

ЗАКОНОДАВЧІ ПІДХОДИ ДО СТРУКТУРИ ОРГАНІВ ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ

О.О. Косиця, канд. юрид. наук,

Статтю присвячено висвітленню законодавчих підходів до структури органів поліції в Україні. Проаналізовано законодавчі ініціативи щодо створення нової поліції та реформи правоохоронних органів. Акцентовано увагу на позитивних сторонах і недоліках Закону України «Про національну поліцію», обґрунтовано необхідність конкретизації деяких положень вказаного нормативно-правового акту.

Ключові слова: поліція, органи поліції, реформа правоохоронних органів, поліцейська діяльність.

Постановка проблеми. Правоохоронна функція є однією з основних і визначальних у державі. Вироблення теоретичної та практичної моделі поліцейської діяльності є важливим напрямом державної політики як в Україні, так і в зарубіжних країнах, що, безумовно, визначає необхідність і доцільність прийнятого у 2015 році Закону України «Про національну поліцію», як важливого та першочергового кроку до реформи правоохоронної системи країни.

За останній рік у державі створено патрульну поліцію, кримінальну поліцію, поліцію охорони, які реформовано з підрозділів Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС), проте задекларовані в законодавчих актах суб'єкти поліцейської діяльності, такі як: фінансова поліція, спеціальна поліція, поліція спеціального призначення (Корпус оперативно-раптові дії), деякі підрозділи кримінальної поліції залишаються в процесі формування як на

нормативному, так і на організаційному рівні. Відповідно до даних Моніторингу прогресу реформ (звіт за 2015 рік), опублікованого Національною радою реформ, уже за минулий рік 44 % громадян України позитивно оцінюють зміни в правоохоронній сфері, проте зміст і темпи реформ повинні наблизити даний процент до максимального та стати індикатором реформ у державі.

Стан дослідження. Дослідження організаційно-правового статусу та адміністративних засад діяльності поліції, підходів до її структури, питання взаємодії, громадського контролю за діяльністю поліції, захист прав і свобод людини поліцією, як в Україні та зарубіжних країнах, стали предметом дослідження таких науковців у галузі адміністративного права та теорії управління, як: В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, В. О. Басс, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, Т. Д. Гаврилюк, І. П. Голосніченко, В. О. Заросило, Д. П. Калаєнов, Ю. І. Коваленко, В. В. Ковальська, В. Т. Колпаков, Т. О. Коломоєць, О. В. Кузьменко, В. А. Ліпкан, Т. О. Мацелик, О. М. Окопник, І. Л. Олійник, М. П. Пихтіна, Т. А. Плутагар, О. С. Проневич, В. О. Січкара, В. Л. Фільштейн та ін.; теорії та історії держави і права та історії України: Й. І. Горінецький, О. С. Передерій, В. М. Петровський, А. В. Самотуга, О. П. Сарнацький, С. В. Шестак, Ю. А. Холод; поліцейського права: К. С. Бельський, В. М. Гессен, І. А. Горшенєва, В. М. Лошицький, І. І. Мушкет, Ю. П. Соловей, Ю. А. Холод та інші вчені.

Мета статті – проаналізувати законодавчі підходи до реформування системи органів поліції та окремих правоохоронних органів, обґрунтувати необхідність конкретизації структур, що входять до складу органів поліції, а також їх завдань, функцій і повноважень.

Виклад основного матеріалу. Практичне вирішення поставлених перед державою завдань неможливо без науково обґрунтованого осмислення сутності і кардинальних тенденцій створення, діяльності та розвитку поліцейських органів.

Аналіз прийнятих законодавчих і нормативних актів [1 – 5] свідчить про взятий курс на кардинальні зміни в правоохоронній системі держави, де основну увагу зосереджено все ж на реформі органів внутрішніх справ, залишаючи поза увагою інші правоохоронні органи України. Це дає підстави стверджувати, що законодавча база в даному напрямку формується безсистемно, за відсутності концептуально-стратегічних програм і фундаментальних наукових досліджень. Не обґрунтованими та не закріпленими на законодавчому рівні залишаються поняття поліції, поліцейської діяльності та, відповідно, її структури, мети, суб'єктів і загалом організаційно-правового статусу поліції, чому має передувати глибокий науковий аналіз указаних категорій.

