

Адміністративно-правове регулювання діяльності національної поліції України під час дії правового режиму воєнного стану

*Іван Володимирович Захарчук¹, Михайло Андрійович Блонський²,
Денис Олександрович Кузик³, Дмитро Володимирович Мельник⁴,
Володимир Ігорович Любчинський⁵*

Опубліковано	Секція	УДК
31.01.2024	Право	35

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10597246>

Анотація. У статті розкриті основні шляхи до адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України, методи їх покращення, обґрунтування необхідності продовжувати дослідження більш прогресивних та ефективних засобів забезпечення не лише кращого виконання поліцейських функцій, а й збереження кадрового складу, надання переваги зниженню емоційної напруги у поліцейським під час несення служби в регіонах активних бойових дій. Дослідження виконане з огляду на те, що з моменту введення воєнного стану на плечі законодавців, Національної поліції України та адміністративного апарату із забезпечення її діяльності випало багато вимушених та в дечому радикальних змін, хоч і тимчасових. Найголовнішою проблематикою в царині адміністративно-правового регулювання діяльності НПУ визначено баланс між вимушеними заходами, покликаними забезпечити територіальну цілісність та стабільність всередині держави та принципами доброчесності, законності, дотримання рамок заходів поліцейського примусу та впливу, встановлених законодавством. Наголошено на необхідності чіткого визначення на нормативно-правовому рівні та розмежування на практиці постійних та тимчасових (вимушених через воєнний стан) повноважень та функцій поліцейських. Пропоновано проводити більш ґрунтовні дослідження можливостей забезпечення безпечної для самої поліції діяльності по підтриманню внутрішньої стабільності в Україні на фоні активної фази війни.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, Національна поліція України, воєнний стан, поліцейський примус, повноваження поліцейських.

Administrative and legal regulation of the activities of the National Police of Ukraine during the legal regime of martial law

¹ аспірант ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», <https://orcid.org/0000-0002-3983-7911>

² аспірант ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», <https://orcid.org/0000-0003-4550-2410>

³ аспірант ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», <https://orcid.org/0009-0008-8171-2718>

⁴ аспірант ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», <https://orcid.org/0009-0001-8011-8871>

⁵ аспірант ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», <https://orcid.org/0009-0007-8572-6247>

Анотація. Since the introduction of martial law in Ukraine, changes have affected not only political centers and degrees of increased responsibility for decisions taken by the authorities, but also the activities of individual bodies, in particular law enforcement. The basis of national security and sovereignty is undoubtedly the Armed Forces of Ukraine, but the guarantee and main foundation of the solid foundation of all the above achievements of our statehood is a stable and safe environment within society. This task is assigned primarily to law enforcement agencies, such as the National Police of Ukraine.

The article reveals the main ways to administrative and legal regulation of the National Police of Ukraine, methods of their improvement, justification of the need to continue researching more progressive and effective means of ensuring not only better performance of police functions, but also the preservation of personnel, giving priority to reducing emotional stress in police officers time of service in regions of active hostilities. The study was carried out in view of the fact that since the introduction of martial law, many forced and in some cases radical changes, albeit temporary, fell on the shoulders of legislators, the National Police of Ukraine and the administrative apparatus to ensure its activities. The most important issue in the field of administrative and legal regulation of the activities of the NPU is the balance between coercive measures designed to ensure territorial integrity and stability within the state and the principles of integrity, legality, compliance with the framework of police coercion and influence measures established by law. The need for a clear definition at the normative and legal level and delineation in practice of permanent and temporary (forced due to martial law) powers and functions of police officers was emphasized. It is proposed to carry out more thorough studies of the possibilities of ensuring safe activities for the police themselves to maintain internal stability in Ukraine against the background of the active phase of the war.

