

13. Рішення КСУ № 20-рп/2011 від 26 грудня 2011 р. Справа про конституційність п. 4 розд. VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про державний бюджет України на 2011 рік». URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/639>.

14. Рішення КСУ № 24-рп/2008 від 16 жовтня 2008 р. Справа про конституційність положень ст. ст. 1, 2, 4, 6 Закону України «Про передачу колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» у державну власність», постанови Верховної Ради України «Про визнання колекції образотворчого мистецтва національним надбанням України». URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/544>.

15. Рішення КСУ № 10-п/2019 від 16 липня 2019 р. Справа про конституційність Закону України «Про освіту». URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/10_p_2019_0.pdf.

16. Рішення КСУ № 6-рп/2016 від 8 вересня 2016 р. Справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій. URL: <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6-pn-2016.pdf>.

17. Рішення КСУ № 9-п/2019 від 16 липня 2019 р. Справа про конституційність Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки». URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/9_p_2019.pdf.

18. Рішення КСУ № 12-п/2019 від 20 грудня 2019 р. Справа про конституційність положень ч. 2 ст. 135 Житлового кодексу Української РСР. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/12_p_2019.pdf.

19. Рішення КСУ № 26-рп/2009 від 19 жовтня 2009 р. Справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/586>.

УДК 342.951:351.741

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.5>

ТОВПИГА Л.М., ПЕНДЮРА М.М.

ІННОВАЦІЇ В ПОЛІЦЕЙСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Ухвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», якою було закріплено чотири основні напрями розвитку нашої країни, є важливою передумовою впровадження в державі європейських стандартів життя, виходу України на провідні позиції світу, забезпечення на якісно новому рівні прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Запропонована та поступово здійснювана реформа органів правопорядку передбачає саме коригування їхніх завдань і функцій, зміну ставлення органів правопорядку до виконання службових обов'язків у напрямі усвідомлення їх як надання оплачуваних державою послуг щодо гарантування безпеки кожної людини, її особистих та майнових прав, суспільних і державних інтересів. Протягом останніх п'яти років в Україні органи правопорядку набували все більше повноважень та функцій. Було ухвалено низку фундаментальних законів, які давали змогу регулювати їхню професійну діяльність. На жаль, треба констатувати, що нині, в умовах швидкоплинних нових суспільних відносин, існуюча в Україні модель поліцейської системи ще за багатьма критеріями не відповідає зростаючим потребам суспільства та загальноновизнаним міжнародним демократичним стандартам у цій сфері. Це найближчим часом може стати перешкодою для подальшого розвитку правовідносин в економічній, соціально-політичній та інших

© ТОВПИГА Л.М. – аспірант кафедри теорії держави та права (Національна академія внутрішніх справ)

© ПЕНДЮРА М.М. – кандидат юридичних наук, доцент, підполковник поліції, доцент кафедри теорії держави та права (Національна академія внутрішніх справ)

сферах суспільного й державного життя, формування повноцінного громадянського суспільства. Сучасні зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування правоохоронної системи, курс держави на євроінтеграцію детермінують потребу у швидкому реформуванні системи органів правопорядку, адаптації її до суспільних потреб і можливостей держави. Характерний для радянських часів метод реформування апарату управління шляхом лише його скорочення нині не можна розглядати як ефективний. Насамперед потрібний системно-структурний та системно-функціональний підхід, який надасть змогу вдосконалити діяльність органів правопорядку шляхом оптимізації їхніх завдань і функцій, структури та чисельності, фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового та кадрового забезпечення. Повноцінний розвиток України неможливий без створення єдиної стійкої і функціональної системи органів правопорядку як частини сектора національної безпеки.

Ключові слова: Національна поліція, інновації, реформування, поліцейський кодекс.

