярно проводити ревізію та оновлення нормативної бази з урахуванням нових міжнародних документів, імплементованих Україною, рішень Європейського суду з прав людини, рекомендаційних документів міжнародних інституцій, а також реалізовувати законодавчі ініціативи, спрямовані на встановлення чіткої узгодженості всіх правових норм у галузі кримінального, адміністративного, трудового, цивільного та інших галузей права, що регламентують діяльність працівників органів внутрішніх справ. У нормативній базі МВС має бути закріплено максимально деталізований перелік завдань, функцій та повноважень, що зменшить ризик довільних дій правоохоронців та мінімізує ризик порушення закону з боку працівників органів внутрішніх справ. Крім того, буде максимально регламентовано дії посадових осіб шляхом розроблення деталізованих нормативно-правових актів, настанов, рекомендацій, інструкцій, що передбачають усі можливі варіанти поведінки персоналу в стандартних та нештатних ситуаціях. Для спрощення застосування такі нормативні акти буде зведено в один комплексний документ (за прикладом європейських кодексів поведінки поліції *Police Code of Conduct*) [3].

Ефективність функціонування національної поліції та якісне виконання поліцейськими повноважень в першу чергу залежить від повноти правового забезпечення їх діяльності. Закон України «Про Національну поліцію» визначив основні засади діяльності поліції. Разом з тим окремі положення потребують конкретизації та уточнення з метою уникнення спірних моментів під час їх

реалізації на практиці.

Дослідження зазначених питань окреслює актуальність зазначеної тематики та ставить за мету здійснення порівняльного аналізу нормативно-правового забезпечення діяльності поліції зарубіжних країн та України.

Слід зазначити, що питанню становлення органів поліції зарубіжних країн, процесам їх реформування та правового забезпечення їх діяльності були присвячені праці С. В. Асямова, С. Г. Брателя, Н.Г. Діденка, О.Є. Користіна, С. В. Лошицького, О.Мартиненко, Р.С., Мельника Д.В. Швеця, та ін.

Як слушно зазначає О.Мартиненко для встановлення національних правових вимог до дій правоохоронців провідну роль відіграють міжнародні документи, імплементовані державою у встановленому порядку, а також рішення міжнародних організацій, до виконання яких приєдналася держава (ООН, ОБСЄ, Рада Європи, Європейський Суд з прав людини тощо). При виконанні своїх обов'язків посадові особи правоохоронних органів зобов'язані дотримуватися міжнародних норм у галузі прав людини, поважати і захищати людську гідність, про що в національних законодавствах повинні бути відповідні положення. До таких міжнародних документів відносяться, перш за все, Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (прийнятий резолюцією 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р.); Основні принципи застосування сили і вогнепальної зброї посадовими особами по підтриманню правопорядку (прийняті резолюцією VIII Конгресу ООН по попередженню злочинності та поводженню з правопорушниками від 7 вересня 1990 р.); Декларація про поліцію (прийнята Радою Європи у травні 1979 р.); Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою (прийнята резолюцією 40/34 Генеральної Асамблеї ООН); Звід принципів захисту усіх осіб, яких піддано затриманню або ув'язненню в будь-якій формі (прийнятий резолюцією 43/173 Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1988 р.); Декларація про захист усіх осіб від насильницького зникнення (прийнята резолюцією 47/33 Генеральної Асамблеї ООН від 18 грудня 1992 р.) [4].

Саме зазначені документи визначають поліцію як державну службу, яка створюється у відповідності до закону, з метою підтримки та охорони правопорядку, захисту суспільства від насильницьких, грабівничих та протиправних дій, надання послуг і допомоги тим громадянам, які в силу різних обставин потребують негайної допомоги.

Слід зазначити що в більшості зарубіжних країн діяльність поліції регулюється на законодавчому рівні. Так, закон Республіки Польща про поліцію від 6 квітня 1990 року зазначає що поліція є екіпірованим і озброєним формуванням, яке служить суспільству і призначене для охорони безпеки людей, а також для підтримання безпеки та публічного порядку.

