

УДК 342.951:314.74(477)

Божок Софія Григорівна –

*кандидат юридичних наук,
викладач кафедри адміністративного
права та адміністративного процесу,
Херсонського факультету Одеського
державного університету
внутрішніх справ*

Sofia H. Bozhok –

*candidate of juridical sciences,
lecturer at the department of administrative law and proceedings of Kherson Faculty,
Odesa State University of Internal Affairs
(1 Fonvisina Street, Kherson, 73000, Ukraine)*

Сучасний стан апарату та законодавчі основи діяльності Національної поліції України

В статті розглянуто проблемні аспекти законодавчого забезпечення діяльності Національної поліції України та внесені пропозиції щодо удосконалення правових основ її діяльності. Спираючись на базові нормативно-правові акти, автор запропонувала напрямки та способи вдосконалення окремих положень законодавчого забезпечення та функціонування Національної поліції України.

Ключові слова: законодавство, законодавча основа, Національна поліція України, права та повноваження поліцейського, правопорядок, нормативно-правові акти, протидія злочинності.

В статье рассмотрены проблемные аспекты законодательного обеспечения деятельности Национальной полиции Украины и внесены предложения по усовершенствованию правовых основ деятельности полиции. Опираясь на базовые нормативно-правовые акты, автор предложила направления и способы усовершенствования отдельных положений законодательного обеспечения деятельности и функционирования Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: законодательство, законодательная основа, Национальная полиция Украины, права и обязанности полицейского, правопорядок, нормативно-правовые акты, противодействие преступности.

S.H. Bozhok The Modern State Apparatus and Legislative Basis of the Activities of the National Police of Ukraine

The article researches legislative changes and their impact on improvement of activity methods of the National Police of Ukraine. Collisions in legislation which contribute to difficulties in police work have been also investigated. The article identifies the place of the National Police of Ukraine in the system of the Ministry of Internal Affairs and its relations with other executive bodies. The author also pays attention to the system of the National Police of Ukraine at the modern stage of operation. The issue of the place and classification of legal acts which regulate activities of the National Police of Ukraine have been investigated. The author has analyzed regulations particularly bylaws of bodies in the system of the Ministry of Internal Affairs which define directions, tasks and procedural status of a police officer.

According to the Code of Ukraine on Administrative Offences procedure of administrative proceedings has been analyzed. Procedure of applying means of ensuring proceedings in cases related to administrative offences has been identified.

Provisions of the Law of Ukraine 'On the National Police of Ukraine' regarding recording of the offences, collection of evidence during dealing with and solving of administrative cases have been analyzed.

Following analysis of various regulations, the author has paid attention to those acts which have not been improved in line with modern requirements to ensure law enforcement activities. For example, there are some

incompliances between the Law of Ukraine 'On Traffic' and regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine 'On Traffic Rules.'

In conclusion the following the author has made proposals on the procedure of checking driver's documents by police officers and technical fixation of this check.

Keywords: *legislation, legislation basis, the national police of Ukraine, rights and duties of a police officer, law and order, normative legal act, crime counteraction.*

Постановка проблеми. Сучасні виклики існуючому правопорядку міжнародного та національного масштабів вимагають оновлення змісту правоохоронної діяльності в державі, і зокрема, змісту діяльності органів виконавчої влади, до яких належить Національна поліція України. Масштаби проблематики диктують необхідність швидкого оновлення законодавчої бази, яка повинна відповідати сучасним реаліям та викликам сьогодення. Реформування та змін потребують всі гілки влади в державі, оскільки мета їх діяльності спільна – боротьба зі злочинністю та захист прав громадян. Діяльність органів поліції та Міністерства внутрішніх справ займає провідні позиції щодо протидії злочинності. Тому, вона активно привертає увагу громадськості та міжнародної спільноти, оскільки є засобом забезпечення правопорядку в державі та гарантією захисту прав громадян.

