

**ПЕРСПЕКТИВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБМЕЖЕНЬ
В ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ****PROSPECTS FOR THE MODERNIZATION OF LEGAL REGULATION OF RESTRICTIONS
IN THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES****Мельник В.А.
к.ю.н., доцент,****доцент кафедри правоохоронної діяльності та поліцейської факультету № 6
Харківський національний університет внутрішніх справ**

Актуальність статті полягає в тому, що формування ефективної правоохоронної функції держави є неможливим без наявності відповідного законодавства, котре характеризується юридичною бездоганністю та чистотою, внаслідок чого забезпечується гарантування прав та свобод людини, панування верховенства права, можливість безпосереднього застосування конституційних норм та, врешті-решт, чіткі та зрозумілі рамки діяльності правоохоронних органів. Запорукою успішного функціонування правоохоронних органів має бути стабільна нормативна основа та чітко визначені задачі, цілі та функції правоохоронних органів. Вони дозволяють запровадити такі обмеження в діяльності правоохоронних органів, котрі завжди будуть неухильно дотримані, не матимуть рис спонтанності, ситуативності, необдуманості. Торкаючись проблематики прикладних аспектів вдосконалення правових обмежень в діяльності правоохоронних органів неможливо оминати тему перспективи їхньої подальшої модернізації (якісного оновлення) на нормативному рівні, через те, що еволюція правоохоронної системи детермінує ускладнення інституційної основи правоохоронних органів, взаємозв'язків між ними, а також чітке розмежування компетенції між конкретними правоохоронними органами. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, окреслено проблеми правового регулювання обмежень в діяльності правоохоронних органів. Наведено авторське бачення щодо перспектив модернізації правового регулювання обмежень в діяльності правоохоронних органів. Наголошено, що задля уникнення негативного впливу на працівників правоохоронних органів набуває важливого значення питання щодо врегулювання особливостей користування соціальними мережами в Інтернет-середовищі. Зроблено висновок, що задля уникнення негативного впливу на працівників правоохоронних органів набуває важливого значення питання щодо врегулювання особливостей користування соціальними мережами в Інтернет-середовищі. За цих обставин працівники правоохоронних органів, в першу чергу, слідчих та оперативних підрозділів, не повинні ідентифікувати свою належність до цих органів, робити загальновідомими відомості про себе, образ та спосіб життя, інформацію про своє місце проживання, туристичні маршрути тощо.

Ключові слова: перспективи, модернізація, правове регулювання, обмеження, правоохоронні органи.

The relevance of the article lies in the fact that the formation of an effective law enforcement function of the state is impossible without the presence of appropriate legislation, which is characterized by legal integrity and purity, as a result of which the guarantee of human rights and freedoms, the rule of law, the possibility of direct application of constitutional norms and, ultimately, clear and understandable framework of law enforcement agencies. The key to the successful functioning of law enforcement agencies should be a stable regulatory framework and clearly defined tasks, goals, and functions of law enforcement agencies. They make it possible to introduce such restrictions in the activities of law enforcement agencies, which will always be strictly observed, and will not have features of spontaneity, situationality, or recklessness. Touching on the problems of applied aspects of improving legal restrictions in the activities of law enforcement agencies, it is impossible to avoid the topic of the perspective of their further modernization (qualitative renewal) at the regulatory level, due to the fact that the evolution of the law enforcement system determines the complication of the institutional basis of law enforcement agencies, the relationships between them, as well as a clear demarcation competencies between specific law enforcement agencies. The article, based on the analysis of the scientific views of scientists and the norms of the current legislation, outlines the problems of legal regulation of restrictions in the activities of law enforcement agencies. The author's vision regarding the prospects of modernization of the legal regulation of restrictions in the activities of law enforcement agencies is given. It was emphasized that in order to avoid a negative impact on law enforcement officers, the issue of regulating the specifics of using social networks in the Internet environment becomes important. It was concluded that in order to avoid a negative impact on law enforcement officers, the issue of regulating the specifics of using social networks in the Internet environment becomes important. Under these circumstances, employees of law enforcement agencies, primarily investigative and operational units, should not identify their affiliation with these agencies, make public information about themselves, image and lifestyle, information about their place of residence, tourist routes, etc.

