

**Ольга Володимирівна КОГУТ,**

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права,
kogut.ovhm@gmail.com

УДК 351.74 (477)

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО НАЦІОНАЛЬНУ ПОЛІЦІЮ»**

Висвітлено проблемні питання Закону України від 2 липня 2015 р. «Про Національну поліцію». Зокрема проаналізовано підходи законодавця до застосування понять «публічна безпека» і «порядок», «громадська безпека» та «порядок». До вирішення проблеми наукового змісту понять «публічна безпека» і «порядок», запропоновано повернутись до традиційно вживаних у вітчизняній юридичній термінології понять «громадський порядок» та «безпека». На основі аналізу проекту Дисциплінарного статуту Національної поліції України доведено необхідність закріплення вичерпного переліку підстав притягнення до відповідальності та виокремлено проблемні питання порядку створення дисциплінарних комісій, які повинні здійснювати проведення службових розслідувань за фактом порушення поліцейським службової дисципліни. Відмічено як недолік відсутність конкурсної процедури при призначенні керівника Національної поліції. Досліджено законодавчі положення, що стосуються регламентації поліцейських заходів. Доведена необхідність деталізації на рівні закону положень «достатність підстав вважати» при закріпленні підстав перевірки документів особи, поверхневої перевірки особи, поверхневої перевірки речі або транспортного засобу, тимчасовому обмеженні фактичного володіння річчю або пересування транспортного засобу. Зроблено висновок про необхідність закріплення серед повноважень поліції повнова-



ження щодо здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, а також права поліції на застосування поліцейських заходів примусу. Доведена необхідність вивіреності та конкретизації формулювань окремих норм щодо застосування поліцейських примусових засобів. Зроблено висновки про необхідність перегляду норм, які регламентують підстави застосування вогнепальної зброї. Проаналізовано зміст форм громадського контролю поліції та запропоновано передбачити можливість для керівника поліції бути заслуханим при розгляді питання про прийняття резолюції недовіри, а також проаналізовано напрацювання Кабінету Міністрів України щодо унормування порядку проведення оцінки рівня довіри населення до поліції.

Ключові слова: поліцейські заходи, превентивні поліцейські заходи, заходи примусу, адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, форми громадського контролю поліції.

7 листопада 2015 р. набув чинності Закон України «Про Національну поліцію» [1] (Закон про поліцію), який визначив правові засади організації та діяльності нового центрального органу виконавчої влади, покликаного забезпечувати охорону прав і свобод людини, протидіяти злочинності, підтримувати публічну безпеку і порядок — Національній поліції України. На підставі Закону про поліцію втратив чинність Закон України «Про міліцію», який діяв на території нашої держави майже 25 років, а також буде внесено зміни до дев'яти законів, які прямо або опосередковано стосувались діяльності органів внутрішніх справ. Якщо під міліцією розуміли єдину систему органів, які входили до структури МВС України і у своїй діяльності повністю підпорядковувались цьому Міністерству, то за Законом про поліцію вплив МВС України зменшився, і сьогодні він полягає лише у спрямуванні та координації діяльності поліції. Але звичайно, головним у Законі про поліцію є спроба трансформувати органи внутрішніх справ, які ще за радянських часів були спрямовані на захист безпеки держави, в органи правопорядку європейського зразка, що орієнтовані на надання послуг населенню та дотримання прав людини. Чи досягнуто такої мети? Очевидно, що ні, адже при прийнятті Закону про поліцію парламентарі не взяли до уваги важливі критичні зауваження як вітчизняних, так і європейських експертів. Про недосконалість Закону про поліцію ще на законопроектній стадії зазначалось у коментарях Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи [2]. На виконання цих коментарів у Верховній Раді України 2 червня 2016 р. був зареєстрований проект Закону 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) [3]. З пояснювальної записки видно, які проблеми необхідно усунути, але, на нашу дум-



ку, їх значно більше. На деяких окремих проблемних питаннях чинного Закону про поліцію звертають увагу науковці та практики, зокрема І. В. Зозуля та О. І. Довгань [4], В. Г. Фатхутдінов [5], Б. В. Малишев [6], Д. С. Припутень [7] та інші.

Отже, прогресивний Закон про поліцію не є ідеальним і потребує вдосконалення. Необхідним є і прийняття нових як законодавчих, так і підзаконних актів, присвячених прямо або опосередковано поліцейській діяльності, а також внесення змін до відповідних актів з метою приведення їх у відповідність до Закону про поліцію. Тому *метою цієї роботи* є комплексний аналіз основних проблем як чинного, так і перспективного нормативного регулювання діяльності Національної поліції України.

