

ЗАВДАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

OBJECTIVES NATIONAL POLICE UKRAINE: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

Кузьменко О.В.,

д.ю.н., професор, завідувач кафедри адміністративного права і процесу
Національна академія внутрішніх справ

Демократизація суспільних відносин в Україні, конституційна реформа, активізація процесів євроінтеграції, запровадження європейських стандартів, удосконалення законодавства шляхом посилення захищеності прав і свобод громадян обумовлюють необхідність реформування правоохоронної системи, визначення ролі та місця правоохоронних органів у побудові правової та соціальної держави.

Зasadничими основами для реформи правоохоронних органів стала Концепція реформування кримінальної юстиції України від 8 квітня 2008 року, яка передбачала перетворення МВС у «цивільний орган європейського зразка» та створення в правоохоронній системі окремого органу – Національної поліції України. В подальшому була затверджена Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України та Концепція першочергових заходів реформування системи МВС.

Одним з первинних дієвих та відчутних кроків на шляху реформ стала ліквідація міліції – державного озброєного органу виконавчої влади, та запровадження Національної поліції України на підставі прийнятого Закону України «Про Національну поліцію» № 580-VIII від 2 липня 2015 року [1]. Даним законом визначено основні концептуальні підходи та принципи діяльності вказаного органу його структуру. Важливим є принципова зміна розуміння місця та ролі поліції у відносинах «поліція – особа (суспільство)». Відповідно до цього, основне завдання поліції побудовано на загальному концепті надання послуг державою населенню та сформульоване в ст. 3 закону – як «надання поліцейських послуг щодо підтримання публічного порядку та безпеки». Таке розуміння відповідає розумінню поліції як цивільної організації та сприятиме досягненню мети реформи – перетворення системи державного примусу (міліція) на сервісну службу (поліція).

З цього приводу необхідно акцентувати увагу на тому, що приписами цієї статті намагаються змінити не тільки структуру, а і ідеологію функціонування органу виконавчої влади, тобто кардинально змінити пріоритети, висуваючи на перше місце не державу, а людину. Так як ці положення закріплює Конституція України, наголосуючи, що «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Тобто держава повинна не управляти громадянами, а надавати їм послуги, тобто здійснювати різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації ними своїх прав і свобод.

Декларування та запровадження цього стандарту викликає деякі запитання та, на наш погляд, потребує уточнення.

По-перше, як співвідносяться в цьому аспекті сервісні послуги та владні повноваження, щодо застосування заходів примусу? Наприклад, ст. 41 вказаного закону передбачено можливість застосування такого превентивного заходу, як «поліцейське піклування», яке застосовується до особи «... яка перебуває у публічному місці і внаслідок сп'яніння втратила здатність самостійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі», та проявляється у тому, що поліцейський зобов'язаний доставити зазначеного суб'єкта «у спеціальний лікувальний заклад чи до місця проживання». В той же час, КУпАП

зобов'язує поліцейських притягнути зазначену особу до адміністративної відповідальності за ст. 178. Відповідно є не зрозумілим, де межа між поліцейською послугою та караністю, за порушення громадського порядку та встановленого порядку управління. Не визначеним також остається питання, чи може бути примус послугою, особливо в межах співвідношення надання поліцейської послуги конкретній особі, яка цього потребує та задоволення загального публічного інтересу!?

По-друге, що є первинним в поліцейських послугах: надання поліцейським в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги чи протидія злочинності?

