

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 351.74

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.4.5>

Х. В. Солнцева

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ, ЩО РЕГУЛЮЄ ПОЛІЦЕЙСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ, НА ПІДСТАВІ ДОСВІДУ США ТА КРАЇН БАЛТІЇ

Стаття присвячена питанням удосконалення нормативно-правових актів, якими впорядковується діяльність органів Національної поліції України. Автором була розглянута чинна нормативно-правова база, якою врегульована поліцейська діяльність в Україні, у тому числі Конституція України, міжнародні договори, закони України й підзаконні нормативно-правові акти органів державної влади, і виявлений ряд суперечностей, що вимагає впорядкування поняттєвого апарату задля запобігання змішуванню понять у законодавстві саме у сфері поліцейської діяльності. Доцільним вбачається проведення обов'язкової антикорупційної перевірки законодавчих актів. Неврегульованим залишається також питання обов'язковості дотримання правил етичної поведінки поліцейськими й деталізація повноважень підрозділів Національної поліції. Не розв'язані питання негативно впливають на рівень довіри населення до Національної поліції України.

Автором проаналізований досвід Сполучених Штатів Америки й країн Балтії, оскільки аналіз успішного досвіду інших країн важливий під час впровадження будь-яких змін і реформ, а одним із головних завдань публічного адміністрування поліцейської діяльності є структурована система контролю. Нагальним вбачається запровадження перевірених і результативних механізмів щодо усунення наявних недоліків у правовому забезпеченні правоохоронних органів. На основі проведеного аналізу були вироблені рекомендації щодо внесення низки змін до нормативно-правової бази, яка регулює поліцейську діяльність в Україні. Зокрема, автор пропонує внести зміни в Закон України «Про Національну поліцію України», деталізувати й розширити положення деяких підзаконних нормативно-правових актів, прийняти низку наказів, якими доцільно врегулювати окремі питання діяльності органів Національної поліції України. Зазначені зміни позитивно вплинуть на рівень законності в нашій державі, дотримання прав і свобод громадян, підвищать ефективність поліцейської діяльності, зменшать рівень злочинності й кількість правопорушень, а також підвищать рівень довіри населення до органів Національної поліції України.

Ключові слова: діяльність органів Національної поліції, нормативно-правові акти, регулювання поліцейської діяльності, рівень довіри населення, правила етичної поведінки.

Постановка проблеми. Ефективна діяльність поліцейських органів є запорукою функціонування правового суспільства, забезпечення охорони прав, свобод

і законних інтересів громадян України. На правоохоронні органи покладений конституційний обов'язок забезпечувати державну безпеку й захищати кор-

дони України. Питання вдосконалення діяльності поліцейських органів постало тоді, коли Україна чітко окреслила свої напрями щодо курсу на вступ до Європейського Союзу. Це зумовило необхідність реформування законодавчої бази й органів державної влади з урахуванням Європейських стандартів і на основі досвіду Європейського Союзу.

Діяльність будь-якого органу влади реалізується відповідно до законодавчих актів; саме законодавством встановлений порядок діяльності, функції та повноваження поліцейських органів, тому якість нормативно-правової бази безпосередньо впливає на ефективність діяльності органів Національної поліції України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню діяльності поліцейських органів присвячено чимало робіт вітчизняних і зарубіжних науковців. У контексті статті особливої уваги заслуговують дослідження таких авторів: А.В. Андреева, О.М. Бандурки, С.Г. Братель, І.Л. Булик, А.О. Галай, В.А. Глуховері, О.М. Калюк, В.А. Кулікової, В.В. Чумака, М.В. Фільштейн та інших.

Виокремлення не вирішених раніше проблем. Реформа поліції 2015 року принесла чималі результати щодо вдосконалення діяльності поліцейських органів, зокрема поліція повністю змінила вектор свого розвитку на адаптацію до стандартів Європейського Союзу. Водночас наявна наразі нормативно-правова база, на основі якої функціонують поліцейські органи, потребує вдосконалення.

Метою дослідження є пошук шляхів і засобів удосконалення нормативно-правової бази, що регулює діяльність Національної поліції України, на основі аналізу досвіду Сполучених Штатів Америки й країн Балтії.