Одним із основних завдань поліції відповідно до закону є: охорона життя та здоров'я людей, а також майна від протиправних посягань, що загрожують цим благам та охорона безпеки та публічного порядку, у тому числі забезпечення спокою у публічних місцях, а також у засобах публічного транспорту та публічного сполучення, у дорожньому русі та на водоймах, призначених для загального користування [5].

Крім зазначеного закону Правову основу діяльності польської поліції складає низка підзаконних нормативно-правових актів, а саме: розпорядження Ради

Міністрів «Про способи провадження при виконанні деяких повноважень поліцейських» від 26.07.2005 р., розпорядження Ради Міністрів «Про визначення випадків, а також умов і способів застосування поліцейськими засобів безпосереднього примусу» від 17.09.1990 р., розпорядження Міністра внутрішніх справ і адміністрації «Про озброєння поліції» від 15.11.2000 р., розпорядження Ради Міністрів «Про особливі умови та способи провадження при застосуванні поліцейськими вогнепальної зброї та засади застосування вогнепальної зброї відділами та підвідділами поліції» від 19.07.2005 р., розпорядження Міністра внутрішніх справ і адміністрації «Про обмундирування поліцейських» від 20.05.2009 р., директива Головного коменданта поліції «Про дії поліцейських щодо учасників дорожнього руху, які користуються дипломатичними або консульськими імунітетами та привілеями, а також користуються внутрішньодержавними імунітетами» від 03.01.2006 р., «Засади професійної етики поліцейського» (затверджено розпорядженням головного коменданта поліції від 31.12.2003 р. № 805) тощо [6].

Відповідно до Закону Чеської Республіки про поліцію Чеської Республіки від 17 липня 2008 року поліція Чеської Республіки є цілісним озброєним формуванням охорони правопорядку, служить суспільству. Її метою є охорона безпеки осіб, майна та публічного порядку, здійснення карного провадження, здійснення завдань згідно з карним провадженням та завдань у сфері внутрішнього порядку та безпеки, довірених їй законами, приписами Європейського Союзу, що мають безпосереднє застосування, або міжнародними договорами, які є частиною законодавства [7].

Відповідно до поліцейського закону Королівства Нідерланди від 1993 року завдання поліції полягає у забезпеченні за умови підпорядкованості компетентними органами влади та відповідності чинному законодавству - надання фактичної підтримки правопорядку та надання допомоги тим, хто її потребує [8].

Відповідно до закону Королівства Бельгії про діяльність поліції від 5 серпня 1992 року органи поліції виконують свої завдання під керівництвом і під відповідальність органів влади, спеціально визначених законом або відповідно до законів. При виконанні завдань адміністративної або судової поліції, служби поліції забезпечують дотримання і сприяють захисту індивідуальних свобод і прав, а також демократичному розвитку суспільства. [9]

Закон Королівства Бельгії про організацію інтегрованої поліцейської служби, структурованої на два рівні від 7 грудня 1998 року. Відповідно до зазначеного закону Служби поліції організовані і структуровані на два рівні: федеральний рівень та місцевий рівень, які разом забезпечують функціонування інтегрованої поліції. Ці рівні є автономними та залежать від різних органів влади. Інтегрована поліцейська служба гарантує владі та громадянам необхідний рівень поліцейського захисту однаковий на всій території Королівства [10].

Органічний закон Королівства Іспанії 2/1986 від 13 березня про сили і корпуси безпеки, до сил та корпусів безпеки відносить державні сили та корпуси безпеки, підпорядковані національному Уряду; поліцейські корпуси, підпорядковані Автономним спільнотам; поліцейські корпуси, підпорядковані місцевим органам влади. Підтримка публічної безпеки здійснюється різними органами публічної адміністрації за допомогою сил та корпусів безпеки [11].

