

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.4.61>**А. Г. Марянян**

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ РІВЕНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Стаття присвячена розкриттю змісту сучасного міжнародно-правового рівня нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. Зазначається, що у процесі становлення України в якості частини цивілізованого світу та триваючого процесу євроінтеграції, підрозділи превентивної діяльності Національної поліції під час реалізації контрольно-наглядових функцій повинні враховувати міжнародно-правові стандарти діяльності суб'єктів публічної адміністрації загалом та діяльності поліції зокрема. Обґрунтовується, що основу міжнародно-правового рівня забезпечення контрольно-наглядової діяльності цих суб'єктів складають міжнародно-правові акти у сфері прав людини, а саме: Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод. Також посадові особи поліції повинні враховувати й спеціальні конвенційні акти, спрямовані на нормативно-правове забезпечення захисту окремих прав людини, зокрема, це Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження та покарання, Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації та ін. Окрему групу документів міжнародно-правового рівня забезпечення контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції складають акти у сфері запобігання та протидії окремих протиправних дій (спеціальні міжнародно-правові засади). До таких актів слід відносити, зокрема, Керівні принципи для запобігання злочинності, затверджені Економічною та Соціальною Радою ООН, а також Конвенцію ООН проти корупції. Вказані основні та спеціальні міжнародно-правові засади конкретизуються у групі міжнародно-правових актів, що регламентують основи здійснення дій і прийняття рішень поліцією та іншими органами правопорядку. Основними такими міжнародно-правовими актами є Міжнародний кодекс поведінки державних службовців, Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку 1979 року, Кодекс поведінки для посадових осіб правоохоронних органів Ради Європи 2001 року, Основні принципи застосування сили і вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку 1990 року та ін. У висновках до статті узагальнюються результати наукової розвідки.

Ключові слова: адміністративно-правова реформа, контрольно-наглядова діяльність, міжнародно-правове регулювання, міжнародно-правові акти, Національна поліція, превентивна діяльність, публічне адміністрування.

Постановка питання. Ефективність здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України, зокрема її контрольно-наглядової функції, значною мірою залежить від належного правового регулювання, яке базується на відповідних правових засадах [12, с. 52]. Водночас, основу цього регулювання становлять міжгалузеві та суто адміністративно-правові основи управлінської діяльності, які

перебувають у процесі активного формування [11, с. 53], як на національному, так і на міжнародному рівні. При цьому вітчизняні науковці здебільшого трактують поняття «правові засади» таким чином: як комплекс нормативно-правових актів (або сукупність правових норм), що визначають діяльність конкретного органу публічної служби та регулюють поведінку суб'єктів права; як систему, яка закріплює принципи, алгоритми й правила реалізації функцій органів публічної служби та їх

посадових осіб; як інструмент, що регулює права й обов'язки учасників правовідносин, а також визначає межі їхньої відповідальності – як позитивної, так і негативної [див., напр.: 15, с. 23; 24, с. 126; 77, с. 168]. Отже, можна дійти висновку, що в науковій літературі поняття «правові засади діяльності» у контексті превентивної та контрольно-наглядової діяльності Національної поліції часто ототожнюється з нормативно-правовими засадами, які, у свою чергу, виступають окремим видом правових засад. Поряд із тим, слід мати на увазі й те, що нормативно-правові засади діяльності поліції ні на національному, ні на міжнародно-правовому рівні не характеризуються необхідною системністю, утім, вони підлягають умовній систематизації, що задовольняє теоретичні та практичні потреби осмислення цих засад, а також правил і стандартів, що в них містяться. Також для вказаних засад характерним є те, що вони ученими переважно розкриваються фрагментарно, не охоплюють усіх аспектів міжнародно-правового забезпечення юридичної визначеності універсальних стандартів діяльності поліції, які також поширюються й на контрольно-наглядову діяльність підрозділів превентивної діяльності Нацполіції України. У зв'язку із цих виникає потреба в уточненні змісту міжнародно-правового рівня забезпечення контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції.