Публічна безпека і порядок. Закон про поліцію визначає одним із завдань новоствореного правоохоронного органу забезпечення *публічної безпеки і порядку*, але слід зауважити, що Конституція України не містить подібного терміна, а вживає як однопорядкові терміни національної безпеки, територіальної цілісності та громадського порядку (ч. 3 ст. 34, ч. 2 ст. 35, ч. 1 ст. 36, п. 17 ч. 1 ст. 92, п. 7 ст. 116, п. 7 ст. 138) [8]. Закон про поліцію також містить термін «громадська безпека» (п. 3 ст. 39, п. 1 ст. 40, п.п. 2, 3, 7, 9, 10 ст. 45), але аналіз відповідних положень свідчить про те, що законодавець, вживаючи терміни «публічна безпека» та «громадська безпека», не тільки не ототожнює їх, але й відносить перший термін до базових (оскільки саме публічну безпеку підтримує та забезпечує Національна поліція), а термін громадської безпеки — до другорядних (коли мова йде про застосування спеціальних засобів, вилучення зброї тощо).

У цілому, як зазначають І. В. Зозуля та О. І. Довгань, слід констатувати, що сьогодні терміни «публічної безпеки» та «публічного порядку», на відміну від термінів «громадський порядок» та «громадська безпека», не відомі законодавцю [4, с. 88]. Так, наприклад, у Кримінальному кодексі України (КК України) терміни «громадський порядок» та «громадська безпека» вживаються як в окремих статтях (ст.ст. 1, 22, 47, 59, 258, 293, 296, 342, 348, 390), так і в назві розділів (розд. IX, XII) [9]. У Кодексі України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [10] також вживається термін «громадський порядок» (ст.ст. 6, 14, 19, 148, 173, 185 та ін.), а в ст. 222 закріплено за Національною поліцією розгляд справ про порушення громадського порядку. Оперують цими термінами і низка інших нормативних актів. Слід зазначити, що останнім часом з'являються спроби поєднання (або навіть ототожнення) зазначених термінів. Прикладом «ототожнення» може слугувати наказ МВС України від 10 серпня 2016 р. «Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку» [11]. А в Указі Президента України від 15 березня 2017 р., яким затверджено рішення РНБО України «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України» [12], на низку органів (включаючи Національну поліцію



України) покладається завдання невідкладно вжити додаткових заходів щодо зміцнення *публічної безпеки*, протидії диверсійним і терористичним проявам, спробам порушення *громадського порядку*. У Законі України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» [13] у ст. 19 мова йде про відповідальність за *порушення вимог законодавства про забезпечення громадського порядку та громадської безпеки*, а у ст. 21 — про орган, уповноважений розглядати справи про *правопорушення у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку*.

Щодо наукових визначень, то, наприклад, Д. О. Беззубов, застосовуючи термін суспільної безпеки фактично як похідне від терміна національної безпеки, зіставляє його в якості «взаємопов'язаних спільних інтересів і завдань суспільної та державної систем безпеки, на рівні недержавної системи за участі громадськості та об'єднань громадян» [14, с. 74]. А О. С. Проневич у дослідженні ролі та місця поліції в системі органів публічної адміністрації Польщі нагадує, що публічна безпека «з одного боку, передбачає збереження порядку та суспільних цінностей, що охороняють державу і громадян перед загрозливими для правопорядку явищами, а з іншого боку, означає фактичний стан, що уможливорює без нараження на шкоду нормальне функціонування державної організації та реалізації її інтересів, збереження життя, здоров'я та майна людей, а також користування правами і свободами, гарантованими конституцією та іншими правовими актами» [15, с. 743].

Враховуючи вищезазначене, підтримуємо думку про те, що законодавець відсутністю роз'яснення терміна «публічна безпека» припустився грубого порушення законотворчої техніки і фактично поставив новостворену Національну поліцію за межі конституційного поля. Тим не менше, широке сприйняття міжнародним суспільством терміна «публічна безпека» в якості більш пріоритетного, ніж вітчизняного — «громадська безпека» — вимагає від науковців та законодавця негайного повернення до цієї проблеми. А поки що доцільно, на нашу думку, закріпити традиційно вживані у вітчизняній юридичній термінології поняття «громадський порядок» та «громадська безпека».

Дисциплінарна відповідальність поліцейських. Стаття 19 Закону про поліцію встановлює, що в разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, а також дисциплінарну відповідальність, підстави та порядок притягнення до якої визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України. Обов'язок у місячний строк (!) розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проект Закону про затвердження Дисциплінарного статуту Національної поліції України було покладено на Кабінет Міністрів України (пп. 8 п. 7 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону про поліцію [1]). Такий проект було зареєстровано лише 16 травня 2016 р. за № 4670 [16] і прийнято в першому читанні 15 листопада 2016 р. Досить критично поставились до цього законопроекту представники Головного науково-експертного



управління Верховної Ради України [17], Центру політико-правових реформ [18] та експерти групи «Поліція під контролем» [6]. На основі аналізу тексту законопроекту, підготовленого до другого читання [19], вважаємо за необхідне звернути увагу на деякі проблемні питання.