Виклад основного матеріалу. Діяльність Національної поліції України врегульована Конституцією України, міжнародними договорами, Законами України, а також великою кількістю підзаконних нормативно-правових актів, які деталізують законодавчі положення [1].

Серед міжнародно-правових актів важливе місце посідає Резолюція № 690 1979 року Парламентської асамблеї Ради

Європи «Декларація про поліцію», яка закріпила етичні засади діяльності поліцейського, його статус та обов'язки під час війни й інших надзвичайних обставин [9].

Серед законодавчих актів важливе місце відводиться Закону України «Про Національну поліцію» [7], Кодексу України про адміністративні правопорушення, Законам України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України», «Про оперативно-розшукову діяльність» тощо.

Чинні нормативно-правові акти, що регулюють питання поліцейської діяльності, не досконалі, незважаючи на те, що у 2015 році була проведена реформа Національної поліції. Водночас підсилення дієвості нормативно-правових актів своєю чергою підвищить ефективність діяльності поліції в цілому, допоможе вдосконаленню означених законодавчих актів.

Удосконалення пропонуємо розуміти як трансформацію нормативно-правової бази, яка регулює діяльність поліцейських органів, спрямовану на підвищення ефективності діяльності Національної поліції України.

Щодо конкретних кроків стосовно вдосконалення нормативно-правової бази зауважимо, що в Законі України «Про Національну поліцію» (далі – Закон) зазначено, що в складі поліції функціонує патрульна поліція, окремого нормативно-правового акту щодо її діяльності не існує, однак наразі чинний наказ Міністерства внутрішніх справ України № 796 від 02 липня 2015 року «Про затвердження Положення про патрульну службу МВС» [5]. Тобто наказом урегульована діяльність патрульної служби, а в Законі згадується патрульна поліція. Отже, існує необхідність впорядкування поняттєвого апарату, щоб запобігти змішуванню понять, про які йдеться в законодавстві, що регулює питання поліцейської діяльності.

Також у Законі наведений перелік підрозділів, які функціонують у складі поліції. Водночас доречно буде законодавчо врегулювати порядок взаємодії таких підрозділів, оскільки багато правопорушень можуть вимагати участі декількох підрозділів у діяльності з розкриття та

розслідування таких правопорушень. За такої умови пропонуємо внести низку змін до Закону щодо деталізації повноважень підрозділів Національної поліції. Деталізація таких повноважень забезпечить ефективне функціонування таких підрозділів і виконання ними їх повноважень.

До того ж потребує вдосконалення нормативно-правове регулювання діяльності поліції щодо видання правових актів. Слід розуміти науково обґрунтовану форму його розвитку – підвищення якості й ефективності його регламентуючих властивостей. Усунення законодавчих недоліків (протиріч, невідповідностей, прогалин) полегшить процеси пошуку, тлумачення, оцінки й урешті-решт реалізації правових норм [8].

В.А. Глуховеря зазначає, що наразі присутні тенденції щодо підвищення рівня довіри населення до Національної поліції, усвідомленості й правової культури поліцейських, дотримання ними дисципліни й законності. Це зумовлює необхідність на законодавчому рівні давати більше повноважень поліцейським у виконанні покладених на них обов'язків. Для цього треба розробляти нові нормативно-правові акти, а також доповнювати чинне законодавство, проводити оптимізацію правоохоронних органів шляхом ліквідації дублюючих підрозділів і розширення основних підрозділів правоохоронних органів, на яких покладається безпосереднє виконання обов'язків щодо охорони прав і свобод громадян, безпеки й територіальної цілісності [3].

Водночас для досягнення належного стану правопорядку в країні потрібно реформувати багато органів, окрім Національної поліції: Державну прикордонну службу України, Державну службу з надзвичайних ситуацій, Національну гвардію України, Державну міграційну службу України, а також інші правоохоронні органи України.

Значна кількість нормативно-правових актів, якими керуються поліцейські органи у своїй діяльності, зумовлює необхідність систематизації таких актів. Систематизація допоможе, по-перше, упорядкувати такий обсяг законодавчих і підзаконних актів, а по-друге, допоможе ефективно

відстежувати зміни в нормативних актах різної юридичної сили, що своєю чергою запобігатиме колізіям у законодавстві.