Аналіз наукової літератури та невірішені раніше питання. Хоча міжнародно-правовий рівень забезпечення контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції ще не був предметом комплексної наукової розвідки, слід констатувати, що це питання вже в тій чи іншій частині розкривалось багатьма українськими ученими, серед яких: О.В. Батраченко, І.В. Беспалий, К.Л. Бугайчук, Ю.І. Вітик, В.П. Власенко, Д.В. Власенко, С.М. Заброта, А.Р. Корнійчук, А.А. Нікітін, В.А. Троян, О.І. Ульянов та ін. науковці. Наукові напрацювання цих та ін. учених вказують на можливість уточнення змісту вказаного рівня нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової

діяльності підрозділів превентивної діяльності поліції.

Відтак, **метою** статті є окреслити зміст міжнародно-правового рівня нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. Для досягнення цієї мети слід виконати такі завдання: 1) окреслити основні та похідні від них групи міжнародно-правових актів, які складають зміст міжнародно-правового рівня нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції; 2) проаналізувати особливості таких міжнародно-правових актів; 3) узагальнити результати наукової розвідки.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на зміст ст. 3 Закону України «Про національну поліцію України», а разом із тим й підходи учених до розуміння обсягу міжнародно-правових актів, які стосуються діяльності Національної поліції [див., напр.: 1, с. 54-64; 2, с. 129; 3, с. 71-95; 4, с. 115-117; 5; 6; 7; 8, с. 57-61; 9; 10], доходимо думки, що на сьогодні контрольно-наглядова діяльність Національної поліції в процесі становлення України в якості частини цивілізовано світу та триваючого процесу євроінтеграції, охоплює ряд груп міжнародно-правових актів міжнародно-правового рівня забезпечення контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції, основними з яких є: міжнародно-правові акти у сфері прав людини, а також міжнародно-правові акти у сфері запобігання та протидії окремих протиправних дій. Разом із тим, до відповідної системи засад можемо віднести й інші групи міжнародно-правових актів, які в рамках цього дослідження можемо оцінити в якості таких, що уточнюють зміст вказаних загальних і спеціальних міжнародно-правових засад в контексті діяльності публічної адміністрації загалом та поліції, зокрема.

Розглядаючи *міжнародно-правові акти у сфері прав людини*, зазначимо, що виокремлена група міжнародно-правових актів встановлює універсальні права і свободи людини, які мають поважати,

дотримуватися, захищати та забезпечувати все державні органи, включаючи й поліцію, у процесі планування, організації та реалізації контрольних-наглядових заходів. Отже, ці міжнародно-правові акти обтяжують державу загалом і поліцію, зокрема, міжнародними зобов'язаннями, які є орієнтиром у здійсненні своїх повноважень (також у сфері контролю та нагляду), забезпечуючи єдині стандарти взаємодії органів публічної служби та людини, зокрема, яка підлягає контролю (нагляду). До таких актів насамперед слід віднести наступні документи:

1) Загальна декларація прав людини, що є основним документом, яким закріплюються основні права і свободи людини, що повинні поважатися і захищатися державою, включаючи також й Національну поліцію. Зокрема, у контрольній-наглядовій діяльності підрозділів превентивної діяльності повинні враховуватися положення Загальної декларації, які стосуються права людини на життя, свободу та особисту недоторканність (ст. 3), а також заборони на жорстоке та принижуюче людську гідність поводження (ст. 5);

2) Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, який є міжнародно-правовим актом, що розширює зміст та перелік прав, закріплених у Загальній декларації. Цей документ встановлює зобов'язання держав щодо захисту прав людини, включаючи право на життя (ст. 6), заборону тортур та жорстокого поводження (ст. 7), право на свободу та особисту недоторканність (ст. 9), право на вільне пересування та свобода вибору місця проживання для тих, хто законно знаходиться на території держави (ст. 12), право на визнання правосуб'єктності людини (ст. 16) та інші права, свободи, які мають враховуватися в ході планування, організації та реалізації контрольних-наглядових діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції;

3) Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод, що діє в Україні як у країні-учасниці Ради Європи, будучи ключовим інструментом формування умов поваги державою прав і свобод людини. Зважаючи на це підрозділи превентивної діяльності в рамках контрольних-наглядових діяльності повинні врахову-

вати вимоги щодо дотримання таких прав людини, як право на життя (ст. 2), право не наражатися (не зазнавати) на катування, нелюдське або принижуюче людську гідність поводження (ст. 3), право на свободу та особисту недоторканність (ст. 5), право не піддаватися юридичній відповідальності всупереч закону (фактично впливає зі ст. 7), право на повагу до приватного та сімейного життя (ст. 8), право на ефективні засоби правового захисту (ст. 13), право на рівність та заборону дискримінації (ст. 14).

Крім того, розглядаючи міжнародно-правові акти у сфері прав людини як джерела, що визначають рамки діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції в контексті планування, організації та реалізації контрольних-наглядових діяльності, слід враховувати спеціальні конвенційні акти, спрямовані на нормативно-правове забезпечення захисту окремих прав людини (зокрема, це Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження та покарання, Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації та ін.) або ж окремих груп людей (наприклад, Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Конвенція про права осіб з інвалідністю, Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами та ін.), які в силу об'єктивних чи суб'єктивних факторів є вразливими верствами населення, а отже в контексті застосованих до них заходів контролю (нагляду) можуть потрапити в складні життєві обставини тощо.

Наступну групу актів міжнародно-правового рівня складають *міжнародно-правові акти у сфері запобігання та протидії окремих протиправних дій*, що: складає міжнародно-правову основу для дій та рішень поліції у сфері запобігання та протидії окремих видів протиправних діянь; наголошує на необхідності використання превентивного підходу, застосування профілактичних заходів у роботі поліції, що дозволяє знизити ймовірність протиправних дій ще до їх вчинення; окреслює нормативну основу для запобігання

протиправним діям поліції в цілому та в рамках контрольно-наглядової діяльності, зокрема. Серед таких актів слід виокремити, зокрема, такі:

1) Керівні принципи для запобігання злочинності, затверджені Економічною та Соціальною Радою ООН, які окреслюють стандарти для розробки та реалізації ефективної системи запобігання правопорушенням у державі, що ґрунтується на визнанні необхідності використання комплексного, довгострокового підходу до превенції протиправних дій (передусім з урахуванням превентивного потенціалу взаємодії поліції з іншими органами публічної служби, а також суб'єктів громадянського суспільства). Відповідна взаємодія крізь призму положень Керівних принципів є важливою, адже цим документом передбачається необхідність здійснення державою превентивних заходів з урахуванням особливостей забезпечення реалізації права на зайнятість, освіту, охорону здоров'я, а також, враховуючи особливості міського планування, що сукупно впливає на загальний фон дії адміністративно-правового режиму запобігання порушенню законодавства, а тому формує умови для ефективного здійснення контрольно-наглядових заходів підрозділами Національної поліції;

2) Конвенція ООН проти корупції, яка встановлює універсальні стандарти та механізми протидії корупції на всіх рівнях функціонування публічної влади, включаючи також органи правопорядку (тобто і поліцію). В силу норм цієї Конвенції підрозділи превентивної діяльності повинні мінімізувати корупційні ризики під час здійснення контрольно-наглядових заходів, а також запроваджувати політику нульової толерантності до корупційних дій посадових осіб поліції. Виходячи з цього, у Національній поліції мають розроблятися механізми внутрішнього контролю та нагляду за дотриманням антикорупційного законодавства, зокрема, антикорупційна стратегія та програми її реалізації, які враховуватимуть корупційні ризики в рамках планування, організації та реалізації заходів контролю (нагляду).