Key words: administrative and legal regulation, National Police of Ukraine, martial law, police coercion, powers of police officers

Вступ

Постановка проблеми. Загальновідомим фактом є те, що починаючи з 5 год. 30 хвилин 24.02.2022 Указом Президента України №64/2022 строком на 30 діб на всій території України було введено правовий режим воєнного стану [1] внаслідок підступного нападу військ російської федерації (далі – рф) на територію України. Загалом, зміни торкнулись не лише політичних осередків та ступенів підвищеної відповідальності за прийняті владою рішення, а й діяльності окремих органів, зокрема правоохоронних. Основа національної безпеки та суверенітету – це безперечно Збройні Сили України, проте запорука та головна підвалина міцного фундаменту всіх вищенаведених здобутків нашої державності – це стабільна та безпечна обстановка всередині соціуму. Дана задача віднесена в першу чергу до органів охорони правопорядку, таких як Національна поліція України.

З моменту введення воєнного стану на плечі законодавців, Національної поліції України та адміністративного апарату із забезпечення її діяльності випало багато вимушених та в дечому радикальних змін, хоч і тимчасових. Найголовнішою проблематикою в царині адміністративно-правового регулювання діяльності НПУ є, звісно ж, баланс між вимушеними заходами, покликаними забезпечити територіальну цілісність та стабільність всередині держави та принципами доброчесності, законності, дотримання рамок заходів поліцейського примусу та впливу, встановлених законодавством. Проблеми в регулюванні законності та правомірності вчинюваних дій з боку поліцейських існували і до повномасштабного вторгнення, і саме цей факт необхідно додавати до проблем, що виникли після 24.02.2022.

Тобто, з огляду на вчені думки, що панують у науковому товаристві, необхідність більш суворого та регламентованого контролю за дотриманням принципів законності

та доброчесності у діях поліцейських є досить гострою, нарівні з питаннями військового вторгнення РФ. Війна та економічні фактори, викликані першою, по суті висвітлюють проблеми регуляції (як законодавчого, так і практичного) правоохоронної діяльності, котрі в чомусь були проігноровані в минулому.

Мета роботи полягає у детальному аналізі основ та змінних в адміністративно-правових засадах, котрими регулюються діяльність НПУ, її посадовців, окремих працівників правоохоронних органів та підрозділів. Також до мети даної статті варто віднести виявлення найкращих методів та пропозицій для удосконалення адміністративних основ законодавчого та відомчого регулювання діяльності Національної поліції України.

Стан дослідженості тематики. Темою адміністративних засад діяльності та методів регулювання діяльності поліції цікавились такі вітчизняні науковці, як Ващук Н.Ф., Будзинський М.П., Моїсєєва А., Іщенко Ю., Ковалів М.В., Іваха В.О., Безпалова А.І., Шпиталенко Г.А., Турбал А.Є., але не виключно. Серед основних тем досліджень присутні особливості роботи правоохоронних органів, зокрема НПУ, в умовах воєнного стану, поліцейська (вона ж адміністративна) діяльність в рамках воєнного стану та засади правового регулювання поліцейської діяльності як при підтриманні правопорядку всередині країни, так і при відсічі збройній агресії РФ проти України.

Результати

Відповідно до ч. 1 ст. 16 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» правоохоронні органи мають повноцінно залучатись до здійснення заходів [2], спрямованих на підтримання правопорядку, захисту територіальної цілісності України та її суверенітету, а також забезпечення безпеки життєдіяльності громадян під час дії правового режиму воєнного стану. Очевидним фактом наразі є те, що повноваження та перелік функцій та завдань поліції значно розширили, на відміну від довоєнних повноважень даного органу. Наприклад, були прийняті зміни до Закону України «Про національну поліцію» у частинах, що стосуються витребування інформації, несення служби не в однострої поліцейського, більш активна співпраця з Інтер- та Європол. Серед інших нововведень варто виділити право поліції використовувати більш широкий спектр технічних приладів та засобів для ефективнішого виконання своїх обов'язків на час дії воєнного стану, право використання даних та інформації, отриманих за допомогою відео- чи фототехніки, котра перебуває у чужому володінні, збір біометричних даних (у відповідності до КПК України), розмінування територій та забезпечення можливості техніко-криміналістичного огляду місця події. Із цікавого ще варто зазначити, що наразі Закон «Про національну поліцію» регулює використання поліцейськими не лише власних спеціальних засобів, а й підручних, якщо цього вимагає ситуація, що склалась: чинення опору поліцейському, необхідність швидкого реагування для затримання особи, або навіть відбиття ворожого нападу. Тобто, зміни до Закону регламентують розширений список можливих заходів примусу та засобів [3].