Після внесення в нормативно-правові акти зазначених змін необхідно постійно проводити правовий моніторинг ефективності нормативно-правових актів, якими врегульована поліцейська діяльність. Такий моніторинг дасть змогу виявити, які недоліки має нормативно-правова база, яких змін і доповнень потребує. Також такий правовий моніторинг допоможе виявляти, коли нормативно-правова база стає такою, що не відповідає дійсності, і дасть змогу відстежити, коли законодавчі акти потребують оновлення [11].

Щодо досвіду інших держав у питанні нормативно-правового регулювання поліцейської діяльності, то тут особливої уваги заслуговують Сполучені Штати Америки, оскільки саме там функціонує настільки ефективна поліцейська система, що вона визнана унікальною у світі. Поліцейська діяльність у США врегульована Конституцією, судовими рішеннями (прецедентним правом), законами, підзаконними актами й статутами.

Особливо важливими документами для поліцейської діяльності в Сполучених Штатах є кодекси поліцейської етики, які розробляють окремі департаменти й навчальні заклади [10]. Такий досвід Сполучених Штатів корисний для України. Доцільне запровадження зазначених кодексів, оскільки наразі поширена проблема, коли поліцейські неетично ставляться до громадян на допитах або допускають неетичну поведінку в цілому. Наразі окреслені питання врегульовані Наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських» № 1179 від 09 листопада 2016 року [6]. Зазначений наказ, дійсно, містить низку положень щодо етичної поведінки поліцейських і закріплює певні правила, однак, на нашу думку, він потребує суттєвих доповнень і деталізації. Виділимо такі аспекти вдосконалення нормативно-правового регулювання етичної поведінки поліцейських:

Потрібно закріпити на законодавчому рівні питання обов'язковості дотримання правил етичної поведінки. Водночас,

дійсно, деталізовані такі правила можуть бути на рівні наказу. Однак законодавче посилання на зазначені правила підкреслить важливість інституту поліцейської етики, що вплине позитивно на поведінку поліцейських, а значить, і підвищить довіру населення до органів Національної поліції України.

Наразі, на жаль, не можна констатувати, що поліцейські неухильно дотримують правил етичної поведінки. Саме це й зумовлює необхідність встановлення санкцій за порушення таких правил. Звичайно, не можна порівнювати використання ненормативної лексики з підбурюванням до катування, тому необхідно диференціювати, за які порушення які санкції наступатимуть.

Необхідно створити й прийняти положення про комісію поліцейської етики. Зазначена комісія буде розглядати скарги громадян щодо неетичної поведінки поліцейських, а також розв'язувати питання застосування санкцій за порушення правил етичної поведінки під час виконання службових обов'язків.

У США поліцейські служби складаються з 3-х основних ланок: місцевої поліції, поліції штатів і федеральної поліції. Цікаво те, що поліція США застосовує між собою певні коди під час безпосереднього зв'язку, що допомагає їм швидко реагувати в різних ситуаціях. Так, наприклад, «код 10-24» можна тлумачити як «напад на ділянку, необхідно терміново прибути на місце події всім екіпажам» [2].

В Україні питання взаємодії підрозділів органів поліції врегульоване Наказом Міністерства внутрішніх справ «Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами й підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні» № 575 від 07 липня 2017 року [4]. Зазначеним наказом врегульовані питання взаємодії не всіх підрозділів Національної поліції України, а лише досудового розслідування з іншими підрозділами. Отже, для підвищення ефективності поліцейської діяльності потрібно затвердити новий підзаконний акт, який би детально вре-

гулював питання взаємодії та взаємообміну інформацією між всіма підрозділами Національної поліції України. Зазначене сприятиме підвищенню ефективності поліцейської діяльності й забезпеченню законності в нашій державі.

Досвід країн Балтії також важливий для нашої держави, оскільки це ті країни, які пройшли крізь реформування поліцейської системи, зокрема й модернізацію нормативно-правової бази, яка регулює поліцейську діяльність, на шляху до вступу до Європейського Союзу. А те, що ці країни наразі є членами ЄС, свідчить про успішність та ефективність реформ, які запроваджувалися.