Наступну групу актів розглядуваного рівня засад контрольно-наглядової діяль-

ності поліції, що конкретизують окремі норми загальних та спеціальних засад, складають *міжнародно-правові акти, які регламентують основи здійснення дій і прийняття рішень поліцією та іншими органами правопорядку*, а саме Міжнародний кодекс поведінки державних службовців, затверджений резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996 року № 51/59, а також Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку 1979 року, що встановлює норми поведінки для посадових осіб поліції, включаючи зобов'язання поважати права людини, застосовувати силу лише в межах необхідності і дотримуватися вимог правової законності при здійсненні своїх функцій. Саме Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку забезпечує юридичну визначеність принципів, за якими поліція повинна здійснювати свої контрольно-наглядові функції, забезпечуючи дотримання законності та правопорядку, повсякчас діючи з повагою до прав людини, стримано, добросовісно та справедливо. При цьому на європейському рівні ключовим таким актом постає Кодекс поведінки для посадових осіб правоохоронних органів Ради Європи 2001 року, що визначає стандарти, за якими повинна будуватися робота поліції, включаючи контрольно-наглядову діяльність, спрямовану на забезпечення публічного порядку. Цей документ також встановлює принципи законності, пропорційності і відповідальності при здійсненні перевірок, затримань і оглядів, забезпечуючи при цьому баланс між безпекою суспільства і захистом прав громадян, повагою їх людської гідності.

Крім вказаних кодифікованих засад слід виокремити Керівні принципи для ефективної реалізації Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, що затверджені резолюція Економічної і соціальної ради від 24 травня 1989 року № 1989/61, а також Основні принципи застосування сили і вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку 1990 року, що встановлюють стандарти для застосування сили поліцією, включаючи вимогу використовувати силу тільки в необхідних і пропорційних ситуаціях. Принципи також регулюють

використання вогнепальної зброї, підкреслюючи, що вона повинна застосовуватися виключно у випадках крайньої необхідності для захисту життя.

Висновки. Розглядаючи міжнародно-правовий рівень нормативно-правового регулювання здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції слід насамперед виділити групу відповідних документів у сфері прав людини, які складають фундаментальну основу для планування, організації та здійснення контрольно-наглядової діяльності поліції, дозволяючи повною мірою виконати вимоги принципу пропорційності контрольно-наглядової діяльності (будь-які заходи контролю і нагляду повинні застосовуватися з урахуванням їх необхідності і не перевищуючи тих обмежень, які можуть бути виправдані з точки зору дотримання прав і свобод громадян). Також окремою групою міжнародно-правових документів охоплені акти, в яких регламентуються стандарти і механізми попередження, контролю та припинення певних видів протиправної діяльності, в якій також може бути задіяна і сама поліція. Крім того, до міжнародно-правових джерел, що визначають рамки контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності слід віднести і документи, в яких закріплюються ключові засадничі ідеї в сфері здійснення дій і прийняття управлінських рішень поліцією та іншими органами правопорядку, а також міжнародно-правові акти, які містять ключові принципи і норми, що визначають етичні стандарти, професійну поведінку і правові обмеження, які повинні враховувати посадові особи підрозділів превентивної діяльності Національної поліції при плануванні, організації та реалізації своїх функцій у контрольно-наглядовій сфері. Отже, слід наголосити на важливості адаптації норм чинного національного законодавства України у сфері діяльності поліції (насамперед у частині, що регламентує здійснення контрольно-наглядових заходів поліції) загальних та спеціальних (а з їх урахуванням – й особливих) міжнародних правових стандартів, як фундаментальних орієнтирів правомірної управлін-

ської діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. Відтак, важливість цього обумовлена не тільки тим, що вона забезпечує дотримання міжнародно-правових норм у галузі захисту прав людини (вказує на добросовісність держави у виконанні взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань, а також ентузіазм до оптимізації функціонування системи Національної поліції, приймаючи до уваги певні необов'язкові до виконання акти міжнародних організацій), але також і дозволяє Україні відповідати міжнародним очікуванням щодо професійної, гуманної та підзвітної поліцейської діяльності в Україні, як у державі, котра незабаром стане повноправним членом Європейського Союзу.

