

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

ДРАГАН Олена Василівна - професор кафедри кримінального права, процесу і криміналістики Київського університету інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія», доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5696-6360>

УДК 342.951

DOI: <https://doi.org/10.32782/ep.2024.1.23>

Стаття присвячена дослідженню питання адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліцією в Україні та зарубіжних країнах. При цьому автором наголошено, що згідно з Конституцією України до питань, які мають визначатися законами, належать, у тому числі організація і порядок діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави, на які покладається забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України. Створення Національної поліції України у 2015 році ознаменувало нову історичну епоху розвитку системи правоохоронних органів з принципово новими підходами до основних завдань та напрямків діяльності як поліції в цілому, так і окремого поліцейського.

Вітчизняне законодавство, яке регулює питання діяльності органів Національної поліції України, починаючи з цього моменту знаходиться у постійній динаміці. Так, вносяться зміни та доповнення як до Закону України «Про Національну поліцію», так і до інших підзаконних нормативних актів, які регламентують діяльність органів поліції в Україні. За таких обставин, достатньо цінним є вивчення особливостей правового регулювання організації діяльності поліції зарубіжних країн з метою застосування їх позитивного досвіду в нашій країні. Автором акцентовано увагу і на тому, що розділ 5 Закону України «Про Національну поліцію» наразі зазнав змін, які стосуються повноважень поліцейських в період воєнного стану. Вказано на те, що Закон доповнено нормою, відповідно до якої під час дії воєнного стану поліція діє згідно із призначенням та специфікою діяльності з урахуванням тих обмежень прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, що визначаються відповідно до Конституції України та Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Автором у статті зазначаються основні нормативні документи, які регламентують діяльність органів поліції у Великобританії, США та Франції. Наголошується на тому, що служба в Національній поліції України, як і в зарубіжних країнах світу, наразі є однією з правових форм реалізації державної служби і на поліцейських поширюється дія законів як про державну службу, так і про боротьбу з корупцією. Автором робиться висновок про те, що нормативно-правове забезпечення і практика діяльності поліції зарубіжних країн має багато специфічних рис, аналіз яких може допомогти сформувати уявлення про сутність інституту поліції та використати опит інших країн при реформуванні правоохоронних органів в нашій державі.

Ключові слова: поліція, принцип верховенства права, державна безпека, правоохоронні органи, правове регулювання, державна служба, адміністративна діяльність поліції, публічна безпека і порядок.

Постановка проблеми

В Україні визнається і діє принцип верховенства права, відповідно до частини першої статті 8 Основного Закону України [1].

Згідно з Конституцією України до питань, які мають визначатися законами, належать, у тому числі організація і порядок діяльності військових формувань та правоохоронних

органів держави, на які покладається забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України (частина третя статті 17).

Створення Національної поліції України у 2015 році ознаменувало нову історичну епоху в системному розвитку правоохоронних органів, забезпечивши абсолютно новий підхід до основних завдань і напрямів діяльності всієї поліції та окремих поліцейських.

Стан дослідження проблеми

Дослідженню адміністративно-правового статусу державного органу, у тому числі окремих правоохоронних органів приділялось досить багато уваги вітчизняними вченими О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, Д. М. Ластович, О. М. Музичук, О. І. Остапенко, Д. М. Павлов, В. М. Плішкін, О.Ю. Салманова та ін. Проте реформування МВС України та оновлення організаційної структури Національної поліції України триває. У зв'язку з цим вітчизняне законодавство щодо діяльності Національної поліції України змінюється з 2015 року. За таких обставин, достатньо цінним є вивчення особливостей правового регулювання організації діяльності поліції зарубіжних країн з метою застосування їх позитивного досвіду в нашій країні.

Метою цієї статті є аналіз законодавства з питань, які регламентують діяльність Національної поліції України та особливостей правового регулювання організації діяльності поліції деяких зарубіжних країн.

Виклад основного матеріалу

Конституційним Судом України у рішенні від 21 липня 2021 року № 4-р(П)/2021 [2] по справі за конституційною скаргою Бівалькевича Богдана В'ячеславовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну поліцію»[1], Стратегією сталого розвитку «Україна - 2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [3], вказано на те, що після ратифікації Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та

Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку, встановлено вектори руху та програми розвитку держави, одним із яких визначено, зокрема, реформу системи органів правопорядку («правоохоронної системи») (розділ 3).

У пункті 4 «Реформа правоохоронної системи» розділу 3 Стратегії наголошено на потребах «провести функціональні та організаційні перетворення у системі Міністерства внутрішніх справ України» та «чітко розподілити функції із формування політики, що має здійснюватися Міністерством, та реалізації політики, що має здійснюватися окремим центральним органом виконавчої влади у системі Міністерства внутрішніх справ України - Національною поліцією. Політичне управління та професійне керівництво у сфері правопорядку мають бути чітко розмежовані, як це передбачено Європейським кодексом поліцейської етики»[3].