Adoption of the Sustainable Development Strategy “Ukraine – 2020”, which established four main areas of development of our country, is an important prerequisite for the implementation of European living standards, taking the world’s leading positions by Ukraine, ensuring a qualitatively new level of rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities. The proposed and gradually implemented reform of law enforcement agencies involves the adjustment of their tasks and functions, changing the attitude of law enforcement agencies to perform their duties in the direction of understanding them as providing state-paid services to ensure the safety of everyone, their personal and property rights, public and state interests. Over the last five years, law enforcement agencies in Ukraine have acquired more and more powers and functions. A number of fundamental laws were enacted to regulate their professional activities. Unfortunately, it should be noted that today, in the conditions of fleeting new social relations, the model of the police system existing in Ukraine still does not meet the growing needs of society and generally accepted international democratic standards in this area. In the near future this may become an obstacle to the further development of legal relations in economic, socio-political and other spheres of public and state life, the formation of a full-fledged civil society. Modern changes in the socio-economic and political-legal conditions for the functioning of the law enforcement system, the state’s course towards European integration determine the need for rapid reform of the law enforcement system, its adaptation to social needs and opportunities of the state. The Soviet-era method of reforming the administrative machinery by simply reducing it cannot be considered effective today. We need, first of all, a system-structural and system-functional approach, which will improve the activities of law enforcement agencies by optimizing their objectives and functions, structure and number, financial, logistical, organizational, legal and personnel support. Full-fledged development of the Ukrainian state is impossible without the creation of a single stable and functional system of law enforcement agencies as part of the national security sector.

Key words: National Police, innovation, reform, Police Code.

Вступ. На сучасному етапі становлення України як демократичної, правової держави нові державотворчі процеси потребують перебудови і значного підвищення рівня ефективності та якості діяльності органів правопорядку. Передусім, у розрізі нашої проблеми, ці вимоги стосуються новоствореної поліції – найчисленнішого загону правоохоронців, оскільки виконання нею завдань, пов’язане передусім з реалізацією низки принципів, що ґрунтуються на визнанні загальнолюдських цінностей: життя, безпеки, гідного ставлення до особи, посилення охорони прав та основоположних свобод громадян, різних форм власності й інших пріоритетів правового, демократичного суспільства, визначених Конституцією України. З моменту проголошення Україною незалежності в її соціально-політичному й економічному житті відбулися суттєві позитивні зміни. Ухвалено низку законів та інших підзаконних нормативно-правових актів, які змінили компетенцію органів державної влади, наповнили новим змістом права й обов’язки, що безпосередньо пов’язані зі сферою забезпечення й охорони громадського порядку і суспільної безпеки.

Виконання головного обов'язку держави – забезпечення прав і основоположних свобод людини та громадянина – неможливе без існування надійної правоохоронної системи, оскільки саме на неї покладаються основні завдання щодо забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів населення та суспільства від злочинних посягань. В умовах розбудови правової, соціальної держави роль і значення правового регулювання поліцейської діяльності набувають особливої гостроти. Адже на сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою забезпечення реалізації прав і свобод громадян у їх взаєминах з органами правопорядку є визначення зрозумілих, основних форм і напрямів діяльності їхніх структурних підрозділів, посадових осіб, які забезпечували б повсякденний демократичний режим цих відносин на основі верховенства права.