У Литві на регіональному рівні існують такі поліцейські підрозділи: кримінальної поліції, транспортної поліції, дорожньої поліції та поліції охорони публічного порядку [12]. Підрозділи ефективно функціонують на регіональному рівні, забезпечуючи високий рівень правопорядку й забезпечення прав і свобод громадян. З огляду на те, що в Україні проголошений курс на децентралізацію, запровадження поліцейських підрозділів на регіональному рівні за прикладом Литви буде значним кроком для підвищення ефективності поліцейської діяльності. Отже, доцільними вважаємо внесення змін до Закону «Про Національну поліцію України» шляхом запровадження нового розділу під назвою «Регіональна поліція», в якому потрібно прописати повноваження новостворених органів, деталізувати порядок їх призначення та діяльності.

У країнах Балтії дуже важливе питання повного викорінення будь-яких корупційних проявів. В органах поліції питання боротьби з корупцією також дуже важливе, зокрема один зі стимулюючих факторів відповідальної та добросовісної діяльності співробітників поліції – це система оплати праці, матеріально-технічного забезпечення та соціального захисту. Поліцейські отримують гідну заробітну плату за свою професійну діяльність, а також умови соціального захисту, які виступають додатковими чинниками щодо викорінення корупції. Актуальні також питання забезпечення службової дисципліни в органах поліції [13].

У країнах Балтії боротьба з корупцією полягає в таких кроках: упровадження соціальних, економічних, політичних культурних заходів, високий рівень заробітної плати працівників правоохоронних органів, престиж поліцейської служби, а також проведення обов'язкової антикорупційної перевірки законодавчих актів. Запровадження такої експертизи в Україні необхідне, при чому щодо як законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, так і тих підзаконних актів, які приймаються Міністерством внутрішніх справ із питань діяльності поліцейських органів. Отже, доцільно буде прийняти «Положення про проведення антикорупційної перевірки нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів Національної поліції України».

У цілому в країнах Балтії підхід до розуміння поліцейської діяльності відповідає європейському розумінню. Означене полягає в тому, що діяльність органів поліції має гуманістичне спрямування, людина, її права й свободи виступають найвищою соціальною цінністю в такій діяльності.

Багато функцій поліції в країнах Балтії мають превентивне спрямування, що є одним із проявів гуманізму. Превентивна діяльність поліції полягає у взаємодії поліцейських органів із громадянами, аналізі проблем, які існують у суспільстві, з питання злочинності, запровадженні проєктів, спрямованих на взаємодію з громадянами, проведенні освітніх заходів для дітей і дорослих, які підвищують рівень довіри населення до правоохоронних органів.

Наразі в Україні рівень довіри населення до поліцейських органів зростає в порівнянні із часом до проведення реформи поліції, однак все одно залишається на досить низькому рівні. Тут аналіз досвіду країн Балтії стане в пригоді, оскільки там поліцейський виступає одним зі структурних елементів усієї системи соціального захисту й налагодження соціальних зв'язків, координатором соціального діалогу в питаннях захисту прав людини перед наявними й можливими загрозами й ризиками порушення таких прав. Водночас профілактичні, освітні й превентивні функції закріплені на рівні статутів, тобто мають таку ж важливість, як і правоохо-

ронна й захисна функція. Отже, на рівні Закону доцільно закріпити функції органів Національної поліції, включивши до переліку таких функцій превентивну й освітню. Також на рівні підзаконних актів необхідно запровадити освітні проєкти, які сприятимуть підвищенню правової культури населення, зниженню рівня злочинності, а також підвищенню рівня довіри населення до правоохоронних органів.

Висновки і пропозиції. Діяльність органів Національної поліції України врегульована нормативно-правовими актами різної юридичної сили, при чому кількість таких нормативно-правових актів значна, тому на шляху до вдосконалення нормативно-правової бази поліцейської діяльності доцільною вбачається її систематизація.

Аналіз чинних нормативно-правових актів із питань діяльності органів Національної поліції України дав змогу визначити, які прогалини наразі наявні в чинному законодавстві, а також те, що нормативно-правові акти потребують певних змін і доповнень, а це допоможе підвищити ефективність діяльності поліцейських органів. На основі досвіду Сполучених Штатів Америки й країн Балтії був вироблений ряд рекомендацій стосовно вдосконалення чинної нормативно-правової бази, яка регулює діяльність Національної поліції України.