Key words: prospects, modernization, legal regulation, restrictions, law enforcement agencies.

Постановка проблеми. Формування ефективної правоохоронної функції держави є неможливим без наявності відповідного законодавства, котре характеризується юридичною бездоганністю та чистотою, внаслідок чого забезпечується гарантування прав та свобод людини, панування верховенства права, можливість безпосереднього застосування конституційних норм та, врешті-решт, чіткі та зрозумілі рамки діяльності правоохоронних органів. Запорукою успішного функціонування правоохоронних органів має бути стабільна нормативна основа та чітко визначені задачі, цілі та функції правоохоронних органів. Вони дозволяють запровадити такі обмеження в діяльності правоохоронних органів, котрі завжди будуть неухильно дотримані, не матимуть рис спонтанності, ситуативності, необдуманості.

Торкаючись проблематики прикладних аспектів вдосконалення правових обмежень в діяльності правоохоронних органів неможливо оминати тему перспективи їхньої подальшої модернізації (якісного оновлення) на нормативному рівні, через те, що еволюція правоохоронної системи детермінує ускладнення інституційної основи правоохоронних органів, взаємозв'язків між ними, а також чітке розмежування компетенції між конкретними правоохоронними органами. Крім того вдосконалення правового регулювання обмежень в діяльності правоохоронних органів обумовлене поступовим розширенням переліку прав та свобод громадянина, що неминуче тягне за собою необхідність розширення обсягу обмежень, що стосуються статусу та діяльності правоохоронних органів. Виходячи із цього, стає очевидним, що конкретні зміни та доповне-

ння до законодавства із зазначеного питання мають поділятися на базові (концептуальні) та прикладні, ті що стосуються модернізації предметних обмежень в діяльності конкретного правоохоронного органу.

Стан дослідження. Звертаючи увагу на стан наукової розробки поданої проблеми, слід зауважити про те, що вона у дорадянську й радянську добу не мала самостійного значення. В той же час, надбання вчених-поліцейців дорадянської доби І. Андреєвського, Н. Белявського, Е. Берендтса, П. Гуляєва, В. Гессена, В. Дерюжинського, П. Шейміна, а також філософів і теоретиків права Н. Алексєєва, Є. Трубецького, Г. Шершневича, а згодом – у радянську добу С. Алексєєва, А. Братка, С. Братуся, С. Студенікіна стали фундаментом для подальшого розвитку уявлень про обмеження в праві. Втім, незважаючи на чималі теоретичні доробок, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження присвячені напрямкам модернізації правового регулювання обмежень в діяльності правоохоронних органів.

Саме тому метою статті є: окреслити перспективи модернізації правового регулювання обмежень в діяльності правоохоронних органів.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження варто відзначити, що досвід роботи Верховної Ради України вказує на те, що після набрання чинності 07 серпня 2015 року Закону України «Про Національну поліцію» законодавці постійно намагаються розширити задачі та функції цього правоохоронного органу. Зокрема, проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національної поліції» (реєстраційний № 3387 від 30.10.2015) [1] пропонувалося внесення змін до ст. 32 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження» 21.02.2006 № 3447-IV [2], згідно з якими органи Національної поліції повинні здійснювати нагляд за дотриманням порядку виходу домашніх тварин (собак) у громадських місцях та вживати відповідних заходів у разі порушення законодавства про порядок поводження й утримання домашніх тварин [1].

Поряд із цим проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національної поліції» (реєстраційний № 3387 від 30.10.2015) передбачав доповнення ст. 15 Закону України «Про захист суспільної моралі» від 20.11.2003 № 1296-IV [3] положенням про те, що контроль за додержанням вимог цього та інших законів у сфері захисту суспільної моралі в межах своєї компетенції здійснюють Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері культури, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кінематографії, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, Державний комітет телебачення і радіомовлення України та Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення [1].

Виходячи із цього, постає потреба конституційного закріплення задач та цілей правоохоронних органів та включення до тексту Основного закону базових положень, в яких будуть визначені контури правоохоронної системи держави поряд вже з визначеними засадами правосуддя, а також формування державної програми розвитку правоохоронної системи України.