Здобуття Україною незалежності стало результатом утілення багатовікових прагнень українського народу. Але її подальша розбудова пов'язана з вирішенням складних політичних, економічних, соціальних і правових проблем. Однією з них є реорганізація державної влади, удосконалення системи і структури органів, які її репрезентують. Національна поліція України є невід'ємною складовою частиною, що забезпечує захист і гарантує безпеку громадян. З модернізацією суспільства, створенням нових технологій перед поліцією постає все більше і більше повсякденних завдань. Саме вона є найпершим захисником народу. Від здобуття незалежності країною суспільство змінилось, це стимулює запровадження нових стратегій та законів, а отже, правоохоронна система повинна продовжувати реформування. Питання інновацій поліцейської діяльності натепер особливо актуальне, оскільки в непростій ситуації країни особливої уваги потребують безпека та довіра громадян. Проте традиції дослідження сутності поліцейської діяльності були закладені ще впродовж другої половини XVIII – на початку XXI ст. у роботах низки закордонних і вітчизняних поліцейств. Так, окремі аспекти поліцейської діяльності аналізуються в дослідженнях Г. Абадинського, Ю. Аврутіна, К. Бельського, Ж. Веделя, Є. Гіди, І. Голосниченка, С. Гончарука, І. Горшеньової, А. Губанова, Р. Драго, Д. Інсіарді, Г. Келлінга, К. Кенні, А. Комзюка, В. Манохіна, О. Остапенка, Л. Попова, О. Проневича, Ю. Римаренка, М. Смирнова, Ю. Соловєя, Ю. Старилова, В. Шадріна, С. Яценка й ін.

Постановка завдання. Мета статті – на основі аналізу теоретичних засад, законодавчих актів, міжнародних документів висвітлити основні інновації поліцейської діяльності за останні п'ять років, для подальшого вдосконалення законодавчої бази та поліцейської діяльності в Україні.

Об'єкт дослідження – правові норми, які регулюють суспільні відносини у сфері поліцейської діяльності.

Предмет дослідження – інновації в поліцейській діяльності.

Нинішнє дослідження проводилось кафедрою теорії держави та права Національної академії внутрішніх справ. Воно розпочалося у вересні 2019 р. і закінчилось у березні 2020 р. Дослідження проводилось у співпраці з Національною поліцією України та представниками територіальних громад.

Результати дослідження. З моменту здобуття Україною незалежності держава крок за кроком наближається до західних стандартів. Усе далі відходить від тоталітарного режиму Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР), застарілих законів, взяла сталий вектор на Європейське Співтовариство. Щоб відповідати вимогам сьогодення, державі необхідно було реформувати структурні ланки правоохоронних органів, відповідно до сформованих світовою практикою засад функціонування, чітко визначити функціональні обов'язки і повноваження всіх правоохоронних органів та їхніх структурних підрозділів.

Згідно зі Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», повноцінний розвиток держави неможливий без створення ефективної системи органів правопорядку європейського зразка як частини сектора національної безпеки. Сучасні виклики і загрози, передусім гібридні, зумовлені впливом комплексу соціально-демографічних, економічних, політичних, правових, психологічних і технологічних чинників, вимагають швидкого, системного реагування, адекватної трансформації як усього сектора безпеки, так і системи органів правопорядку зокрема, а також включення її у сферу політичних пріоритетів держави. Роль Міністерства внутрішніх справ України полягає у створенні умов розвитку безпечного середовища життєдіяльності як основи безпеки на території України, а також сучасної системи внутрішньої безпеки, як чинника стримування подальшого поширення російської військової (гібридної) агресії [7]. Основними цілями цієї стратегії є забезпечення охорони прав людини й основоположних свобод, інтересів суспільства та держави.

Натепер інноваційними цілями Міністерства внутрішніх справ України є створення безпечного середовища для існування та розвитку вільного суспільства через формування та реалізацію державної політики у сфері внутрішніх справ, зміцнення довіри до органів право-

порядку з боку суспільства. Продовження розвитку України як безпечної європейської держави, в основі якої лежать інтереси її громадян та висока ефективність усіх складових частин системи МВС [7]. Стабільне й ефективне функціонування поліції є необхідною умовою для захисту конституційного ладу України, забезпечення законності і правопорядку, дотримання прав та свобод людини і громадянина (ст. 3 Конституція України). Від ефективності діяльності поліції залежить стабільність суспільного розвитку та реалізація національних інтересів. Усі етапи розвитку суспільства приводять до створення інновацій у всіх сферах, модернізації правоохоронної системи.