По-перше, викликає подив пропозиція законодавців залишити в силі Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України, затверджений Законом України від 22 лютого 2006 р. «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України», поширивши його на осіб начальницького складу Національного антикорупційного бюро України, осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України та податкової міліції. Але в такому випадку виникає питання щодо характеру та обсягу відповідних «дисциплінарних» повноважень кожного керівника в цих органах.

По-друге, ст. 12 законопроекту містить загальне визначення дисциплінарного проступку як протиправної винної дії чи бездіяльності поліцейського, що полягає в порушенні ним службової дисципліни, невиконанні чи неналежному виконанні обов'язків поліцейського або виходить за їх межі, порушенні обмежень та заборон, визначених законодавством для поліцейських, а також у вчиненні дій, що підривають авторитет поліції. Таке визначення не дає підстави говорити про вичерпний перелік дисциплінарних проступків поліцейських, але ж Конституція України чітко встановлює, що діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, визначаються виключно законами України (п. 22 ст. 92 Конституції України). Саме такий підхід спостерігаємо у нових законах «Про прокуратуру» (ст. 43), «Про державну службу» (ст. 65), «Про судоустрій і статус суддів» (ст. 106). Тому доцільно у Дисциплінарному статуті Національної поліції України передбачити *вичерпний перелік підстав притягнення до відповідальності*. У протилежному разі виникає питання: як виконати вказівку п. 10 ч. 1 ст. 19 законопроекту про те, що у висновку за результатами службового розслідування повинна міститись юридична кваліфікація дисциплінарного проступку з посиланням на положення закону?

По-третє, підтримуємо позицію О. Банчука про необхідність створення незалежного дисциплінарного органу поліцейських [18]. Так, законопроект містить ст. 15, присвячену дисциплінарній комісії, яка повинна здійснювати проведення службових розслідувань за фактом порушення поліцейським службової дисципліни. Передбачено, що формуються такі комісії з поліцейських та працівників поліції, а також до складу можуть включатися представники громадськості, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет.

Але відкритими залишаються питання створення та функціонування дисциплінарних комісій, а саме:

- 1) хто утворює дисциплінарну комісію;
- 2) як визначається її склад;
- 3) який порядок обрання голови дисциплінарної комісії;



4) яка гранична кількість осіб, з яких складається дисциплінарна комісія?

Останнє питання є особливо актуальним у частині включення представників громадськості, адже, як випливає з тексту ч. 3 ст. 15 законопроекту, вони *можуть* включатися до складу комісії, тобто ця вказівка не є імперативною. Вважаємо що доцільно передбачити обов'язковість такого включення хоча б у випадку проведення службового розслідування за скаргою фізичної чи юридичної особи.

Призначення керівника Національної поліції. Як ми зазначали на початку статті, Закон про поліцію значно зменшив вплив МВС України на Національну поліцію України, наділивши останню статусом центрального органу виконавчої влади. Але говорити про цілковиту незалежність не можна. Так, рішення керівника поліції щодо затвердження структури центрального органу управління поліції та територіальних органів поліції, кошторису поліції, а також щодо утворення, ліквідації та реорганізації територіальних органів поліції повинно мати відповідне погодження з боку Міністра МВС. Такі повноваження відповідають Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [20], але от призначення керівника — ні. Так, ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлює, що керівник центрального органу виконавчої влади повинен призначатись на посаду та звільнятись з посади Кабінетом Міністрів України за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби, яка вноситься за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу. А от ч. 2 ст. 21 Закону про поліцію передбачає, що подання Кабінету Міністрів вносить Прем'єр-міністр України відповідно до пропозицій Міністра внутрішніх справ України. Про конкурсну процедуру мова взагалі не йде (і це в той час, коли ми говоримо про прозорий, конкурсний відбір на публічну службу). Та і з назвою посади є певні неточності — Закон про поліцію говорить про *керівника поліції*, а в Положенні про Національну поліцію [21] мова йде про *Голову Національної поліції*.