Такий крок є кінце необхідним, адже закріплення у ст. 17 Конституції України положення про те, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом, неодмінно порушує питання щодо доцільності закріплення у тексті Конституції України хоча б у загальному вигляді (без зайвої

деталізації) інших задач та цілей діяльності правоохоронних органів, адже їхня згодка або регламентація у акті меншої юридичної сили без прив'язки до Конституції України буде свідчити про їхню побічність, другорядність від тих, що безпосередньо передбачені у Основному Законі, навіть тоді, коли вони не є такими по суті.

Продовжуючи далі висвітлювати перспективи модернізації правового регулювання обмежень в діяльності правоохоронних органів, також неможливо оминати внесені до Верховної Ради України під час однієї із сесій (VII) законопроекти, що стосувалися діяльності правоохоронних органів. Серед них в т.ч. були й ті, які містили деякі приписи, котрі штучно б обмежували діяльність Національної поліції та не мали б жодного відношення до предметних об'єктивно обумовлених потребами правоохоронної практики та необхідності захисту прав людини обмежень.

Зокрема, проектом Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» щодо діяльності Професійної спілки працівників Національної поліції» (реєстраційний № 3853 від 01.02.2016) пропонувалося доповнити ст. 104 Закону України «Про Національну поліцію» положеннями про те, що Професійна спілка працівників Національної поліції здійснює функцію громадського контролю шляхом налагодження соціального діалогу з адміністрацією поліції. Основними формами і методами громадського контролю з боку Професійної спілки працівників поліції є: участь представників профспілки поліції у робочих нарадах, засіданнях комісій, в тому числі атестаційних, колегіях; погодження усіх нормативно-правових актів поліції, що стосуються соціально-економічних, трудових, житлових та інших прав працівників поліції; узгодження з профспілковою стороною питань, пов'язаних з преміюванням працівників поліції, проходження служби, щодо переміщення з посад, притягнення до дисциплінарної відповідальності, звільнення з органів поліції» [4].

Із наведених положень очевидно слідує, що такі форми і методи громадського контролю з боку Професійної спілки працівників поліції, як погодження усіх нормативно-правових актів поліції, що стосуються житлових та інших прав працівників поліції (окрім соціально-економічних та трудових прав), виходять за межі прав, наданих професійним спілкам згідно з чинним законодавством.

Окрему увагу необхідно присвятити вдосконаленню Дисциплінарного статуту Національної поліції України, затвердженого Законом України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України від 15.03.2018 № 2337-VIII, оскільки він перейняв ті вади й недоліки, які були ще на стадії прийняття цього Закону. Своєю чергою, необхідно зазначити, що відповідно до ст. 1 Дисциплінарного статуту Національної поліції України, службова дисципліна – це дотримання поліцейським Конституції і законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів Національної поліції України, нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, Присяги поліцейського, наказів керівників. Службова дисципліна ґрунтується на створенні необхідних організаційних та соціально-економічних умов для чесного, неупередженого і гідного виконання обов'язків поліцейського, повазі до честі і гідності поліцейського, вихованні сумлінного ставлення до виконання обов'язків поліцейського шляхом зваженого застосування методів переконання, заохочення та примусу [5].

Службова дисципліна, крім основних обов'язків поліцейського, визначених ст. 18 Закону України «Про Національну поліцію», зобов'язує поліцейського в т.ч.: бути вірним Присязі поліцейського, мужньо і вправно служити народу України; знати закони, інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження поліції, а також свої посадові (функціональні) обов'язки; поважати права,

честь і гідність людини, надавати допомогу та запобігати вчиненню правопорушень; безумовно виконувати накази керівників, віддані (видані) в межах наданих їм повноважень та відповідно до закону; вживати заходів до негайного усунення причин та умов, що ускладнюють виконання обов'язків поліцейського, та негайно інформувати про це безпосереднього керівника; утримуватися від дій, що перешкоджають іншим поліцейським виконувати їхні обов'язки, а також які підривають авторитет Національної поліції України; утримуватися від висловлювань та дій, що порушують права людини або принижують честь і гідність людини; під час несення служби поліцейському заборонено перебувати у стані алкогольного, наркотичного та/або іншого сп'яніння [5].