Після Революції гідності українському суспільству хотілось докорінних змін, особливо у сфері державного управління. Спроба реформи правоохоронної системи – це, здавалося, те, що вдалося зрушити з місця. Поліцейська діяльність упродовж свого реформування обґрунтовується зміною підходів до законодавчого визначення ролі та місця поліції серед органів правопорядку. Перша інновація, про яку всі почали говорити ще у 2014 р., – ухвалений Верховною Радою України 2 липня 2015 р. Закон «Про Національну поліцію», підписаний Президентом України Петром Порошенко 4 серпня 2015 р. у присутності нових патрульних поліцейських. Закон набрав чинності 7 листопада 2015 р. Це фактично перший та поки що єдиний законодавчий документ, який регулює діяльність центрального органу виконавчої влади, який служить суспільству. Він є найяскравішим доказом проведення реформ у країні, адже одним із найважливіших завдань держави донині залишається розбудова ефективної правоохоронної системи. Його обсяг – 105 статей порівняно із 27 статтями Закону України «Про міліцію» – однозначно визначає його детальність і виваженість [5]. Для впровадження цього Закону було ухвалено рішення використати успішний грузинський досвід.

Натепер діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства, спрямована на задоволення їхніх потреб. Рівень довіри населення до поліції – основний критерій оцінки ефективності діяльності її органів і підрозділів (ст. 9 Закону «Про Національну поліцію»). Це перший крок відходження від радянської системи, який приніс позитивний досвід. Вдалось запустити європейську модель патрульної поліції [5].

Національна поліція України (далі – поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Замість системної корупції в ДАІ ми отримали орган, який складається з людей, які раніше не працювали в силових структурах. Натепер Національна поліція орієнтована на громадян. Орієнтованість поліцейської діяльності на громаду полягає не лише в тісній взаємодії з населенням, але також у вирішенні проблем самої громади. Це передбачає новий підхід до побудови органів поліції та підбору кадрів [6].

Якщо успадкована від колишнього СРСР мілітаризована модель МВС спрямовувалася переважно на жорстке реагування в умовах організованої злочинності, масових заворушень, активізувалася переважно тоді, коли злочин уже був учинений або готувався, то нині необхідно забезпечити постійний інтерес поліцейських до потреб громади в безпеці, незалежно від масштабності викликів, імовірності настання негативних наслідків. Центральне місце тут посідає налагодження поліцейськими довірчих відносин із населенням, уважність до потреб громади у безпеці, толерантне ставлення до вразливих категорій суспільства, упровадження новітніх технологій у сфері інформування про кримінальні правопорушення, про наявність ризиків для життя та здоров'я осіб. Усе це разом має викликати довіру населення до органів правопорядку, бажання сприяти їхній діяльності – аж до готовності брати особисту участь в убезпеченні громади [6].

Можемо стверджувати, що впродовж п'яти років суспільство має більше довіри до поліції. Збільшилась кількість штрафів, завдяки патрульній поліції зменшилась кількість правопорушень та злочинів. Стало безпечніше ходити вулицею. Але позитивні новації, а саме: деполітизацію діяльності поліції, сервісну функція поліції (ст. 2 Закону), а також унормування різних процедур застосування поліцейських заходів, спецзасобів тощо, відкриті конкурси й ін., не завадили експертам Ради Європи зробити детальний аналіз Закону, у результаті якого з'явилися Коментарі Генерального директорату із прав людини та верховенства права Ради Європи, запропоновано 29 зауважень і рекомендацій. Серед принципових пунктів можемо назвати такі: наявність у системі закладів охорони здоров'я, відсутність визначення повноважень і чіткої структури підрозділів поліції, збереження мілітарних спеціальних звань шкодить формуванню цивільного характеру поліцейської служби, «значні й надмірні повноваження» Президента України у сфері тощо [1].