Поліцейські заходи. Однією із новел Закону про поліцію є детальне врегулювання поліцейських заходів. Вперше законодавець дав визначення поняттю поліцейського заходу (ч. 1 ст. 29), розкрив вимоги, які висуваються до нього та передбачив чіткий перелік як самих поліцейських заходів, так і підстав їх застосування. Але, не дивлячись на це, існують певні проблеми в цій сфері. Насамперед, зазначимо, що існує багато підходів до класифікації заходів адміністративного примусу, але найбільше визнання одержала класифікація заходів адміністративного примусу, запропонована свого часу М. І. Єропкіним. Саме цієї класифікації дотримуються й автори першого вітчизняного академічного курсу адміністративного права [22, с. 415]. В основу класифікації покладено мету їх застосування. Відповідно до цього критерію заходи адміністративного примусу поділяються на три види (групи): адміністративно-попереджувальні заходи, заходи адміністративного припинення, заходи адміністративної відповідальності [23,



с. 251]. Такий поділ найбільш чітко відображає правоохоронне призначення адміністративного примусу. Також зазначимо, що традиційно серед заходів припинення виділяють заходи припинення загального і спеціального призначення [23, с. 254–255]. Тепер звернемось до Закону про поліцію, який містить цілий розділ, присвячений поліцейським заходам (розд. V), у ст. 30 якого мова йде про заходи реагування на правопорушення (які містяться в КУпАП та Кримінальному процесуальному кодексі України), а також про визначені цим Законом поліцейські превентивні заходи та заходи примусу. Превентивні заходи застосовуються переважно з метою попередження та недопущення вчинення громадянами правопорушень, а поліцейські заходи другої групи (примусові) застосовуються з метою припинення правопорушень, подолання спротиву правопорушника, його затримання, захисту від нападу тощо [24, с. 103]. Але при такому розподілі поліцейських заходів на превентивні заходи та заходи примусу напрошується висновок про те, що всі поліцейські превентивні заходи не містять у собі примусу, а це не відповідає сутності окремих заходів. Так, наприклад, такий захід, як поліцейське піклування (ст. 41 Закону про поліцію), є «суто» запобіжним, адміністративно-попереджувальним превентивним заходом, а от про превенцію при застосуванні обмеження пересування особи (ст. 37) можна говорити з «натяжкою». Таке обмеження полягає в затриманні особи на підставах, у порядку та на строки, визначені Конституцією України, КПК України та КУпАП. А відповідно до ст. 260 КУпАП адміністративне затримання належить до заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, які застосовуються з метою припинення цих правопорушень. І традиційно адміністративне затримання разом з особистим оглядом, оглядом речей і вилученням речей та документів, відстороненням водіїв від керування транспортними засобами та оглядом на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, відносять в теорії адміністративного права до такого різновиду адміністративного примусу, як заходи припинення загального призначення. Ознаки примусу властиві і таким заходам, як обмеження доступу до визначеної території чи проникнення до житла чи іншого володіння особи.

Отже, на нашу думку, більшість видів поліцейських заходів, про які йдеться у ст. 30 Закону про поліцію, відносяться до заходів адміністративного примусу. Превентивні поліцейські заходи мають адміністративно-попереджувальний характер або належить до заходів припинення загального призначення. Доцільно також зупинитись і на підставах застосування превентивних поліцейських заходів. Так, законодавець досить детально та конкретно виписав підстави застосування такого заходу, як зупинення транспортного засобу (ст. 35). Лише одна з дев'яти підстав (очевидні ознаки, що свідчать про технічну несправність транспортного засобу) потребує звернення до Правил дорожнього руху та практики. До таких «очевидних ознак» слід віднести ті, які можна виявити візуально на значній відстані, а також при цьому необхідно враховувати технічні несправності, з якими заборо-



няється експлуатація транспортних засобів (п. 31.4 Правил дорожнього руху [26]) та технічні несправності, з якими забороняється рух транспортних засобів (п. 31.6 Правил дорожнього руху [25]).

Звернемось до інших превентивних заходів. Ст. 32 Закону про поліцію виділяє шість підстав перевірки документів особи, й одна з них передбачає існування *достатніх підстав вважати*, що особа вчинила або має намір вчинити правопорушення (п. 2 ч. 1 ст. 32). Вказівка на «достатність підстав вважати» застосовується законодавцем і при описі підстав застосування поверхневої перевірки особи (ч. 2 ст. 34), поверхневої перевірки речі або транспортного засобу (п.п. 1–3 ч. 4 ст. 34), тимчасовому обмеженні фактичного володіння річчю або пересування транспортного засобу (ч. 4 ст. 37). На нашу думку, така «*достатність підстав вважати ...*» потребує деталізації з метою уникнення елемента *довільності* при застосуванні відповідних заходів. Зазначимо, що у Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України, схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України ще в жовтні 2014 року [26], наголошувалось на необхідності максимальної регламентації дій посадових осіб шляхом розроблення деталізованих нормативно-правових актів різної форми (настанов, рекомендацій, інструкцій), що передбачають усі можливі варіанти поведінки персоналу, а в подальшому їх об'єднання в один комплексний документ (за прикладом європейських кодексів поведінки поліції *Police Code of Conduct*). Але, враховуючи зміст принципу законності (ст. 8 Закону про поліцію), вважаємо, що доцільно було б закріпити *перелік достатніх підстав* для застосування зазначених вище поліцейських заходів *на рівні закону*. До них, зокрема, можна було б віднести відповідну інформацію, що надійшла до поліції у формі повідомлення (звернення) або яка є результатом оцінки поліцейським слідів на особі, речі, транспортному засобі; наявність відповідних фактичних даних, отриманих поліцейським внаслідок реалізації оперативно-розшукових заходів; виявлення ознак правопорушення поліцейським при реалізації інших поліцейських заходів.