В межах вдосконалення законодавства, спрямованого на запобігання корупції, до Верховної ради України вносилися низка законопроектів, що передбачали введення нових, так і вдосконалення існуючих обмежень в діяльності посадових осіб органів публічної влади, які в т. ч. мали б поширюватися й на працівників правоохоронних органів. Зокрема, проектом Закону про внесення змін до Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» (щодо заборони особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, притриманих до них осіб та членів їх сімей відкривати банківські рахунки за кордоном та вчиняти інші дії, що сприяють вчиненню корупційних правопорушень) (реєстраційний № 1101 від 28.11.2014) пропонувалося з метою зменшення вірогідності вчинення корупційних дій, запровадити зміни до Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» щодо заборони особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування відкривати банківські рахунки за кордоном та вчиняти інші дії, що сприяють вчиненню корупційних правопорушень (ст. 8-1) [6].

У Висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на зазначений законопроект вказувалося про те, що його положення містять новели, які навряд чи зможуть сприяти поліпшенню стану боротьби з корупцією. Адже основною проблемою у даному випадку є не те, де особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (та притримані до них особи), зберігають свої гроші, цінності та інше майно, а те, наскільки ці гроші та майно є «легальними», тобто накопиченими (придбаними) законним шляхом. Загалом, існування на практиці вказаної заборони для вкладників країни, яка вважає себе частиною міжнародного співтовариства, є дещо нелогічним. Адже фізичні особи (у тому числі й особи уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) та юридичні особи повинні мати право вільно розпоряджатися своїми законно набутими коштами. Принагідно слід зазначити й те, що чинне законодавство України не забороняє нерезидентам відкривати рахунки в українських банках. Встановлення вказаних обмежень у певній мірі порушило б рівновагу у взаємних правах резидентів і нерезидентів на вільне міждержавне пересування товарів, послуг, грошей тощо [6].

Оцінюючи положення законопроекту, слід взяти до уваги, що наявність у певної особи грошових заощаджень, які утримуються на рахунку в іноземному банку, або акцій чи інших цінних паперів іноземної компанії сама по собі не може свідчити про те, що ця особа є корупціонером. Підстави для підозри можуть виникнути лише тоді, коли сума відповідних коштів (вартість майна, цінних паперів тощо) є надмірно великою і значно перевищує офіційні доходи відповідної особи. Тому правильний шлях для подальшого вдосконалення механізму боротьби з корупцією полягає не стільки у запровадженні для певних осіб суто механічних обмежень у розпорядженні своїми коштами та майном, скільки у наданні органам, які здійснюють боротьбу з корупцією, необхідних повноважень

для перевірки законності походження певних коштів чи майна у тих випадках, коли розмір цих коштів та майна явно не відповідає офіційним доходам особи, та ефективному їх здійсненні [6].

Проектом Закону України «Про внесення зміни до статті 27 Закону України «Про запобігання корупції» (щодо обмеження спільної роботи близьких осіб, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування)» (реєстраційний № 2736 від 24.04.2015) пропонувалося внести зміни до абз. 1 та 2 ч. 1 ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції».

У Висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 23.11.2015 вказувалося про те, що Головне науково-експертне управління в цілому підтримує пропозицію про розширення переліку осіб, на яких розповсюджуватиметься обмеження спільної роботи близьких осіб за умов прямого підпорядкування, оскільки це сприятиме запобіганню корупції. Проте, з аналізу змісту законопроекту випливає, що його назва є вужчою за його зміст, а тому слід відкоригувати положення проекту у тому сенсі, що заборона поширюється лише ті випадки, коли обидві близькі особи є особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Тому поданий законопроект може бути прийнятий за основу із урахуванням усунення вказаного та інших зауважень та пропозицій [7].

Спробу врегулювання питання отримання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та посадовими особами юридичних осіб публічного права, особами, які входять до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку, було зроблено в проекті Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» (щодо вдосконалення заходів запобігання конфлікту інтересів)» (реєстраційний № 6740 від 17.07.2017) [8]. Поряд із зазначеним метою і завданням вказаного законопроекту є вдосконалення антикорупційного законодавства в частині запобігання конфлікту інтересів [8].