З цього приводу треба відмітити, що перед тим як нормативно визначити основне завдання Національної поліції (поліцейські послуги), законодавець повинен був визначити, що охоплюється поняттям «поліцейська послуга»? та розробити стандарти даних послуг, спираючись на положення «Європейського кодексу поліцейської етики», де система кримінальної юстиції відіграє певну роль у захисті верховенства права, а поліція відіграє в цій системі провідну роль. Наприклад, І.П. Голосніченко пропонує під адміністративною послугою органів внутрішніх справ розуміти систему організаційних дій, які вчиняються органами публічної влади (в деяких випадках із застосуванням заходів примусу), врегульованих адміністративним правом, направлених на створення умов щодо задоволення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина або юридичної особи приватного права за їх заявою або за ініціативою органу публічної адміністрації (державного органу або органу місцевого самоврядування) [2]. При цьому автор зауважує на тому, що послуги, які надаються органами і підрозділами внутрішніх справ, є публічними послугами. Найбільша частина цих послуг є адміністративними, тобто такими, що базуються на діях підрозділів поліції як складової частини органів внутрішніх справ, які мають управлінський характер, або при їх вчиненні застосовуються заходи примусу, врегульовані адміністративним правом та направлені на створення умов щодо задоволення приватних осіб [3]. З цього приводу хочеться нагадати, що послуга – це особлива споживча вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу, суспільства, яка надається за вимогою зазначених суб'єктів. Сферу публічних послуг становлять послуги, що надаються публічною адміністрацією (державними органами та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні). Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Де, державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегова-

них органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету. Тобто будь-які послуги надаються публічною адміністрацією, яка утримується за рахунок податківців, за їх вимогою в межах задоволення публічних інтересів. Складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги, які визначаються як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [4].

Відповідно до викладеного, наголошуємо, про те, що не можна підмінити поняття загального публічного інтересу, що задовольняється публічною адміністрацією, з можливістю застосування владних функцій примусового характеру та послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги, а також адміністративних послуг, що забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

По-третє, не зрозуміло, як законодавець в законі України «Про Національну поліцію» декларує основне завданням «охорону прав і свобод людини, а також інтер-

есів суспільства і держав», в той же час грубо порушує права співробітників міліції, які виявили бажання перейти служити до Національної поліції за згодою шляхом проходження конкурсу. Так як в Прикінцевих положеннях закону зазначено (п. 11), що «перебування працівників міліції на лікарняному чи у відпустці не є перешкодою для їх звільнення зі служби в ОВС».

Викликає також велике зауваження запровадження в даному законі терміну «публічна безпека та публічний порядок», так як українське законодавство використовує (більше п'яти тисяч нормативних актів) [5] термін «громадський порядок та громадська безпека». Перша поява даного терміну відбувається при визначенні поняття поліції, до фактично закріплюється однією з головних функцій – підтримання публічної безпеки і порядку. Наступні згадування відбуваються в ст. 2 при визначенні завдань поліції. Зокрема завдання щодо забезпечення публічної безпеки і порядку є одним із основних завдань поліції прямо визначених в законі. Зазначену прогалину необхідно, на наш погляд, негайно усувати, так як вона утворює юридичну колізію, пов'язану з функціональними обов'язками центрального органу виконавчої влади в тій сфері, яка законодавчо ніде не визначена, тобто її де-юре, не існує. Іншими словами можна говорити про не легітимність діяльності поліції у сфері громадської безпеки, а відтак це формує правові підстави для визнання не легітимності функціонування даного органу в цілому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Національну поліцію. Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII // Голос України. - 6 серпня 2015.
2. Голосніченко І. П. Публічні послуги, що надаються міліцією, їх класифікація та проблема якості / І. П. Голосніченко, Л. М. Черненко // Наука і правоохорона. – 2008. – № 1. – С. 124–131.
3. Голосніченко І. П. Адміністративно-процедурний кодекс – необхідна правова основа надання державних послуг міліцією / І. П. Голосніченко // Запровадження у Міністерстві внутрішніх справ України системи управління якістю: проблеми і перспективи / зб. матеріалів наук.-практ. конф. – К. : ДНДІ МВС України, 2008. – С. 84–91.
4. Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» Лист Міністерства юстиції України від 18 грудня 2009 № 967-0-2-09-22 // <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v967-323-09>
5. Фатхутдінов В.Г. Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміну «публічна безпека» в законі України «Про національну поліцію»// Електроний ресурс: Режим доступу: <http://goal-int.org/chastotnist-operacionalizacii-ta-kontekstualnist-vikoristannya-terminu-publichna-bezpeka-v-zakoni-ukraini-pro-nacionalnu-policiyu-ukraini/>