Відповідно до закону України «Про Національну поліцію» Національна поліція, як новостворений орган, функціонує у тісній взаємодії з Міністерством внутрішніх справ України [1]. Положення про Міністерство внутрішніх справ України, яке затверджене Постановою Кабінету Міністрів № 878 від 26.10.2015 року визначає напрямки такої співпраці. Основним напрямком визначається забезпечення державної політики в сфері захисту прав та свобод людини, протидія злочинності а також забезпечення публічної безпеки та порядку. Таким чином, зазначені документи кардинально змінили структуру управління поліцією. Було створено міжрегіональні підрозділи протидії наркозлочинам, захисту економіки, протидії кіберзлочинності, завданням яких визначено протидію тяжким та особливо тяжким злочинам на відповідних напрямках [2].

Для вирішення поставлених завдань правоохоронної системи в структурі Національної поліції України створені та функціонують такі підрозділи:

- патрульна поліція;
- кримінальна поліція;

- поліція охорони;
- органи досудового розслідування;
- спеціальна поліція;
- поліція особливого призначення.

На сучасному етапі розвитку системи МВС, діяльність всіх підрозділів здійснюється на основі співробітництва з різними гілками влади, а також громадянським суспільством.

Відповідно до прийнятої 22 жовтня 2014 року Міністерством внутрішніх справ України Стратегії розвитку Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, визначені пріоритетні напрямки діяльності у сфері внутрішніх справ та розвитку системи МВС. В документі зазначено, що на загальнодержавному рівні забезпечення охорони прав та свобод людини, протидія злочинності та підтримання публічної безпеки і порядку визнаються пріоритетними напрямками діяльності органів виконавчої влади. Тому, Національна поліція України, як центральний орган виконавчої влади, забезпечує виконання зазначених вище завдань, які поставлені перед МВС[3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковому дослідженню законодавчого врегулювання діяльності Національної поліції України присвячено багато наукових праць. Зазначені питання вивчення законодавчих основ діяльності Національної поліції України розкриті в чисельній кількості публікацій. Так, наприклад, їх розглядали: Галай В.О., Голосніченко І.П., Золотарьова Н.І., Калюк О.М., Константінов С.Ф., Корж Є.М., Костюк В.Л., Кудря В.О., Радзівон С.М., Столбовий В.М., Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Борисов В.І., Комзюк А.Т. та інші.

Невирішені раніше проблеми. Прагнення України досягти Європейських стандартів щодо захисту прав людини охопило всі сфери життя. Тому позитивні зміни стали можливими і в діяльності поліцейських органів. Однак, успішна реалізація цих завдань та повноважень неможлива без створення сучасної

моделі поліції, як дійсно нового органу в порівнянні зі старим – міліцією.

Підґрунтям діяльності будь-якого державного органу є чітка законодавча база, на основі якої він працює. На жаль, питання якості нормативно-правових актів в сфері діяльності органів Національної поліції є відкритими. Виникненню багатьох проблем у застосуванні поліцейськими норм законодавства сприяють неточності та невідповідності один одному, що породжують не завжди вірне застосування норм права. Неусунуті колізії як законодавчих, так і підзаконних нормативно-правових актів, спричиняють складнощі у застосуванні їх в повсякденній діяльності поліцейських, та вимагають як найшвидшого приведення їх у відповідність до міжнародних та національних стандартів.

Мета даного дослідження. Метою статті є проведення аналізу ефективності діяльності Національної поліції України в системі правоохоронних органів, та вивчення стану сучасної законодавчої бази, яка регулює її діяльність. Також будуть розглянуті напрямки внесення необхідних змін до законодавчих норм, які визначають повноваження поліцейських та сфери правоохоронної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Дослідженню законодавчого врегулювання діяльності Національної поліції України присвячені чисельні праці практичних працівників правоохоронних органів та вітчизняних науковців.

Створення Національної поліції України відбулось відповідно до прийнятого 2 липня 2015 року закону України «Про Національну поліцію» №580-VIII. Закон набув чинності 7 листопада 2015 року та надав поліції статус центрального органу виконавчої влади, який призначений служити суспільству шляхом захисту прав та свобод громадян [1].

Окрім того, в своїй діяльності Національна поліція України керується іншими важливими нормативно-правовими актами, які можна класифікувати за юридичною силою:

1. Конституція України;
2. Міжнародні договори (ратифіковані Україною)
3. Закони України;

4. Підзаконні нормативно-правові акти (в тому числі відомчі – акти Міністерства внутрішніх справ).