Законопроектом пропонується переглянути інформацію, яка зазначається в декларації. Зокрема, пропонується додатково в доходах суб'єкта декларування зазначити отримані додаткові блага (в т.ч. вартість безоплатно отриманого навчання, стажування, проживання, майна та харчування, безоплатне використання житла, транспорту, інших об'єктів матеріального або нематеріального майна); отримані подарунки у разі, якщо його вартість перевищує десять відсотків доходу отриманого за звітний рік, а для подарунків у вигляді грошових коштів - якщо розмір таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, перевищує десять відсотків доходу отриманого за звітний рік [8].

Висновки. У підсумку варто відзначити, що водночас зі спробами на законодавчому рівні розширити коло обмежень в діяльності правоохоронних органів, необхідно звернути увагу на те, що потреби забезпечення національної безпеки диктують розширення існуючої системи обмежень в діяльності правоохоронних органів. Оскільки характер діяльності правоохоронних органів вимагає уникнення будь-якого тиску (впливу) на їхніх працівників в т.ч. з боку офіційних або неофіційних представників іноземних держав, внаслідок цього доцільно запровадити додаткові майнові обмеження щодо можливості придбання ними у власність нерухомого майна за кордоном безпосередньо або опосередковано, в т.ч. через членів родини чи їхніх близьких родичів під час проходження служби, можливість одержання подарунків від іноземних держав. Такий крок, обумовлений не потребами боротьби з корупцією, а міркуваннями забезпечення національної безпеки України.

Враховуючи той факт, що іноземними державами на території України активно в відповідних дипломатичних установах як відкрито, так і приховано проводиться протиправна політика видачі паспортів громадянам України, працівникам правоохоронних органів має бути заборонено під час проходження служби оформлювати в зарубіжних дипломатичних установах або в міграційних органах іноземних держав посвідки на тимчасове або постійне проживання, документи, що спрощують еміграцію до тієї чи іншої країни (картки національної належності громадянина України до іноземної держави, довідки про участь в програмах іноземних держав щодо співвітчизників тощо). Таке обмеження обумовлене теж міркуваннями забезпечення національної безпеки, адже у переважній більшості випадків масова паспортизація іноземних гро-

мадян відбувається тоді, коли одна держава має територіальні, економічні, політичні та інші претензії до сусідньої країни. Часто-густо цей процес здійснюється іноземними урядами під егідою легально діючих національно-культурних громадських організацій.

Також необхідно вказати й про те, що задля уникнення негативного впливу на працівників правоохоронних органів набуває важливого значення питання щодо врегулювання особливостей користування соціальними мережами в Інтернет-середовищі. За цих обставин працівники правоохоронних органів, в першу чергу, слідчих та оперативних підрозділів, не повинні ідентифікувати свою належність до цих органів, робити загальновідомими відомості про себе, образ та спосіб життя, інформацію про своє місце проживання, туристичні маршрути тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національної поліції : проект Закону України від 30.10.2015 № 3387. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56908.
2. Про захист тварин від жорстокого поводження : Закон України від 21.02.2006 № 3447-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3447-15>
3. Про захист суспільної моралі : Закон України від 20.11.2003, № 1296-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1296-15>
4. Про Національну поліцію : проект Закону про внесення змін до щодо діяльності Професійної спілки працівників Національної поліції від 01.02.2016 № 3853. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57990
5. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018 р. № 2337-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19>
6. Про засади запобігання та протидії корупції : проект Закону про внесення змін до щодо заборони особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб та членів їх сімей відкривати банківські рахунки за кордоном та вчиняти інші дії, що сприяють вчиненню корупційних правопорушень від 28.11.2014 № 1101. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52520
7. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення зміни до статті 27 Закону України «Про запобігання корупції» (щодо обмеження спільної роботи близьких осіб, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування)» (реєстраційний № 2736 від 24.04.2015) від 23.11.2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54941
8. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» (щодо вдосконалення заходів запобігання конфлікту інтересів)» (реєстраційний № 6740 від 17.07.2017). URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59938