Коаліційна угода [3], прийнята з метою забезпечення ефективного, безкомпромісного захисту прав і свобод громадян, визначила формування нової системи Міністерства внутрішніх справ як цивільного органу, що формує державну політику у сферах протидії злочинності та забезпечення громадського порядку, комплексного управління державним кордоном, протидії нелегальній міграції, цивільного захисту, пожежної безпеки та протидії надзвичайним ситуаціям. В угоді передбачено забезпечення інституційної спроможності МВС щодо формування державної політики у зазначених сферах шляхом створення профільних департаментів [6]. Ще одним пунктом Коаліційної угоди є утворення *Національної поліції* – центрального органу виконавчої влади в системі МВС, що реалізує державну політику у сфері протидії злочинності та забезпечення громадського порядку, з такою структурою: *поліція громадської безпеки* (єдина патрульна служба та служба дільничних інспекторів); *кримінальна поліція* (оперативно-слідчі органи); *підрозділи поліції спеціального призначення* – уніфіковані підрозділи швидкого реагування, вичерпний перелік функцій яких встановлюється законом; *судова поліція*. Окрім того, коаліційною угодою та концепцією реформування передбачено підпорядкування МВС наступних центральних органів виконавчої влади: 1. *Державна прикордонна*

служба – реалізує державну політику у сфері комплексного управління державним кордоном. 2. *Державна міграційна служба* – реалізує державну політику у сфері протидії нелегальній міграції. 3. *Державна служба з надзвичайних ситуацій* – реалізує державну політику у сфері цивільного захисту пожежної безпеки та захисту від надзвичайних ситуацій. 4. *Національна гвардія* – військове формування у системі МВС із функціями забезпечення правопорядку.

Сьогодні до системи Міністерства внутрішніх справ України відносяться усі перераховані в Угоді служби, проте склад Національної поліції України зазнав змін і викликає жвавий інтерес у законодавців, які виробили декілька підходів до структури органів поліції в Україні.

Варто зазначити, що поліція та її діяльність є складним соціальним і державно-правовим інститутом, який змінюється відповідно до правового устрою держави, економічного розвитку, рівня життя населення. Так і структурно-інституційні зміни поліції обумовлені умовами суспільного життя.

Так, альтернативну концепцію реформи правоохоронних органів законодавці запропонували у законопроекті від 12 січня 2015 року № 1692 «Про Національну поліцію» [7], в якому спостерігається інша градація підрозділів, що складається із 7 видів: *кримінальна поліція* – проводить розслідування кримінальних злочинів; *поліція громадського порядку* – підрозділ відповідає за масові акції і громадську безпеку; *транспортна поліція* – захист безпеки на залізничних лініях, вокзалах, портах, аеропортах; *дорожня поліція* – аналог Державтоінспекції (ДАІ); *поліція охорони* – надання послуг з охорони людей, вантажів, будівель і т. ін.; *судова поліція* – з метою виконання завдань судових приставів і охорони приміщень судів; *спеціальні підрозділи поліції* - можливість створення з дозволу Кабінету Міністрів України.

При цьому систему (структуру) органів міліції законопроект № 1692 змінює мінімально, а саме для порівняння нагадаємо, що структура міліції складалася з кримінальної міліції; міліції громадської безпеки; транспортної

міліції; державної автомобільної інспекції; міліції охорони; судової міліції; спеціальної міліції; внутрішньої безпеки. Тобто структурні зміни обмежились виключенням із загальної системи органів спеціальної міліції та внутрішньої безпеки.

У вказаному законопроекті пропонувалось створення поліції громадського порядку та дорожньої поліції, повноваження яких наразі закріплено за патрульною поліцією – підрозділом, який забезпечує громадський порядок і безпеку, надає поліцейські послуги, первинну медичну та невідкладну допомогу громадянам, забезпечує безпеку дорожнього руху, розглядає справи про адміністративні правопорушення і застосовує засоби адміністративного впливу до правопорушників та ін.

Цікавим є погляд законодавців на структуру органів поліції у законопроекті «Про поліцію і поліцейську діяльність» від 27 січня 2015 року № 1692-1 [8], яким передбачено, що систему поліції складають: 1) місцева поліція, яка включає в себе службу дільничних інспекторів та службу патрулювання; 2) національна поліція, до складу якої входить адміністративна поліція (служба патрулювання, служба охорони, служба оперативного реагування) та кримінальна поліція; 3) фінансова поліція; 4) прикордонна поліція. Така система органів поліції мала на меті замінити структуру органів внутрішніх справ, податкову міліцію, оперативні підрозділи Державної прикордонної служби України, оперативні підрозділи Державної митної служби України, підрозділи боротьби з корупцією та організованою злочинністю та підрозділи контррозвідувального захисту економіки держави Служби безпеки України.