Конституція України закріплює основні положення щодо захисту прав та свобод громадян та визначає органи, на які покладено ці обов'язки [4].

Міжнародні договори, які ратифіковані Верховною Радою України згідно законодавства України є частиною національного законодавства та джерелами права відповідно (на основі положень ст. 9 Конституції України).

Особливе місце, на нашу думку, в цій системі займають саме відомчі нормативно-правові акти: накази, настанови, вказівки та інструкції Міністерства внутрішніх справ України. Специфіка полягає в тому, що їх застосування покладається на правоохоронні органи, а відповідно ознайомитися з ними можуть тільки їх працівники.

Обмежений доступ до ознайомлення з такими документами викликає труднощі у громадян по дотриманню правових норм, які там прописані.

Наступним важливим законодавчим актом є Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП), який містить норми матеріального та процесуального права (регламентує, наприклад, такі питання як підстави та порядок затримання громадян за вчинення правопорушень, строки тримання особи тощо)[5].

Основними напрямками поліцейської діяльності, що закріпив КУпАП є:

по-перше, забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Однак, відомчі нормативно-правові акти визначають детальний порядок такого провадження:

- Наказ МВС України №1376 від 06.11.2015, яким затверджено «Інструкцію з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції»;

- Наказ МВС України №1395 від 07.11.2015, яким затверджено «Інструкцію з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі».

по-друге, повноваження поліцейських та процесуальні заходи примусу, які вони мають

право застосувати для попередження та припинення злочину чи правопорушення та міри впливу на порушників закріплені також в Кримінальному і Кримінально-процесуальному кодексах України[6].

Важливими напрямками поліцейської діяльності є забезпечення провадження у справах про кримінальні проступки. Тут також діють накази Міністерства внутрішніх справ України, які визначають та закріплюють порядок такого провадження:

- Наказ МВС України №1377 від 06.11.2015, яким затверджено «Інструкцію про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події».

- Наказ МВС України №111 від 16.02.2018, яким затверджено положення «Про затвердження Інструкції з організації реагування про заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України».

Нові накази прийшли на зміну попередньому – Наказ №1050 МВС України, що встановив систему ведення єдиного обліку (ЄО). Однак, як бачимо, система залишалась майже незмінною, а її основна проблема – створення додаткового фільтру “заява-журнал єдиного обліку-реєстрація в ЄРДР” залишається й сьогодні;

по-третє, окремі невирішені питання залишаються також у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності органів поліції. Так, зокрема, виконання завдань органів Національної поліції України щодо забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, яке здійснюється працівниками поліції для своєчасного та об’єктивного з’ясування обставин адміністративної справи та вирішення її у відповідності до положення закону, передбачає застосування норм Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Згідно КУпАП, порядок цього провадження передбачає застосування таких заходів як: адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд та вилучення речей та документів (в тому числі вилучення посвідчення водія), тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водія від керування

транспортним засобом, річковими чи маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або щодо перебування під впливом лікарських засобів, що знижують увагу та швидкість реакції.

Встановлення цих обставин передбачає застосування таких заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, які встановлюються за допомогою доказів.

Згідно статті 251 Кодексу України про адміністративні правопорушення доказами є будь-які фактичні дані, на основі яких у встановленому порядку орган(посадова особа встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність особи у його вчиненні чи інші обставини, які мають значення для вірного вирішення справи.

Ці дані згідно Кодексу України про адміністративні правопорушення та закону України «Про дорожній рух» встановлюються показаннями технічних приладів та засобів, що мають функцію фото- і кінозйомки, відеозапису, в тому числі такими що використовуються особою, яка притягується до адміністративної відповідальності або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм, стандартів щодо забезпечення дорожнього руху[7].

Окрім того, стаття 40 Закону України «Про Національну поліцію» визначає, що поліція для забезпечення публічної безпеки і порядку може закріплювати на форменому одязі, службових транспортних засобах, монтувати/розміщувати по зовнішньому периметру доріг і будівель автоматичну фото- і відеотехніку, а також використовувати інформацію, отриману із автоматичної фото- і відеотехніки, що знаходиться в чужому володінні, з метою:

1) попередження, виявлення або фіксування правопорушення, охорони громадської безпеки та власності, забезпечення безпеки осіб;

2) забезпечення дотримання правил дорожнього руху.