Відповідно до закону Португальської Республіки про організацію поліції публічної безпеки № 53/20071- поліція публічної безпеки, є організацією безпеки, яка носить форму та зброю, є державною службою і має адміністративну автономію. Місія поліції публічної безпеки полягає у забезпеченні демократичної законності, внутрішньої безпеки та прав громадян у відповідності до Конституції і законів. За наявності нормальної обстановки завдання поліції публічної безпеки випливають із законів про внутрішню безпеку, а за виняткових обставин її завдання випливають із законів про національну оборону, а також про стан облоги та надзвичайний стан. Серед основних завдань поліції публічної безпеки є: гарантування умов безпеки, які дають можливість для реалізації прав і свобод, поваги до гарантій для громадян, а також можливість повноцінного функціонування демократичних інститутів у відповідності до засад легальності та діяльності правової держави; гарантування публічного спокою та порядку, безпеку та захист осіб і майна; забезпечення загального запобігання злочинності у взаємодії з іншими силами і службами безпеки; забезпечення безпеки на масових заходах, включаючи спортивні, а також на інших заходах, пов'язаних з відпочинком і розвагами громадян [12].

Проведений аналіз нормативно-правового регулювання діяльності поліції деяких зарубіжних країн засвідчило, що поліція є державним озброєним формуванням серед основних завдань якої є забезпечення публічної безпеки та порядку.

Основні правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції України визначено у Законі України «Про Національну поліцію». В цілому відзначаючи прогресивний характер зазначеного закону слід зауважити, що окремі положення потребують конкретизації та уточнення.

В першу чергу слід звернути увагу на визначення завдань поліції, серед яких забезпечення публічної безпеки і порядку. Категорія «публічна безпека і порядок» вживається у Законі про поліцію разом із категорією «громадська безпека і порядок», при цьому не наведено ні їх визначення, ні співвідношення. На відміну від категорії «публічна безпека і порядок», категорія «громадський порядок» є широко дослідженою у наукових розвідках, використовується у законодавстві, яке визначає повноваження окремих структурних підрозділів органів внутрішніх справ, кримінальному законодавстві тощо. Як зауважує Фатхутдінов В.Г.: «активне застосування в тексті Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року термінів «публічний порядок», «публічна безпека» (ст. ст. 1, 2, 9, 15, 16, 18, 22, 23, 26, 30, 36, 40, 41, 45, 86) суттєво дисонує із практикою вживання установлених термінів в існуючому масиві чинних законодавчих і підзаконних актів, починаючи з Конституції і кодексів України аж до ряду інших законів, що містять згадку про «громадський порядок» і «громадську безпеку» [13].

У постанові Пленуму Верховного Суду України від 24 грудня 1999 року № 12 «Про практику розгляду судами клопотань про визнання й виконання рішень іноземних судів та арбітражів і про скасування рішень, постановлених у порядку міжнародного комерційного арбітражу на території України» публічний порядок визначено як правопорядок держави, визначальні принципи і засади, які становлять основу ладу в ній (стосуються її незалежності, цілісності, самостійності й недоторканності, основних

конституційних прав, свобод, гарантій тощо) [14].

«Публічний порядок» як категорія міжнародного приватного права, передбачена, зокрема у ст. 12 Закону України «Про міжнародне приватне право», в якій зазначено, що норма права іноземної держави не застосовується у випадках, якщо її застосування призводить до наслідків, явно несумісних з основами правопорядку України. У таких випадках застосовується право, яке має найбільш тісний зв'язок з правовідносинами, а якщо таке право визначити або застосувати неможливо, застосовується право України [15]. Разом з тим законодавство про міжнародне приватне право має спеціальну сферу правового регулювання та не може бути використана при визначенні задач та сфери діяльності національної поліції. У зв'язку з цим у наукових дослідженнях пропонується декілька шляхів вирішення зазначеної проблеми, зокрема, виключити категорію «публічний порядок те безпека» та використовувати усталені категорії «громадський порядок» «громадська безпека» або закріпити у законі чіткі дефініції.