Перелік превентивних поліцейських заходів містить такий захід як *перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом* (п. 10 ч. 1 ст. 31 Закону про поліцію), але конкретизація його у Законі про поліцію відсутня. Положення спеціального Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» [27], покладають здійснення адміністративного нагляду на органи Національної поліції (ст. 1), виділяють серед підстав встановлення адміністративного нагляду матеріали органів Національної поліції (п. «в» ч. 1 ст. 4); зазначають про відповідні повноваження начальника органів Національної поліції при його встановленні (ч.ч. 1, 2, 8, 9 ст. 5) та припиненні (ч. 1 ст. 8). Але ст. 7 покладає здійснення адміністративного нагляду на міліцію, а п. «г» ч. 1 ст. 10 встановлює обов'язок піднаглядним реєструватися в міліції. Щодо порядку організації здійснення адміністративного нагляду за окремими особами, звільненими з місць



позбавлення волі, то до цього часу є чинною Інструкція про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі [28], яка врегульовує відповідні повноваження *дільничних інспекторів міліції*. Необхідно зазначити, що за даними Звіту Головного управління поліції в Хмельницькій області за 2016 рік серед виявлених і задокументованих 17 085 адміністративних правопорушень порушення правил адміністративного нагляду займають третє місце — 2 310 (13,5 %) (після порушення антиалкогольного законодавства та фактів вчинення насильства в сім'ях) [29].

Враховуючи вищенаведене, вважаємо, що необхідно доповнити ст. 23 Закон про поліцію окремим пунктом щодо такого повноваження поліції, як здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Доцільно також внести відповідні зміни й у Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» (щодо тих положень, які містять посилання на міліцію), а також прийняти відповідну Інструкцію, яка б врегульовувала порядок діяльності саме поліції щодо організації здійснення такого заходу.

На окрему увагу заслуговують виділені Законом про поліцію поліцейські заходи примусу. Якщо повернутись до теорії адміністративного примусу, то ці заходи за своєю природою виступають заходами адміністративного припинення спеціального призначення.

Закон про поліцію у ст. 42 виділяє такі заходи примусу:

- 1) фізичний вплив (сила);
- 2) застосування спеціальних засобів;
- 3) застосування вогнепальної зброї.

Але у ст. 23, яка присвячена основним повноваженням поліції, не зазначено право поліції на застосування таких заходів, а щодо зброї, то вона згадується лише при здійсненні контролю за дотриманням правил її зберігання і використання (п. 21 ст. 23) та при прийманні та зберіганні вилученої, добровільно зданої або знайденої зброї (п. 22 ст. 23). Необхідність проходження спеціальної підготовки при застосуванні спеціальних засобів та при зберіганні, носінні, застосуванні вогнепальної зброї передбачають відповідно ч. 2 ст. 45 та ч. 2 ст. 46 Закону про поліцію. Але в контексті протидії злочинності заходи примусу, по суті, є одними з основних повноважень поліції, тому підтримуємо думку доктора юридичних наук В. І. Осадчого про те, що право на застосування поліцейських заходів примусу повинно бути зазначено саме серед основних повноважень поліції [30, с. 154].

Формулювання деяких норм щодо застосування поліцейських примусових засобів потребують вивірності та конкретизації. Так, у ч. 4 ст. 42 Закону про поліцію зазначено тринадцять спеціальних заходів, серед яких є службові собаки та службові коні (п. 7), але в ч. 3 цієї ж статті дається визначення спеціальним засобам (як сукупності певних пристроїв, приладів і предметів) та зазначається про чітке регулювання підстав і правил застосування *таких засобів та службових*



тварин. Отже, законодавець або розмежовує поняття «спеціальні за-
соби» та «службові тварини», або їх ототожнює.

Узгодженості потребують і відповідні положення, які регулюють
порядок застосування фізичного впливу. Так, ч. 2 ст. 42 Закону про
поліцію як мету застосування фізичного впливу називає припинення
протиправних дій порушника, а ч. 1 ст. 44 вказує не лише на припи-
нення правопорушення, а й на забезпечення особистої безпеки, безпе-
ки інших осіб, затримання особи.