Однак, практика застосування таких технічних приладів та засобів показує, що законність застосування цих заходів і накладення адміністративного стягнення на місці вчинення правопорушення досить часто оскаржується

громадянами та їх захисниками в судовому порядку[8].

На нашу думку, для забезпечення законності і захисту прав, як громадян так і працівників поліції, яких досить часто звинувачують у неправильному застосуванні технічних засобів фіксації правопорушення або їх відсутності необхідно доповнити закон України про «Національну поліцію» положенням про обов'язкове носіння працівником поліції технічних засобів, які фіксують всі дії поліцейського. Така фіксація стане доказом його правомірних дій та гарантією від притягнення до відповідальності за неправомірні дії.

Також, необхідно зауважити, що законодавче забезпечення важливих окремих напрямків роботи поліцейських включає наступні нормативно-правові акти (в основному відомчі та підзаконні). Тому, особливу увагу необхідно приділити для розгляду цих підзаконних нормативно-правових актів, основними з яких є:

1. Положення про Національну поліцію України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 року №877;

2. Положення про патрульну службу МВС, затверджене Наказом МВС України від 02.07.2015 року №796;

3. Інструкція з оформлення поліцейських матеріалів про АПП у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі, затверджене Наказом МВС України від 07.11.2015 року №1395;

4. Інструкція про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, затверджена спільним Наказом МВС України та Міністерством охорони здоров'я України від 09.11.2015 року №1452/735;

5. Постанова Кабінету Міністрів України від 17.12.2008 №1103 «Про затвердження Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських засобів, що знижують увагу та швидкість і проведення такого огляду.

Однак, залишається частина нормативно-правових актів, що були прийняті для міліції, та

які продовжують бути чинними для органів Національної поліції України. Зокрема, це такі як:

- Закон України «Про дорожній рух» від 30.06.1993 року №3353-ХІІ;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 року №1306 «Про Правила дорожнього руху» та інші [9].

Аналізуючи ці нормативно-правові акти, необхідно зупинитися на розгляді положень про обов'язковість передачі документів громадянином для пред'явлення поліцейському у випадку зупинки та перевірки автомобіля.

На даний час відповідно до статті 16 закону України «Про дорожній рух» такого обов'язку у громадян не передбачено. Так само, водій не зобов'язаний виходити з автомобіля для здійснення перевірки, окрім випадків здійснення поліцейським поверхневої перевірки. Згідно частини 4 статті 34 закону України «Про Національну поліцію» поліцейський може здійснювати поверхневу перевірку водія та транспортного засобу за наявності указаних в законі підстав.

Водночас, водій зобов'язаний виконувати розпорядження поліцейського, як це зазначено в основних правах та обов'язках водія транспортного засобу (це також стаття 16 закону України «Про дорожній рух»). Крім того, стаття 32 закону України «Про Національну поліцію» встановила, що поліцейський має право вимагати в особи пред'явлення нею документів, що посвідчують особу, та/або документів, що підтверджують відповідне право особи, у визначених випадках.

Стаття 35 закону України «Про Національну поліцію» закріпила порядок зупинки транспортного засобу у випадку порушення правил дорожнього руху. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Правила дорожнього руху», а саме глава 2 «Обов'язки і права водіїв механічних транспортних засобів» також визначила обов'язок водія зупинитися і пред'явити документи для перевірки поліцейському.

Але, на жаль в цих нормах теж не визначено прямий обов'язок водія безпосередньо передати їх поліцейському, окрім випадку проведення габаритно-вагового контролю.

Висновки.

Таким чином, розглянувши сучасний стан законодавства, яке регулює діяльність Національної поліції України, ми можемо зробити висновки про те, що:

По-перше: негайного вирішення потребує питання доповнення положень законодавства, а саме закону України «Про Національну поліцію» статтею про постійне, обов'язкове застосування працівниками поліції технічних засобів фіксації правопорушення. На даному етапі реформи поліцейської системи ця норма закону не є обов'язковою вимогою під час застосування поліцейським своїх повноважень.