Щодо застосування вогнепальної зброї в Законі України «Про національну поліцію» порівняно із Законом «Про міліцію» існують певні нові моменти. Відповідно до цього Закону, поліцейські, якщо порівнювати з міліціонерами, отримали більше підстав використовувати зброю. Поліцейський має право дістати пістолет, коли він запідозрив людину у вчиненні правопорушення. Однак у Законі не конкретизовано, яке саме повинно бути правопорушення для того, щоб поліцейський дістав зброю і приготувався стріляти [3].

Потрібно зауважити, реформа поліції має передбачати децентралізацію компетенцій: охорона громадського порядку і розслідування дрібних правопорушень – це компетенція місцевої поліції, а економічні злочини, важкі злочини, убивства, грабежі – це компетенція Національної поліції. Так це влаштовано у Франції, Туреччині, Сполучених Штатах [1]. Ми досі не досягли того, щоб поліція стала сервісом, послугою, яку люди у громаді замовляють, отримують і мають право її оцінити, якщо їм щось не подобається – змінити [1]. Нині змінилися підходи до правоохоронної діяльності у світі, і Україна відстає у впровадженні цих підходів. Це означає, що ми у процесі реформування.

Ще однією інновацією є Поліцейський кодекс України. З метою вироблення єдиного консолідованого підходу щодо регулювання безпеки людини, суспільства, держави, забезпечення надійного правопорядку та добробуту громадян нині розробляється системний законопроект – Поліцейський кодекс України, що складається із трьох розділів. У ньому описано цілі, завдання, гносеологічні основи діяльності поліції, відповідно до сучасних умов верховенства права, а також керівні функції і конкретні професійні принципи. На основі міжнародного досвіду таких країн, як Франція, Німеччина, Польща, пропонується запровадити Поліцейський кодекс України. Варто підкреслити, що нині діяльність поліції країн континентальної правової сім'ї унормована трьома системами правового забезпечення: 1) національно-правового, 2) міжнародно-правового, 3) міждержавного правового забезпечення. Система національно-правового забезпечення діяльності поліції країн континентальної правової сім'ї (Франція, Німеччина, Польща й ін.) представлена актами внутрішньодержавного законодавства. До цих законодавчих актів належить і запропонований Поліцейський кодекс України, який регламентує правовий порядок поліцейської діяльності. Міжнародно-правова система нормативного забезпечення діяльності поліції цих країн представлена низкою фундаментальних міжнародних нормативно-правових документів Організації Об'єднаних Націй із прав людини, які прогресивна міжнародна спільнота визнала порушними. Це передусім Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 16 грудня 1966 р. [2].

Що стосується розроблення законопроектів у галузі поліцейської діяльності, то варто погодитися з Натаном В. Піно та Майклом Д. Вятровскі, які зазначають, що такі принципи, як легітимність, прозорість, підзвітність, відданість демократизації суспільства та правам і свободам людини та громадянина є основними під час створення сучасної демократичної моделі системи поліції у світі [8], а це означає, що міркування цих учених є надзвичайно актуальними, тому ці положення і принципи діяльності поліції варто закріпити в новому Поліцейському кодексі України. Необхідно акцентувати також увагу на тому, що в Поліцейському кодексі України треба вказати, що до заходів соціального захисту поліцейських варто віднести: грошове утримання, забезпечення форменим одягом, амуніцією і спеціальним обмундированням, безоплатне отримання житла в місцевості проходження служби, безоплатні профілактичні медичні огляди та медичне обслуговування державним коштом, оздоровчі виплати в період реабілітації в разі зазнання травми чи каліцтва під час виконання службових обов'язків. У даному Кодексі необхідно визначити, що до кола заходів правового захисту належать: право поліцейських службовців на створення профспілок для захисту своїх прав, право на звернення особи до компетентних судових, адміністративних чи законодавчих органів, які покликані захищати права людини (наприклад, право оскаржити в незалежному та неупередженому суді заходи дисциплінарного стягнення чи кримінальний вирок, які винесені стосовно конкретного поліцейського службовця), обов'язок держави захищати особу в разі необґрунтованих звинувачень проти неї у зв'язку із професійною діяльністю, неприпустимість стороннього впливу на поліцейських службовців під час здійснення ними професійних службових повноважень [4].