Таким чином, на підставі низки приписів Основного Закону України, зокрема щодо реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства у Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (пункт 5 частини першої статті 85), та з урахуванням міжнародних зобов'язань України відповідно до Угоди Конституційний Суд України за результатами розгляду справи дійшов висновку, що мета ухвалення Закону № 580 обумовлена суспільним інтересом у реформуванні системи органів правопорядку в частині створення такого органу виконавчої влади, як поліція «[2].

Створення Національної поліції України у 2015 році ознаменувало нову історичну епоху у розвитку правоохоронної системи, забезпечивши абсолютно новий підхід до основних завдань та діяльності як поліції в цілому, так і окремих поліцейських.

Згідно з Вікіпедією, необхідність створення поліції обговорювалась з моменту проголошення незалежності України, але вирішальні кроки у цьому напрямку почалися лише в 2014. Проте вони не увінчалися успіхом, оскільки тодішня влада не мала на меті перетворення міліції з репресивного інструменту влади в сервісну службу для населен-

ня, а натомість передбачала банальну зміну назви «міліція» на «поліція» [7].

Основоположним нормативним актом, який наразі регламентує роботу Національної поліції в Україні є Закон України «Про Національну поліцію» [4]. Цей Закон визначає правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції України.

Прийняття цього закону відкрило нову віху в історії органів внутрішніх справ. Закон набув чинності в той час, коли в Україні почалося активне реформування всіх правоохоронних органів. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» Національна поліція є одним з видів державних правоохоронних органів «[6].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [4].

Згідно з пунктом 2 пояснювальної записки до проекту Закону України про Національну поліцію (реєстр. № 2822) цей проект був розроблений та ухвалений для реалізації заходів із реформування органів внутрішніх справ України, його основною метою було визначено «створення Національної поліції в Україні - органу виконавчої влади, який служитиме суспільству і призначений для охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічного порядку та громадської безпеки».

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про Національну поліцію», поліція у своїй діяльності керується Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цим та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них актами Міністерства внутрішніх справ України, іншими нормативно-правовими актами.

Працівники поліції (поліцейські) є суб'єктами, на яких поширюються дія Закону України «Про запобігання корупції», відповідно до підпункту «з» пункту 1 частини першої статті цього Закону, яким останній доповнено 10.11.2015 року [9].

Таким чином, крім Закону України «Про Національну поліцію», діяльність Національної поліції регулюється багатьма іншими Законами та підзаконними нормативними актами. Необхідно зазначити, що розділ 5 Закону України «Про Національну поліцію» наразі зазнав змін, які стосуються повноважень поліцейських в період воєнного стану.

Так, 15.03.2022 року з метою оптимізації діяльності поліції, у тому числі під час дії воєнного стану, прийнято Закон № 2123-IX «Про внесення змін до Законів України «Про Національну поліцію» та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», яким суттєво доповнено аспекти діяльності поліцейських в Україні.

Зокрема, Закон доповнено нормою, відповідно до якої під час дії воєнного стану поліція діє згідно із призначенням та специфікою діяльності з урахуванням тих обмежень прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, що визначаються відповідно до Конституції України та Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Дисциплінарний статут Національної поліції України доповнено розділом 5 щодо особливостей проведення службового розслідування в період дії воєнного стану.

Наступне, на що необхідно звернути увагу, це те, що служба в Національній поліції є однією з правових форм реалізації державної служби і на поліцейських поширюється дія Закону про державну службу. Аналіз заборон й обмежень, які передбачені Законом України «Про Національну поліцію», свідчить про те, що вони дублюють норми, що містяться у положеннях Законів України «Про запобігання корупції» та «Про державну службу» [8]. Разом із тим служба в поліції має і свої особливості, що обумовлені характером завдань та функцій, здійснюваних поліцейськими.

Особливістю різноманітних нормативно-правових актів, які регламентують діяльність Національної поліції є те, що права й обов'язки, які входять у зміст повноважень

поліції, єдині. Так, до нормативно-правових актів, які прямо чи опосередковано регламентують повноваження і діяльність поліції, потрібно віднести й Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний процесуальний кодекс України, тощо.

Закони України, акти Президента, Кабінету Міністрів України можуть конкретизуватися в підзаконних актах Національної поліції. Саме вони, ці підзаконні акти здатні значно оперативніше, ніж закони відкликатися на зміни в об'єкті правового регулювання. І найбільш поширеною формою індивідуально-правових актів поліції є відомчі накази.

Звернемось до опиту інших країн світу та розглянемо якими нормативними документами регламентується діяльність поліції в інших країнах.

У Великобританії основним нормативним актом, що визначає діяльність поліції, є Статут «Про поліцію», прийнятий у 1996 році, зі змінами, які вносились до нього майже щороку. Як згадується в інструкції щодо діяльності поліції, цей Статут є головним нормативним актом, що визначає забезпечення і функціонування поліції, вимоги щодо особового складу (відбір, навчання та інше) та основні вимоги щодо діяльності констеблів після прийняття присяги. Головні зміни в Статут внесені у 1999 році, коли було прийнято Статут «Про самоуправління в Лондоні» та в 2002 році, з прийняттям Статуту «Про реформування поліції» [5, с. 49].