Заслуговує на увагу і порядок правового регулювання такого спе-
ціального заходу, як *водомети*. Так, п. 4 ч. 4 ст. 45 Закону про полі-
цію забороняє використання водометів при температурі повітря ниж-
че +10 за Цельсієм. Але доцільно також було б зазначити максимально
можливий тиск вивільнення води, адже від того, якою буде сила стру-
меня води, залежить рівень ушкоджень людей, які потраплять під ньо-
го.

Окремо слід зупинитись на найбільш суворому заході поліцей-
ського примусу — застосування вогнепальної зброї. Так, п. 5 ч. 4 ст. 46
Закону про поліцію встановлює, що зброя може бути застосована з ме-
тою затримання особи, яку застали під час вчинення тяжкого або осо-
бливо тяжкого злочину і яка намагається втекти. Щодо врахування
кваліфікації злочину, то доцільність такої підстави, як вчинення тяж-
кого або особливо тяжкого злочину, викликає сумнів, адже особа може
бути відома, і її можна буде затримати в інший спосіб без застосуван-
ня вогнепальної зброї. Наприклад, втручання службової особи у здій-
снення виборчою комісією повноважень шляхом незаконної вимоги
чи вказівки (ч. 4 ст. 157) належить до тяжких злочинів, але навряд
чи доцільно застосовувати зброю, якщо ця особа намагається втекти,
адже вона відома і її можна пізніше можна буде затримати. Підтриму-
ємо думку В. Осадчого про те, що такий злочин повинен мати насиль-
ницьке чи корисливо-насильницьке спрямування [30, с. 56].

Щодо положення «намагається втекти», то сам по собі факт спро-
би втечі не повинен бути достатньою підставою для застосування во-
гнепальної зброї. Європейський суд з прав людини чітко визначив, що
не може ні при яких обставинах вважатися «абсолютно необхідним»
застосування вогнепальної зброї з метою затримання особи, яка підо-
зрюється у вчиненні ненасильницького злочину [31].

Громадський контроль поліції. Позитивною новелою Закону
про поліцію є виділення цілого розділу, присвяченого громадському
контролю поліції, в якому виокремлено такі форми контролю щодо ке-
рівників органів поліції, як звітність (ст. 86), прийняття резолюції не-
довіри (ст. 87) та взаємодія з представниками органів місцевого са-
моврядування (ст. 88), а також окремо виділено спільні проекти з гро-
мадськістю (ст. 89) та залучення її до розгляду скарг на дії чи бездіяль-
ність поліцейських. Щодо *звітності*, то це, по-перше, щорічний звіт,
який розміщується на офіційних веб-порталах та, по-друге, регулярне
оприлюднення відповідних статистичних та аналітичних даних. Але
зазначимо, що до цього часу не затверджено порядку звітування ке-



рівника поліції та керівників територіальних органів поліції перед громадянами. Щодо *оприлюднення відповідних даних*, то виникає питання щодо «регулярності». Вважаємо, що доцільно було б закріпити положення про щоденне оприлюднення таких даних, як це і здійснюється шляхом розміщення щоденних прес-релізів оперативного зведення чергових частин про злочини і події. З метою реалізації принципу відкритості та прозорості в діяльності поліції, доцільно було б закріпити і щорічне проведення керівниками територіальних органів поліції прес-конференцій про діяльність цих органів.

Що стосується такої форми громадського контролю, як *прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції*, то необхідно зауважити, що ще на законопроектній стадії не було враховано зауваження Ради Європи щодо передбачення можливості керівнику бути заслуханим у ході процесуальних дій для забезпечення процесуальної справедливості [2]. Тому, з метою забезпечення об'єктивності, доцільно доповнити ст. 87 відповідним положенням про право керівника органу (підрозділу) поліції на виступ на засіданні відповідної ради під час обговорення проекту резолюції недовіри.

Зазначимо також, що підставою прийняття резолюції недовіри можуть бути лише результати *оцінки діяльності органу поліції* (ч. 1 ст. 87), а основним критерієм оцінки діяльності поліції є рівень довіри населення (ч. 3 ст. 11). Але на сьогодні Кабінет Міністрів України лише розглядає проект постанови «Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції», до якого висловлені суттєві зауваження робочою групою з реформування органів правопорядку Реанімаційного пакету реформ [32]. Зокрема критикується запровадження виключно кількісного методу соціологічного дослідження, можливість впливу поліції на об'єктивність дослідження, адже Національна поліція визначатиме механізми організації та проведення оцінки рівня довіри населення до поліції, узгоджуватиме з незалежною соціологічною службою план заходів щодо проведення оцінки та забезпечуватиме його виконання тощо. Вважаємо, що необхідно провести відповідні консультації з громадськістю, врахувати слушні пропозиції та якнайшвидше прийняти відповідний нормативно-правовий акт, адже відповідно до ч. 7 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Закону про поліцію Уряд повинен був це зробити в місячний строк.