Висновки. Отже, у вдосконаленні нормативно-правової бази регулювання поліцейської діяльності треба враховувати всі інновації сьогодення. Адже головний обов'язок держави – це забезпечення прав і основоположних свобод людини та громадянина, що неможливе без існування надійної правоохоронної системи, оскільки саме на неї покладаються основні завдання щодо

забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів населення та суспільства від злочинних посягань. Ухвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» дало поштовх для реформування поліції, що приведе до впровадження європейських стандартів у правоохоронній системі.

Реформа органів правопорядку передбачає коригування їхніх завдань і функцій за допомогою системно-структурного та системно-функціонального підходу. Адже саме це є запорукою розвитку поліцейської діяльності, інструментом, який стане реальною зброєю в боротьбі зі злочинністю. Натепер інноваційними цілями Міністерства внутрішніх справ України є створення безпечного середовища для існування та розвитку вільного суспільства через формування та реалізацію державної політики у сфері внутрішніх справ, зміцнення довіри до органів правопорядку з боку суспільства. Продовження розвитку України як безпечної європейської держави, в основі якої лежать інтереси її громадян та висока ефективність усіх складових частин системи МВС.

Ще однією інновацією сьогодення є Поліцейський кодекс України, який регламентує правовий порядок поліцейської діяльності і дасть можливість вироблення єдиного консолідованого підходу щодо регулювання безпеки людини, суспільства, держави, забезпечення надійного правопорядку та добробуту громадян. Саме завдяки інноваціям у правоохоронній діяльності будуть внесені зміни до Закону України «Про Національну поліцію» відповідно до Стратегії розвитку МВС України, що означатиме узгодження національного законодавства з міжнародними стандартами.

Список використаних джерел:

1. Банчук О. Закон про поліцію: 29 зауважень з боку Європи. *Європейська правда*. 2015. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/09/22/7038450> (дата звернення: 17.03.2020).
2. Біленчук П., Ярмолюк А. Поліцейський кодекс України. Яким йому бути? *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 287–292.
3. Бурячок О., Внесок М. Бунге в розвиток поліцейської науки. *Вітчизняна та зарубіжна наука на початку другої декади ХХІ століття : матеріали Міжнародної конференції*, м. Київ, 2 березня 2013 р. Київ, 2015. Ч. 1. С. 100.
4. За пять дней работы новой патрульной службы киевляне увидели, чем полиция отличается от милиции. *Факты*. 2015. URL: <https://fakty.ua/202512-za-pyat-dnej-raboty-novoj-patrujnoj-sluzhby-kievlyane-uvidele-chem-policiya-otlichaetsya-ot-milicii> (дата звернення: 17.03.2020).
5. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. №580–VIII. *Законодавство України* : база даних / Верховна Рада України. Дата оновлення: 12.03.2020. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-1>. (дата звернення: 17.03.2020).
6. Поліцейська діяльність, орієнтована на громаду, в Європі : концепції, теорія та практика / за ред. О. Банчук, І. Дмитрієва, З. Саїдова ; пер. укр. мовою С. Сизенко. Київ, 2015. URL: https://pravo.org.ua/img/books/files/14586534582015_community_oriented_policing_in_europe.pdf (дата звернення: 17.03.2020).
7. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 р. *Міністерство внутрішніх справ України* : офіційний вебсайт. URL: https://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm (дата звернення: 17.03.2020).
8. Pino N., Wiatrowski M. The principles of democratic policing. *Democratic policing in transitional and developing countries*. Routledge. 2016. P. 81–110.