У Сполучених Штатах Америки правовою основою діяльності поліції в цілому є Конституція Сполучених Штатів Америки, Федеральний кримінальний кодекс і правила, конституції штатів, кримінальні та інші кодекси штатів, де визначається діяльність поліції, окремі законодавчі акти місцевої влади, де також передбачені напрями діяльності поліції, і збірники стандартних ситуацій, розроблені на основі законодавства штатів та кодексів, які передбачають діяльність поліції у тих чи інших випадках [5, с. 50].

На відміну від країн загального права, у Франції правовою основою адміністративної діяльності поліції і жандармерії є велика кіль-

кість законів та підзаконних актів, які детально регламентують діяльність поліції. Окремо існують закони та інші нормативні акти, які визначають прийняття на службу до жандармерії та поліції, правові основи проходження служби та інші кадрові питання [5, с. 51-52]. Подібну ситуацію можна спостерігати і в інших країнах континентального права: Німеччині, Італії, Іспанії.

При цьому необхідно наголосити, що поліцейські в зарубіжних країнах, як і в Україні, є державними службовцями.

Висновки

Таким чином, можемо констатувати, що в Україні триває реформування правоохоронної системи. Вітчизняне законодавство, яке регулює питання діяльності органів Національної поліції України, починаючи з 2015 року знаходиться у постійній динаміці. Тому достатньо цінним є вивчення особливостей правового регулювання організації діяльності поліції у зарубіжних країнах з метою застосування їх позитивного досвіду в Україні, але з обов'язковим врахуванням при цьому особливостей нашої країни.

Нормативно-правове забезпечення і практика діяльності поліції зарубіжних країн має багато специфічних рис, аналіз яких може допомогти сформуванню уявлення про сутність інституту поліції та використати опит інших країн при реформуванні правоохоронних органів в нашій державі.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Конституційний Суд України: рішення від 21 липня 2021 року № 4-р(II)/2021 [2] у справі за конституційною скаргою Бівалькевича Богдана В'ячеславовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну поліцію». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-21#Text>.
3. Стратегія сталого розвитку «Україна - 2020», схвалена Указом Президента України

від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>.

4. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 року № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.

5. Я. Когут. Правова основа та принципи діяльності поліції зарубіжних країн. *Науковий вісник*. 2012. № 2(2)с.48-57.

6. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, № 11, ст.50.

7. Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97>.

8. Dragan O. Psychological aspects of corruption in public administration: Case-study of Ukraine. Dragan O.V., Yermakova G.S., Chvaliuk A.M., Kurchin O.G., Karagodin O.V. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, 2020, 9(6), pp. 264–277 URL:<https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=57220204023>

9. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: https://ips.ligazakon.net/document/T14_1700?an=1

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE NATIONAL POLICE IN UKRAINE AND FOREIGN COUNTRIES

The article is devoted to the study of the issue of administrative and legal regulation of the National Police in Ukraine and foreign countries. The author emphasises that according to the Constitution of Ukraine, the issues to be determined by laws include the organisation and procedure for the activities of military formations and law enforcement agencies of the state, which are responsible for ensuring state security and protecting the state border of Ukraine.

The creation of the National Police of Ukraine in 2015 marked a new historical era of the development of the law enforcement system with fundamentally new approaches to the main tasks and directions of activity of both the police as a whole and the individual police officer.

Domestic legislation regulating the activities of the National Police of Ukraine, starting from this moment, is in constant dynamics. Thus, amendments are made both to the Law of Ukraine «On the National Police» and to other by-laws that regulate the activities of police bodies in Ukraine.

In such circumstances, it is quite valuable to study the peculiarities of legal regulation of the organization of police activities in foreign countries in order to apply their positive experience in our country.

The author in the article indicates the main regulatory documents that regulate the activities of police in the UK, USA and France.

It is noted that service in the National Police of Ukraine, as well as in foreign countries of the world, is now one of the legal forms of implementation of public service and the police are subject to the laws on civil service and anti-corruption.

The author also focuses on the fact that Section 5 of the Law of Ukraine «On the National Police» has now been amended to cover the powers of police officers during martial law. It is pointed out that the Law has been supplemented with a provision according to which, during martial law, the police acts in accordance with the purpose and specifics of its activities, taking into account those restrictions on the rights and freedoms of citizens, as well as the rights and legitimate interests of legal entities, which are determined in accordance with the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine «On the Legal Regime of Martial Law».

The author concludes that the regulatory and legal framework and practice of police activities in foreign countries have many specific features, the analysis of which can help to form an idea of the essence of the police institution and use the experience of other countries in reforming law enforcement agencies in our country.

Key words: *police, rule of law principle, state security, law enforcement agencies, legal regulation, public service, administrative activity of the police, public security and order.*