Окрім того, не було здійснено жодних кроків по запровадженню сучасної системи відео- та фотокамер фіксації правопорушень. Основною причиною традиційно визначають недостатність фінансування на такі витрати в масштабах країни. Безумовно, цей факт суттєво погіршує ефективність діяльності поліцейських та стан правопорядку в цілому.

По-друге: для забезпечення безпеки дорожнього руху органами Національної поліції України, у тому числі при обслуговуванні доріг національного і міжнародного значення, потрібно вдосконалити систему фіксації порушень правил дорожнього руху в автоматичному режимі. Дуже важливо запровадити зміни до законодавства щодо порядку перевірки посвідчення водія в частині пред'явлення на перевірку поліцейському при відкритому вікні транспортного засобу, а не через тоноване чи непрозоре скло автомобіля.

По-третє: необхідно переглянути функції всіх поліцейських підрозділів та усунути дублювання обов'язків та функцій, що є «пережитком» міліції.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 2.07. 2015 р. № 580-VIII. Дата оновлення: 31.08.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/ed20180831> (дата звернення: 27.03.2019).
2. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. №878. Дата оновлення: 02.09.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/ed20180831> (дата звернення: 27.03.2019).
3. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 р. № 1118-р. Дата оновлення: 2018 року. URL: https://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm (дата звернення: 27.03.2019).
4. Конституція України: від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 21.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 27.03.2019).
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 07.12.1984 р., № 8073-X. Дата оновлення: 07.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 27.03.2019).
6. Кримінальний кодекс України: від 05.04.2001 №2341-III. Дата оновлення: 26.02.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 27.03.2019).
7. Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1993 року №3353-XII. Дата оновлення: 04.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12> (дата звернення: 27.03.2019).
8. Довідка про результати вивчення та узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Дата оновлення: 21.02.2019. URL: <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya/adminvidpovid/> (дата звернення: 27.03.2019).
9. Про Правила дорожнього руху: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 року №1306-2001-п. Дата оновлення: 18.07.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-п>. (дата звернення: 27.03.2019).

References:

1. Pro Natsionalnu politsiiu: Zakon Ukrainy vid 2.07. 2015 r. № 580-VIII. Data onovlennia: 31.08.2018. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/ed20180831>(data zvernennia: 27.03.2019).
2. Polozhennia pro Ministerstvo vnutrishnikh sprav Ukrainy: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28.10.2015 r. №878. Data onovlennia: 02.09.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/ed20180831>(data zvernennia: 27.03.2019).
3. Stratehiia rozvytku systemy Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy do 2020 roku: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22.10.2014 r. № 1118-r. Data onovlennia: 2018 roku. URL: https://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm(data zvernennia: 27.03.2019).
4. Konstytutsiia Ukrainy: vid 28.06.1996 r., № 254k/96-VR. Data onovlennia: 21.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>(data zvernennia: 27.03.2019).
5. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia: vid 07.12.1984 r., № 8073-Kh. Data onovlennia: 07.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>(data zvernennia: 27.03.2019).
6. Kryminalnyi kodeks Ukrainy: vid 05.04.2001 №2341-III. Data onovlennia: 26.02.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>(data zvernennia: 27.03.2019).
7. Pro dorozhnii rukh: Zakon Ukrainy vid 30.06.1993 roku №3353-KhII. Data onovlennia: 04.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12> (data zvernennia: 27.03.2019).
8. Dovidka pro rezultaty vyvchennia ta uzahalnennia praktyky rozghliadu sprav za pozovamy fizychnykh osib iz pryvodu rishen, dii chy bezdiialnosti sub'iektiv vladnykh povnovazhen u spravakh pro prytiahnennia do administratyvnoi vidpovidalnosti. Data onovlennia: 21.02.2019. URL: <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya/adminvidpovid/>(data zvernennia: 27.03.2019).
9. Pro Pravyla dorozhnoho rukhu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10.10.2001 roku №1306-2001-p. Data onovlennia: 18.07.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-p>. (data zvernennia: 27.03.2019).