Отже, прийняття Закону про поліцію стало важливим кроком у реформування правоохоронних органів, але необхідними є усунення певних прогалин, конкретизація окремих положень, вивіреність формулювань норм (особливо тих, що регулюють підстави та умови застосування поліцейських заходів примусу), прийняття низки підзаконних актів з метою створення дійсно професійного органу, покликаного служити суспільству.



Список використаних джерел

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580–VIII // Офіційний вісник України. 2015. № 63. Ст. 2075.
2. Коментар Генерального директорату з прав людини та верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи до проектів Законів України «Про органи внутрішніх справ» та «Про Національну поліцію» / Council of Europe. URL : <https://goo.gl/E6EdzA>.
3. 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 № 4753 від 02.06.2016 р. / Верховна Рада України. URL : <https://goo.gl/XCJGcj>.
4. *Зозуля І. В., Довгань О. І.* Закон України «Про Національну поліцію»: публічна чи громадська безпека? // Форум права. 2015. № 6. С. 85–92 Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського. URL : <https://goo.gl/cGUakD>.
5. *Фатхутдінов В. Г.* Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміну «публічна безпека» в Законі України про «Національну поліцію України» / Громадська організація «Глобальна організація союзницького лідерства». URL : <https://goo.gl/mlvBtC>.
6. *Малишев Б.* Перший рік поліції: проблеми законодавчого регулювання [Листопад 18, 2016] / Експертна група «Поліція під контролем». URL : <https://goo.gl/Th1i7d>.
7. *Припутень Д. С.* Щодо визначення категорії «публічна безпека» в адміністративному праві // Юридичний науковий електронний журнал. 2015. № 6. С. 148–150. URL : <https://goo.gl/H9SVQL>.
8. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/8lmc8>.
9. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 341–III / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/i118Op>.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073–X / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/iDgGRq>.
11. Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10.08.2016 р. № 773 // Офіційний вісник України. 2016. № 77. Ст. 2582.
12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 березня 2017 року «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України» : указ Президента України від 15.03.2017 р. № 62/2017 // Урядовий кур'єр. 2017. № 52. 18 березня.
13. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 р. № 3673–VI // Офіційний вісник України. 2011. № 59. Ст. 2348.
14. *Беззубов Д. О.* До поняття концепту суспільної безпеки (адміністративний аспект) // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2013. № 5 (139). С. 73–79.



15. *Проневич О. С.* Роль і місце поліції в системі органів публічної адміністрації Польщі // Форум права. 2010. № 4. С. 741–747 / Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського. URL : <https://goo.gl/z4sRFp>.
16. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : проект Закону України № 4670 від 16.05.2016 р. / Верховна Рада України. URL : <https://goo.gl/uUbwKy>.
17. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» / Верховна Рада України. URL : <https://goo.gl/uUbwKy>.
18. *Банчук О.* Дисциплінарний статут Нацполіції: поліцейські — не люди? [22 березня 2017, 09:38] / Українська правда. URL : <https://goo.gl/MHzzZa>.
19. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : проект Закону України № 4670 від 16.05.2016 р. (текст до другого читання 19.05.2017 р.) / Верховна Рада України. URL : <https://goo.gl/UnjwKh>.
20. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166–VI // Офіційний вісник України. 2011. № 27. Ст. 1123.
21. Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877 // Офіційний вісник України. 2015. № 89. Ст. 2971.
22. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2-х т. / ред. кол.: В. Б. Авер'янов та ін. К. : Юридична думка, 2004. Том 1. Загальна частина. 584 с.
23. *Коломоєць Т. О.* Адміністративне право України. Академічний курс. К. : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
24. Науково-практичний коментар розділу IV «Повноваження поліції» та розділу V «Поліцейські заходи» Закону України «Про Національну поліцію» / Т. П. Мінка, Р. В. Миронюк, В. А. Глуховець та ін. ; за заг. ред. Т. П. Мінки. Х. : Право, 2016. 178 с.
25. Про Правила дорожнього руху : постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 р. № 1306 // Офіційний вісник України. 2001. № 41. Ст. 1852.
26. Питання реформування органів внутрішніх справ України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 р. № 1118–р // Офіційний вісник України. 2014. № 96. Ст. 2767.
27. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 р. № 264/94–ВР / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/3o4W9t>.
28. Про затвердження Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі : наказ Міністерства внутрішніх справ України та Державного департаменту України з питань виконання покарань від 04.11.2003 р. №1303/203 // Офіційний вісник України. 2004. № 2, Т. 2. Ст. 103.
29. Звіт за підсумками службової діяльності за 2016 рік [27.01.2017 | 11:38] / Головне управління Національної поліції в Хмельницькій області. URL : <https://goo.gl/17c8zU>.
30. *Осадчий В. І.* Кримінально-правова складова регламентування поліцейських заходів примусу в Законі України «Про Національну поліцію» // Юридичний вісник. 2015. № 4 (37). С. 154–160.