Список використаної літератури:

1. Андреев А.В. Адміністративно-правове регулювання підготовки кадрів для Національної поліції України у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2018. 238 с. URL: <https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/science/rada/dissertations/21/2.pdf>.
2. Булик І.Л., Гончарук С.С. Ювенальна превенція як фундаментальний напрямок діяльності органів національної поліції України в системі адміністративного права. *Сучасна європейська поліцейстика та можливості її використання в діяльності Національної поліції України* : збірник тез доповідей учасників міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 11 квітня 2019 р. Харків : ХНУВС, 2019. С. 65–67.

3. Глуховець В.А. Національна поліція: стан та проблеми реформування. *Форум права*. 2016. № 5. С. 20–23. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_5_5.pdf
4. Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні : Наказ Міністерства внутрішніх справ України № 575 від 07 липня 2017 р. / Міністерство внутрішніх справ України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0937-17#Text>
5. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС : Наказ Міністерства внутрішніх справ України № 796 від 02 липня 2015 р. / Міністерство внутрішніх справ України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15#Text>
6. Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських : Наказ Міністерства внутрішніх справ України № 1179 від 09 листопада 2016 р. / Міністерство внутрішніх справ України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16#Text>
7. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
8. Салманова О.Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : монографія. Харків, 2016. 460 с. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/2599>
9. Солнцева Х.В., Сливна В.А. Деякі питання щодо джерел адміністративно-правового забезпечення діяльності національної поліції України. *Право та інноваційне суспільство*. 2019. № 1(12). С. 21–29. URL: http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/06/Solntseva_Slyvna12.pdf
10. Солнцева Х.В. Поняття «поліцейська діяльність» в Україні та США. *Право та інновації*. 2016. № 1(13). С. 264–269.
11. Чирик С.В. Шляхи вдосконалення законодавства України щодо принципів адміністративної діяльності патрульної поліції. *Підприємництво, господарство і право. Адміністративне право і процес*. 2017. № 3. С. 178–181. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/3/40.pdf>
12. Чумак В.В. Адміністративно-правові засади діяльності поліції Грузії, країн Балтії та України : порівняльний аналіз : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2019. 40 с. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/6662/aref_Chumak%20V%20V_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y
13. Фільштейн М.В. Поліцейські органи Прибалтійських держав-членів Європейського Союзу (Латвія, Литва, Естонія): організація та правове забезпечення діяльності в сфері внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 22 с. URL: https://uu.edu.ua/upload/Nauka/Specializovani_vcheni_radi/Filshtein_M/Filshtein_M_aref.pdf

Solntseva K. Improvement of the legal framework regulating police activity in Ukraine on the basis of the experience of the USA and the Baltic countries

The article is devoted to the issues of improving the normative legal acts, which regulate the activity of the bodies of the National Police of Ukraine. The author reviewed the current legal framework regulating policing in Ukraine, including the Constitution of Ukraine, international treaties, laws of Ukraine and bylaws of public authorities, and identified a number of inconsistencies that require streamlining the conceptual framework to prevent confusion in the legislation in the field of police activity. It is considered expedient to conduct a mandatory anti-corruption inspection of legislation. The issue of mandatory compliance with the rules of ethical conduct by police officers and the details of the powers of the National Police units also remain unresolved. These issues negatively affect the level of public confidence in the National Police of Ukraine.

The author analyzes the experience of the United States and the Baltic States, as the analysis of the successful experience of other countries is important in implementing any changes and reforms, and one of the main tasks of public administration of policing is a structured control system and urgent introduction of proven and effective mechanisms elimination of existing shortcomings in the legal support of law enforcement agencies. Based on the analysis, recommendations were made to make a number of changes to the legal framework governing policing in Ukraine. In particular, the author proposes to amend

the Law of Ukraine "On the National Police of Ukraine", to detail and expand the provisions of some bylaws, to adopt a number of orders, which should regulate certain issues of the National Police of Ukraine. These changes will have a positive impact on the rule of law in our country, respect for the rights and freedoms of citizens, increase the efficiency of policing, reduce crime and the number of offenses, as well as increase public confidence in the National Police of Ukraine.

Key words: *activity of National Police bodies, normative legal acts, regulation of police activity, level of public trust, rules of ethical behavior.*