Вказаний підхід до системи поліції є новим, але все ж недосконалим. Новелою законопроекту є створення прикордонної поліції, як структурного підрозділу центрального органу виконавчої влади з реалізації державної політики у сфері охорони державного кордону. Проте підрозділ з такими ж повноваженнями вже функціонує у Державній прикордонній службі України,

виконує правозастосовні й правоохоронні функції та включає в себе наступні підрозділи спеціального призначення: оперативного документування, оперативно-технічні, забезпечення внутрішньої та власної безпеки.

Фахівці Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України справедливо зазначають, що законопроект № 1692-1 орієнтований саме на проведення значної трансформації органів міліції, та зачіпає при цьому і прикордонні, і фіскальні, і дорожньо-транспортні органи, однак, обсяг правового регулювання законопроекту № 1692-1 дозволяє говорити лише про декларацію здійснення такої реформи, а законодавчого забезпечення для її проведення, у тому вигляді, як це пропонується, однозначно недостатньо [9].

Створення фінансової поліції є питанням, яке обговорюється представниками бізнесу, законодавцями та науковцями вже декілька років. Дискусії викликають повноваження вказаного органу, доцільність демілітаризації та підпорядкування. Фінансова поліція, іншими словами орган, який буде виявляти та розслідувати економічні злочини, планується створити на базі реформи податкової міліції та підпорядкувати Міністерству фінансів або Міністерству внутрішніх справ. Розподіл функцій з попередження та розслідування економічних правопорушень між декількома органами державної влади наразі є неефективним, що зумовлено, насамперед, дублюванням функцій правоохоронних органів у сфері боротьби з економічними (фінансовими) правопорушеннями. Саме тому, за умов вироблення єдиного підходу до повноважень, структури, підпорядкованості та підслідності фінансової поліції, доцільним вбачається прийняття окремого законодавчого акту, який би регламентував його діяльність.

Законом України «Про національну поліцію» визначено, що національна поліція в Україні – центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. У складі поліції функціонують (ст. 13): 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи

досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення [2]. На офіційному сайті Національної поліції окреслено структуру поліції [10], без зазначення спеціальної поліції, яка може створюватись для забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, які мають особливе значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи. Проте порядок створення та подальша ліквідація або реформування, функції, організаційно-правовий статус, відповідальність співробітників спеціальної поліції на законодавчому рівні не закріплено. Тим не менш, наразі вже діє 20 підрозділів спеціальної поліції, особовий склад яких задіяний в зоні проведення АТО та прифронтових районах, спецбатальйони, які забезпечують правопорядок у звільнених від сепаратистів населених пунктах; протидіють незаконному вивезенню із зони проведення АТО озброєння та боєприпасів, вибухових речовин, охороняють об'єкти державного і місцевого значення.

Отже, ми спостерігаємо різні підходи до визначення структури національної поліції в Україні. Своє бачення на вказаний важливий аспект реформи мають і експерти Ради Європи, які, в цілому позитивно оцінюючи прийнятий Закон [2], висловлюють зауваження саме до структури поліції. Урахування та виправлення зауважень експертів є необхідною умовою для подальшої євроінтеграції України. Відповідно до коментарів Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи, які були підготовлені до законопроектів «Про Національну поліцію» та «Про органи внутрішніх справ» на основі аналізу, проведеного експертами Ради Європи Ральфом Рошем та Франсеском Гільєном Ласьєррою, у ст. 13 Закону варто дещо конкретизувати структури, що входять до складу центрального органу управління поліції [11, с. 19].

На підставі опрацювання рекомендацій та з метою впровадження їх на законодавчому рівні, законодавцями розроблено проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» (щодо виконання

рекомендацій, які містяться у коментарях Ради Європи)» від 02 червня 2016 року № 4753 [12], який, на нашу думку, також потребує доопрацювання. Зокрема, даним проектом пропонуються наступні зміни до Закону України «Про Національну поліцію»: у ст.ст. 13, 23 Закону виключити зі складу поліції органи досудового розслідування (дублюються повноваження з кримінальною поліцією) та поліцію охорони (виходить за межі діяльності поліції).