31. Case of Nachova and others v. Bulgaria (Applications nos. 43577/98 and 43579/98) Judgment of The European Court of Human Rights, Strasbourg, 6 July 2005 / HUDOC — European Court of Human Rights. URL : <https://goo.gl/x24TCp>.
32. Громадськість закликає Уряд не ухвалювати неякісний Порядок оцінки рівня довіри до Нацполіції [Квітень 11, 2017] / Експертна група «Поліція під контролем». URL : <https://goo.gl/1PRN2v>.

Надійшла до редакції 10.06.2017

Когут О. В. Проблемные вопросы Закона Украины «О Национальной полиции»

Раскрыто проблемные вопросы Закона Украины от 2 июля 2015 г. «О Национальной полиции». В частности, проанализированы подходы законодателя к применению понятий «публичная безопасность» и «порядок», «общественная безопасность» и «порядок». К решению проблемы научного содержания понятия «публичная безопасность» и «порядок» предложено вернуться к традиционно применяемым в отечественной юридической терминологии понятиям «общественный порядок» и «безопасность». На базе анализа проекта Дисциплинарного устава Национальной полиции Украины доказана необходимость закрепления исчерпывающего перечня оснований привлечения к ответственности и выделены проблемные вопросы порядка создания дисциплинарных комиссий, которые должны осуществлять проведение служебных расследований по факту нарушения полицейским служебной дисциплины. Отмечено как недостаток отсутствие конкурсной процедуры при назначении руководителя Национальной полиции. Исследовано законодательные положения, касающиеся регламентации полицейских мер. Доказана необходимость детализации на уровне закона положений «достаточность оснований полагать» при закреплении оснований проверки документов лиц, поверхностной проверки лица, поверхностной проверки вещи или транспортного средства, временном ограничении фактического владения вещью или передвижения транспортного средства. Сделан вывод о необходимости закрепления среди полномочий полиции полномочий по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также права полиции на применение полицейских мер принуждения. Доказана необходимость взвешенности и конкретизации формулировок отдельных норм по применению полицейских принудительных мер. Сделан взвод о необходимости пересмотра норм, регламентирующих основания применения огнестрельного оружия. Проанализировано содержание форм общественного контроля полиции и предложено предусмотреть возможность для руководителя полиции быть заслушанным при рассмотрении вопроса о принятии резолюции недоверия, а также проанализированы наработки Кабинета Министров Украины относительно урегулирования порядка проведения оценки уровня доверия населения к полиции.

Ключевые слова: полицейские меры, превентивные полицейские меры, меры принуждения, административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, формы общественного контроля полиции.



Kohut, O. V. Problematic Issues of the Law of Ukraine «On the National Police»

The article is devoted to the study of problematic issues of the Law of Ukraine of July 2, 2015 «On the National Police». In particular, the approaches of the legislator to the application of concepts of public safety and order, civil safety and order are analyzed. To solve the problem of the scientific content of the notion of public safety and order, it is suggested to return to the notions of public order and safety traditionally used in domestic legal terminology. Based on the analysis of the draft Disciplinary Regulations of the National Police of Ukraine, it was proved that there is a need to consolidate the exhaustive list of grounds for prosecution and highlighted the problematic issues of the procedure for setting up disciplinary commissions that should conduct official investigations into the violation of official discipline by the police. It is noted as a lack of absence of the competitive procedure when appointing the head of the National Police. Legislative provisions concerning the regulation of police measures were examined. The necessity of detailing the provisions of «sufficient grounds to believe» at the level of the law is proved when establishing the grounds for checking documents of persons, superficial inspection of a person, superficial inspection of a thing or vehicle, temporary restriction of the actual possession of the thing or movement of the vehicle. It was concluded that it is necessary to consolidate the power of the police to carry out administrative supervision of persons released from places of deprivation of liberty, as well as the right of the police to use police coercive measures. The necessity of weighting and concretizing the formulations of separate norms on the use of police coercive measures is proved. A platoon was made about the need to revise the rules governing the use of firearms. The content of the forms of public control of the police is analyzed and it is suggested to provide for the possibility for the head of the police to be heard when considering the issue of adopting a resolution of mistrust, as well as the findings of the Cabinet of Ministers of Ukraine regarding the standardization of the procedure for assessing the level of public confidence in the police.

Keywords: *police measures, preventive police measures, coercive measures, administrative supervision of persons released from places of deprivation of liberty, forms of public control of the police.*