Не отримали також в законі чіткої регламентації положення щодо повноважень та задач різних підрозділів поліції. Відповідно до ч.3 ст.13 Закону передбачено функціонування кримінальної, патрульної, спеціальної поліції, органів досудового розслідування; поліції охорони; поліції особливого призначення, при цьому не визначено основні напрями діяльності щодо забезпечення публічного порядку та безпеки, громадського порядку у різних сферах суспільного життя. Враховуючи базовий характер Закону «Про Національну поліцію» вбачається необхідним визначити основні сфери діяльності кожного з підрозділів поліції. Детальна регламентація їх діяльності має відбуватись на рівні підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих у відповідності до положень Конституції України, Закону «Про Національну поліцію», процесуального законодавства. Наразі продовжують діяти підзаконні акти, які визначають повноваження окремих підрозділів органів внутрішніх справ, прийняті відповідно до Закону України «Про міліцію», які не приведені у відповідність до Закону «Про Національну поліцію», що також потребує відповідного урегулювання.

Законодавчі прогалини та колізії у сфері забезпечення діяльності поліції потребують як найшвидшого усунення. Адже від повноти та чіткості визначення повноважень, механізмів їх реалізації залежить ефективність діяльності національної поліції, забезпечення прав та інтересів громадян, охорона громадського порядку.

Література

1. Щодо питання реформування органів внутрішніх справ України // Розпорядження КМУ від 22.10.2014 № 1118-р [Електронний ресурс] <http://police-reform.org/library/rozporядzhennya-kmu-v-d-22.10.2014-1118-r-schodo-pitannya-reform>
2. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу // Закон України [Електронний ресурс] http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T041629.html
3. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України // Розпорядження Кабінету Міністрів України 22 жовтня 2014 року N 1118-р [Електронний ресурс] <http://document.ua/pitannja-reformuvannja-organiv-vnutrishnih-sprav-ukrayini-doc210056.html>

4. Мартиненко О. Основні принципи реформування органів внутрішніх [Електронний ресурс] <http://ua.convdocs.org/docs/index-132231.html>

5. Закон республіки Польща про поліцію // Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. редакцією О.А. Банчука. - К.: Москаленко О.М., 2013. - 588 с.

6. Проневіч О.С. Роль і місце поліції в системі органів публічної адміністрації Польщі. Форум права. - 2010. - № 4. - С. 741-747 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10procar.pdf>.

7. Закон Чеської Республіки про поліцію Чеської Республіки // Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. редакцією О.А. Банчука. - К.: Москаленко О.М., 2013. - 588 с.

8. Закон Королівства Нідерланди про поліцію / За заг. редакцією О.А. Банчука. - К.: Москаленко О.М., 2013. - 588 с.

9. Закон Королівства Бельгії про діяльність поліції / За заг. редакцією О.А. Банчука. - К.: Москаленко О.М., 2013. - 588 с.

10. Закон Королівства Бельгії про організацію інтегрованої поліцейської служби, структурованої на два рівні від 7 грудня 1998 року. / За заг. редакцією О.А. Банчука. - К.: Москаленко О.М., 2013. - 588 с.

11. Органічний закон Королівства Іспанії / За заг. редакцією О.А. Банчука. - К.: Москаленко О.М., 2013. - 588 с.

12. Закон Португальської Республіки про організацію поліції публічної безпеки / За заг. редакцією О.А. Банчука. - К.: Москаленко О.М., 2013. - 588 с.

13. Фатхутдінов В.Г. Громадський vs публічний у дзеркалі правничої герменевтики / Науковий вісник Херсонського державного університету. - 2015. - Вип.4. - Т.1. - С.45-50.

14. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 24 грудня 1999 року № 12 «Про практику розгляду судами клопотань про визнання й виконання рішень іноземних судів та арбітражів і про скасування рішень, постановлених у порядку міжнародного комерційного арбітражу на території України» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS99010.html.

15. Про міжнародне приватне право // Закону України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://kodeksy.com.ua/pro-mizhnarodne-privatne-pravo/statja-12.htm>.

Ульянов О.І.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри тактико-спеціальної
та вогневої підготовки ОДУВС
Надійшла до редакції: 21.12.2016