Список використаної літератури:

1. Батраченко О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2017. 218 с.
2. Бугайчук К.Л. Правові основи діяльності Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2 (23), Т. 3. С. 125-130.
3. Вітик Ю.І. Забезпечення дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина в діяльності Національної поліції України: дис. ... д-ра філос.: 081. Київ, 2022. 287 с.
4. Власенко Д.В. Міжнародно-правове регулювання і стандарти діяльності органів поліції. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2016. Вип. 4, Т. 1. С. 114-117.
5. Заброта С.М. Міжнародно-правові стандарти поліцейської діяльності щодо протидії насильству в сім'ї // *Право і суспільство*. – 2012. – №. 2. – С. 161-168.
6. Корнійчук А.Р., Власенко В.П. Види та характеристика чинних нормативно-правових актів, що регулюють поліцейську діяльність. *XII наукові читання, присвячені пам'яті академіка В.В. Копейчикова: матеріали наук.-практ. конф.* (м. Київ, 17 листопада 2022 р.). Київ: НАВС, 2022. С. 112-118.
7. Нікітін А.А. Правові засади діяльності Національної поліції як суб'єкта сектору безпеки й оборони: зарубіжний досвід. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2022.

- Вип. 2 (98). С. 178-189. doi:10.33766/2524-0323.98.178-189.
8. Троян В.А. Публічно-сервісна діяльність Національної поліції України: адміністративно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2023. 235 с.
9. Ульянов О.І. Нормативно-правове регулювання профілактичної (превентивної) діяльності поліції. *Службова підготовка як система заходів, спрямованих на удосконалення знань, умінь та навичок працівників Національної поліції України: матеріали круглого столу* (м. Одеса, 02 листопада 2018 р.). Одеса: ОДУВС, 2018. С. 173-178.
10. Bspaly I. The essence and system of legal bases for ensuring preventive activities of the National Police of Ukraine. *Legal, Economic Science and Praxis*. 2023. № 8. P. 27-31.
-

Marianian A. H. International-legal level of ensuring control and supervision of the preventive activity units of the National Police

This article examines the current international legal framework governing the regulatory support of control and supervisory activities conducted by the National Police's preventive units. It highlights that, as Ukraine further integrates into the global community and advances along the path of European integration, the preventive units of the National Police must consider international legal standards related to public administration in general and policing in particular when implementing their control and supervisory functions. It has been demonstrated that international human rights instruments, notably the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, and the European Convention, form the core of the international legal framework ensuring these activities for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Police officials must also adhere to specialized conventions dedicated to safeguarding specific human rights. These include the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. A separate category of international legal instruments, which may be termed "special international legal bases," governs the prevention and counteraction of particular types of unlawful conduct. This category encompasses the crime prevention guidelines approved by the United Nations Economic and Social Council, as well as the United Nations Convention against Corruption. A range of documents regulating the fundamental principles of police action and decision-making supplements these fundamental and specialized international legal sources. Key examples include the International Code of Conduct for Civil Servants, the 1979 Code of Conduct for Law Enforcement Officials, the 2001 Council of Europe Code of Conduct for Law Enforcement Officials, and the 1990 Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials. In conclusion, the article's findings underscore the significance of integrating general and specialized international legal standards into the control and supervisory activities of the National Police's preventive units. Such integration ensures not only compliance with global human rights protections but also alignment with international expectations of professional, humane, and accountable policing.

Key words: administrative and legal reform, control and supervisory activities, international legal regulation, international legal acts, National Police, preventive activities, public administration.