Якщо детальніше розглянути зміни, що зачіпають саме адміністративне регулювання діяльності та повноважень поліцейських під час воєнного стану, то можна прослідкувати цікавий взаємозв'язок. Що ширший перелік повноважень та можливих форм поведінки поліцейського під час воєнного стану в рамках закону, тим нагальніша потреба аналізувати вчинені НПУ дії, забезпечити їхнє всебічне документальне підтвердження та збереження цих даних на післявоєнний період для виявлення потенційних порушень, що могли бути вчиненими внаслідок безвідповідальності, казуального ставлення до роботи поліцейського, або навпаки – у станах крайньої необхідності чи непереборної сили. Пов'язане це із тим, що нововведення, прийняті до Закону «Про національну поліцію» діють та застосовуються поліцейськими лише на

період воєнного стану та 60 днів після його припинення або скасування, а отже збір даних про проведені адміністративні та поліцейські дії та їх аналізування для кращого розуміння наслідків (позитивних та негативних) прийнятих до Закону тимчасових змін.

Іншим цікавим аспектом адміністративно-правового регулювання додаткових повноважень поліцейських, на думку деяких вчених, є проблема необхідності у посиленій відповідальності відповідно до обсягу повноважень та можливих поліцейських дій та заходів, передбачених Законом. На прикладі робіт Гіденко Є.С. висвітлена основна проблема, пов'язана із адміністративним ресурсом поліції на час воєнного стану. Полягає вона у тому, що надавши поліцейським більше повноважень, була підвищена не лише їхня службова відповідальність, а й обсяг службових завдань [4].

На думку Голуб М.В. під час активної фази війни, адміністративний ресурс Національної поліції надто розгалужений на забезпечення громадського порядку, охорони прав та свобод громадян, підтримання стабільності всередині країни (що, здебільшого, відповідає довоєнним повноваженням поліцейських) та на додаткові компетенції військового часу, котрі створюють значно більший обсяг можливих до виконання завдань. Негативним наслідком такого розфокусування поліції може стати часткова неможливість забезпечення кадровими, оперативними та організаційно-правовими ресурсами усіх галузей поліцейської діяльності [4, 5]. Іншими словами, баланс воєнних поліцейських заходів, як більш пріоритетних наразі, може превалювати над заходами довоєнного періоду, таких як підтримання громадського порядку та несення служби із громадським нахилом.

Продовжуючи думку попередніх вчених, необхідно більш змістовно заглибитись у специфіку поліцейської діяльності під час дії воєнного стану: адміністративну та спрямовану на захист держави. Основними складовими адміністративної діяльності поліції під час правового режиму воєнного стану є превентивні заходи та несення служби патрулюванням та на блокпостах. Наведені приклади є основними напрямками здійснення небойової діяльності поліції, та, що найвагомніше, є тими факторами діяльності поліції, котрі можуть бути оцінені та помічені широким загалом суспільства. Саме регулювання цих організаційно-правових видів заходів має на меті запобігання потенційним злочинам, в тому числі спрямованих і проти основ національної безпеки.