Виключення «органів досудового розслідування» з переліку органів поліції, передбачених ч. 3 ст. 13 Закону [3] є логічно правильним, але не обґрунтованим у вказаному законопроекті. Органи досудового розслідування Національної поліції є структурними підрозділами апарату Національної поліції, її територіальних органів, які згідно з Кримінальним процесуальним кодексом України забезпечують досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності слідчих органів Національної поліції. Проведеним аналізом структури апарату Національної поліції України до кримінальної поліції входять підрозділи, на які покладається функція протидії злочинності, попередження, виявлення та припинення правопорушень, захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а саме: Департамент кіберполіції, Департамент захисту економіки, Департамент карного розшуку, Департамент кримінальної розвідки, Департамент оперативної служби, Департамент оперативно-технічних заходів, Департамент виявлення небезпечних матеріалів та екологічних злочинів [10], а Головне слідче управління є окремим структурним підрозділом.

Аналіз положень міжнародних документів та законопроектів свідчить, що законодавці та фахівці з реформи правоохоронної системи держави під кримінальною поліцією все ж мають на увазі як оперативні, так і слідчі підрозділи.

Оприлюднений на сайті Національної поліції проект наказу МВС «Про організацію діяльності органів досудового розслідування Національної поліції» передбачає затвердження Положення про органи досудового розслідування

Національної поліції [14], в якому на відміну від положень про Департаменти Національної поліції, відсутні норми, які б передбачали що вказані органи діють у складі кримінальної поліції. Крім того у проектах типових положеннях про слідче управління і слідчий відділ ГУ НП України передбачено, що начальник управління: організовує та забезпечує взаємодію органів досудового розслідування та оперативних підрозділів (кримінальної поліції) ГУ НП щодо досудового розслідування кримінальних правопорушень (п. 10 розділу III), а начальник слідчого відділу: координує діяльність слідчого відділу та оперативних підрозділів (кримінальної поліції) територіального органу поліції щодо досудового розслідування кримінальних правопорушень з моменту внесення до ЄРДР відомостей про їх учинення (п.7 розділу IV). Таким чином, є чітко зрозумілим, що позиція керівництва МВС та Національної поліції підтримувати поділ органів поліції, який передбачений чинним законом [2], і ні про яке дублювання повноважень не може йти мова.

Саме тому є необхідність конкретизувати структури, що входять до складу кримінальної поліції, її завдання, функції і повноваження, які не можуть дублювати повноваження органів досудового розслідування, за винятком випадків, передбачених законодавством. Крім того, встановлено відсутність переліку та опису функцій і повноважень деяких структурних одиниць, та не зрозуміло, чим вони будуть займатися та на підставі яких нормативно-правових актів реалізовувати свої функції.

Висновки. Проблема неточностей та двояких тлумачень положень Закону України «Про Національну поліцію» потребує вирішення на теоретичному та практичному рівні з конкретизацією чіткої структури органів поліції та відповідної диференціації функцій і повноважень. В першу чергу оптимізація системи органів поліції, уникнення перетину й дублювання функцій може бути досягнуто за рахунок чіткого окреслення повноважень, завдань і функцій різних служб поліції, в тому числі у частині проведення розслідування кримінальних правопорушень шляхом прямого посилання на

відповідні статті Кримінального та Кримінального процесуального кодексів. Крім того, варто розглянути питання щодо визначення статусу кримінальної поліції, яка має відігравати провідну роль у кримінальних розслідуваннях, та доцільності утворення прикордонної, фінансової та міграційної поліції з урахуванням специфіки сфери вчинення правопорушень.

Як справедливо зазначають фахівці з Міжнародного центру перспективних досліджень, у реформі системи органів внутрішніх справ на законодавчому рівні відсутня детальна, покрокова дорожня карта здійснення реформи (план реалізації) у вигляді єдиного системного і цілісного документа. Загальне бачення реформування спирається на зміни тільки в деяких найбільш проблемних підрозділах, робота яких найбільш помітна для суспільства, що свідчить про її безсистемність [15, с. 10]. Законодавче закріплення та ефективне впровадження кожного елементу реформи має відбуватись з урахуванням світової практики, сучасних економічних і соціальних умов, поетапно та поступово щодо кожного органу поліції, але системно і концептуально відповідно до єдиної мети та завдань.

Список літератури:

1. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 6. – 15 січ.
2. Про національну поліцію : Закон України від 02 лип. 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
3. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна». Регламент від 27 листоп. 2014 р. [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Верховної Ради України. – Режим доступу :
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.
4. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Міністерства внутрішніх справ. – Режим доступу :
<http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/.../publish/article/1221365>.

5. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Міністерства внутрішніх справ. – Режим доступу :

<http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/.../publish/article/1221414>.