Проте, навіть під час дії воєнного стану такий превентивний захід як перевірка документів або поверхнева перевірка особи повинні проводитись у чітко встановленому законом порядку, із дотриманням усіх необхідних процедур. З огляду на загальну практику дій поліцейських щодо перевірки документів часто трапляються порушення прав громадян або самої процедури перевірки документа, що не є вимушеним кроком в умовах війни згідно чинного законодавства. Так, згідно із Постановою Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану» від 29.12.2021 №1456 підстави для перевірки документів особи під час дії воєнного стану викладені у вичерпному переліку, а саме:

1. якщо особа має зовнішні ознаки, схожі на ознаки особи, яка перебуває в розшуку, або безвісно зниклої особи;
2. якщо існує достатньо підстав вважати, що особа вчинила або має намір вчинити правопорушення;
3. якщо особа перебуває на території чи об'єкті із спеціальним режимом;
4. якщо в особі є зброя, боєприпаси, наркотичні засоби та інші речі, обіг яких обмежений або заборонений або для зберігання, використання чи перевезення яких потрібен дозвіл, якщо встановити такі права іншим чином не можливо;

5. якщо особа перебуває в місці вчинення кримінального, адміністративного правопорушення або дорожньо-транспортної пригоди, іншої надзвичайної події;
6. якщо зовнішні ознаки особи чи транспортного засобу або дії особи дають достатні підстави вважати, що особа причетна до вчинення правопорушення, транспортний засіб може бути знаряддям чи об'єктом вчинення правопорушення;
7. порушення особою відповідних заборон, введених на території, де запроваджено правовий режим воєнного стану [6].

Зважаючи на вищенаведений вичерпний список, підстави для перевірки документів у особи не можуть бути розширені за внутрішнім переконанням поліцейського навіть під час дії воєнного стану в Україні і, нажаль, інколи це призводить до порушення прав та свобод громадян без нагальної на те причини. Сюди ж входять спірні питання щодо перевірки документів у особи для подальшого вручення повістки для явки особи до відповідного Територіального центру комплектування та соціальної підтримки (ТЦК та СП), що, згідно законодавству, не є підставою для пред'явлення документів поліції.

Аналізуючи заходи поліцейської діяльності із розширеного переліку, а саме тих, що стосуються тимчасових змін, внесених до Закону «Про Національну поліцію», виникає логічне припущення, що під час ведення активних бойових дій та виконання поліцейськими своїх завдань по протидії посяганням на територіальну цілісність та суверенітет України, поліцейські службовці можуть переживати досить сильні емоції та знаходитись у стані постійного емоційного напруження. Експерти та законодавці у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності поліції наголошують, що для кращого, більш ефективного виконання покладених на поліцейських завдань, при цьому мінімізуючи загрози смерті або каліцтва, необхідно внести до законодавства або інструкцій певні затверджені алгоритми дій по забезпеченню стабільності та безпеки на деокупованих територіях та в тилкових регіонах, що потребують поліцейського контролю. Існує популярна думка, що даний крок зможе вирішити проблему кореспондування прав та обов'язків поліцейських в умовах змін в законодавстві на фоні війни та воєнного стану. Поліцейські стануть більш чітко усвідомлювати ступінь наданих їм прав та обсяг відповідальності за невиконання обов'язків перед державою та суспільством. Це, в свою чергу, може нівелювати не лише вплив стану емоційного напруження від нерозуміння подальших дій по забезпеченню безпеки та поліцейських функцій на ввіреній території, а й допоможе попередити необдумані та протиправні дії зі сторони поліцейського.

Висновки

Підсумовуючи вищенаведені факти та судження науковців, необхідно чітко визначити на нормативно-правовому рівні та розмежувати на практиці постійні та тимчасові (вимушені через воєнний стан) повноваження та функції поліцейських. Варто проводити більш ґрунтовні дослідження можливостей забезпечення безпечної для самої поліції діяльності по підтриманню внутрішньої стабільності в Україні на фоні активної фази війни.

Список використаних джерел

1. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022 : станом на 10.11.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
2. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII : станом на 19 жовт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

3. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII : станом на 1 січ. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (Гіденко Є.С. Дії працівників національної поліції України в умовах воєнного стану. *Молодий вчений*. 2022. № 6 (106). С. 87–89. URL: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2022-6-106-19>
4. Голуб М.В. Взаємодія поліції та населення як обов'язкова умова забезпечення належного стану публічного порядку в сучасних умовах. *Форум права*. 2016. No 2. С. 30–33.
5. Про затвердження Порядку перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану : Постанова Каб. Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1456. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1456-2021-п#Text>