6. Ліпкан В.А. Засади формування поліції в Україні / В. А. Ліпкан // сайт ГО «Глобальна організація союзницького лідерства» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://goal-int.org/zasadi-formuvannya-polici%D1%97-v-ukra%D1%97ni/>

7. Про Національну поліцію : проект Закону від 12 січ. 2015 р. № 1692 [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Верховної Ради України. – Режим доступу :

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53287.

8. Про поліцію і поліцейську діяльність : проект Закону від 27.01.2015 року № 1692-1: Верховна Рада України // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53719.

9. Іванова А. Ю. Якою бути українській поліції або Проблеми нашого законотворення [Електронний ресурс] / А. Ю. Іванова, О. О. Самойленко // Інформ. портал Харківської правозахисної групи. – Режим доступу :

<http://khpg.org/index.php?r=1.22>.

10. Офіційний сайт Національної поліції України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://nationalpolice.com.ua/>.

11. Спільна програма Європейського Союзу та Ради Європи «Посилення впровадження європейських стандартів прав людини в Україні» Коментар Генерального Директорату з прав людини та верховенства права з Ради Європи До Проектів Законів України «Про Органи Внутрішніх Справ» та «Про Національну Поліцію» [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Офісу Ради Європи в Україні. – Режим доступу :

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMConte>

nt?documentId=090000168068460a#search=%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%86%D1%96%D1%8E/.

12. Про внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» (щодо виконання рекомендацій, які містяться у коментарях Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи) : проект Закону України від 02 черв. 2016 р. № 4753 [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Верховної Ради України. – Режим доступу :

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59281.

13. Закон України «Про національну поліцію». Науково-практичний коментар (станом на 10 берез. 2016 р.) / [С. В. Петков, В. В. Грищаченко, О. Г. Комісаров та ін.] ; за заг. ред. С. В. Петкова. – [3-тє вид. перероб. та доповн.] – К.: «Центр учбової літератури», 2016. – 384 с.

14. Повідомлення про оприлюднення проекту наказу МВС «Про організацію діяльності органів досудового розслідування Національної поліції»: Офіційний сайт Національної поліції України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1768489>.

15. Кіщенко С. Реформа системи органів внутрішніх справ: аналіз державних рішень / С. Кіщенко. – К. : Міжнар. центр перспективних досліджень, 2015. – 41 с.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К СТРУКТУРЕ ОРГАНОВ ПОЛИЦИИ В УКРАИНЕ

Резюме

Статья посвящена рассмотрению законодательных подходов к структуре органов полиции в Украине. Проанализированы законодательные инициативы по созданию новой полиции и реформы правоохранительных органов. Акцентируется внимание на положительных сторонах и недостатках Закона Украины «О национальной полиции», обоснована необходимость конкретизации некоторых положений указанного нормативно-правового акта, а именно: определение полномочий, задач и функций различных органов полиции, в том числе в части проведения расследования уголовных правонарушений путем прямой ссылки на соответствующие статьи Уголовного и Уголовного процессуального кодексов; законодательно определить статус криминальной (уголовной) полиции, структур, входящих в состав криминальной полиции, задачи, функции и полномочия каждой; рассмотреть на законодательном уровне вопрос о целесообразности создания пограничной, финансовой и миграционной полиции с учетом специфики сферы совершения правонарушений.

Ключевые слова: полиция, органы полиции, реформа правоохранительных органов, полицейская деятельность.

LEGISLATIVE APPROACHES TO THE POLICE AGENCY STRUCTURE IN UKRAINE

Summary

The article considers the legislative approaches to the police agency structure in Ukraine. The legislative initiative of establishing a new police and the law enforcement agencies reform were analyzed. The strengths and weaknesses of the

Law of Ukraine "On the national police" were pointed up, the necessity of some directives concretization of this regulatory legal act was explained as follows: delimitation of the competence, tasks and functions of different policy agencies, including criminal offenses investigation by direct reference to the relevant articles of the Criminal and Criminal Procedure Codes; legally define the status of criminal (detective) police, agencies which are the part of criminal police, tasks, functions and credentials of each one; consider at the legislative level, the issue about practicability of establishing a border, financial and migration police, taking into account the specifics of the commission scope of the offense.

Key words: police, police agencies, law enforcement agencies reform, policing.

Косиця О. О. Законодавчі підходи до структури органів поліції в Україні / О. О. Косиця // Науковий фаховий журнал Правова держава. – 2016. – № 24. – С. 94-99.