

# **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ ГРУЗІЇ, КРАЇН БАЛТІЇ ТА УКРАЇНИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

**ЧУМАК ВОЛОДИМИР ВАЛЕНТИНОВИЧ**

доктор юридичних наук, професор, директор ПНУ «Науково-дослідний інститут правових та соціальних наук»

Робота на здобуття премії Президента України для молодих вчених 2022 р.

Харків - 2022



# Характеристика роботи

*Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у сфері діяльності поліції Грузії, країн Балтії та України.*

*Предмет дослідження становлять адміністративно-правові засади діяльності поліції Грузії, країн Балтії та України через здійснення їхнього порівняльного аналізу.*

*Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу наукових праць, законодавства Грузії, країн Балтії, України та практики його реалізації визначити специфіку адміністративно-правових засад діяльності поліції Грузії, країн Балтії, а також надати ґрунтовні пропозиції та рекомендації щодо шляхів використання позитивного зарубіжного досвіду для удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів Національної поліції України та впровадження в Україні новітніх стандартів поліцейської діяльності.*



## Завдання:

- визначити методологічні засади діяльності поліції в системі органів публічної влади сучасної держави;
- охарактеризувати організаційне та правове забезпечення функціонування поліції Грузії та країн Балтії;
- дослідити поняття та сутність превентивної та інтервенційної діяльності поліції Грузії та країн Балтії;
- проаналізувати особливості адміністративно-правових засад кадрового забезпечення поліції Грузії та країн Балтії;
- запропонувати напрямки удосконалення організації та діяльності Національної поліції України з урахуванням успішного зарубіжного досвіду



**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що робота є одним із перших комплексних досліджень, у якому з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права розкрито специфіку адміністративно-правових засад діяльності поліції Грузії, країн Балтії, а також надано ґрунтовні пропозиції та рекомендації щодо шляхів використання позитивного зарубіжного досвіду для удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів Національної поліції України та впровадження в Україні новітніх стандартів поліцейської діяльності.



Під час проведення дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень і висновків. Основні з них такі:

*вперше:*

– розкрито зміст завдань поліції (надання поліцейських послуг) у їх вираженні через часткові цілі: забезпечення публічної безпеки та порядку; охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидія злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги;

– встановлено, що поліцейські заходи, застосування яких урегульовано адміністративно-правовими нормами, є втіленням адміністративного примусу в правоохоронній діяльності поліції; сформульовано авторське визначення поняття адміністративного примусу як методу адміністративної діяльності поліції; систематизовано та класифіковано поліцейські заходи; виявлено недоліки положень Закону України «Про Національну поліцію», що стосуються змісту і видів поліцейських заходів; запропоновано шляхи їх усунення;

– визначено вичерпну систему нормативно-правових актів, що регламентують організацію та функціонування поліції Грузії та країн Балтії, в яких особливе місце відведено «поліцейським законам», тобто законам, призначеним для комплексного врегулювання окремих напрямів діяльності поліції; нормативно-правовим актам місцевих рад, які призначені для врегулювання діяльності муніципальної поліції та інституту помічників поліції, характерного для системи поліції Республік Естонія та Литва;



- застосовано правовий підхід, який забезпечує нормативно-текстуальну імплементацію поняття «презумпція правоти поліцейського» у межах норм Закону України «Про Національну поліцію» шляхом обґрунтування його фактичного існування, вдавшись до відсильної та банкетної норм вираження у положеннях останнього чинних норм Конституції України, КУпАП та КАС України, що створює правові передумови для втілення першого як ефективної юридичної гарантії діяльності поліції;
- проведено порівняльний аналіз правових засад застосування примусових заходів (фізична сила, спеціальні засоби, вогнепальна зброя) поліцейськими Грузії, країн Балтії та України, в результаті чого запропоновано імплементувати зарубіжний досвід використання у законодавстві понять «активне застосування вогнепальної зброї» та «пасивне застосування вогнепальної зброї» як таких, що об'єктивно відтворюють мету та процедуру використання цього виду примусового заходу;



- *удосконалено:*

- підхід щодо розуміння поліцейської діяльності крізь призму реалізації концепції «Community Policing», у результаті чого остання подана як нова поліцейська філософія або поліцейська парадигма, згідно з якою поліція та інститути громадянського суспільства спільно вирішують питання громади на регіональному та місцевому рівнях;

- поняття поліцейського права, яке визначено як сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері поліцейської діяльності, тобто діяльності органів виконавчої влади (посадових осіб) та інших уповноважених на це суб'єктів, поєднаної з безпосереднім вторгненням (гласним або негласним) у права та свободи фізичних і юридичних осіб;

- підхід щодо визначення взаємозалежності превенції та інтервенції у діяльності поліції, відповідно до якого превенція являє собою стратегічний напрям соціальної інтервенції при здійсненні завдань з підтримання публічного порядку та забезпечення публічної безпеки, втілюючись у формі встановлення контролю за станом злочинності, публічної безпеки та миру;



– розуміння поліції Грузії як відособленої правоохоронної установи, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ Грузії на правах самостійного департаменту, очолюваного директором, до складу якого входять інші департаменти – спеціально створені профільні підрозділи, що виконують окремі завдання, поставлені перед поліцією; поліції Латвійської Республіки, яка являє собою озброєний воєнізований державний або муніципальний орган, підконтрольний Міністерству внутрішніх справ Латвійської Республіки;

– класифікацію засад правового регулювання державно-службових відносин у поліції Грузії та країн Балтії, зокрема, запропоновано їх поділити на дві окремі групи, де перша об'єднує універсальні принципи побудови державно-службових відносин і відповідні, переважно законодавчі нормативно-правові акти, а друга – спеціальні засади та підзаконні нормативно-правові акти, на підставі яких розвиваються службові відносини в органах поліції.





**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що сформульовані в роботі висновки, пропозиції та рекомендації становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у: *науково-дослідній сфері* – як основа для подальших наукових розробок теоретичних і практичних питань адміністративної діяльності Національної поліції України; *сфері правотворчості* – у ході розробки та внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, які закріплюють правові засади діяльності Національної поліції України; у *правозастосовній діяльності* – впровадження отриманих результатів сприятиме підвищенню ефективності практичної діяльності підрозділів Національної поліції України; *освітньому процесі* – при проведенні занять з навчальних дисциплін «Адміністративне право і процес», «Адміністративна діяльність поліції», «Судові та правоохоронні органи України», «Захист та дотримання прав і свобод людини в діяльності поліції», «Організація служби дільничних офіцерів поліції», «Міжнародно-правові стандарти правоохоронної діяльності», підготовці освітніх програм, навчальних і практичних посібників, підручників, курсів лекцій.



У монографічному дослідженні здійснено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукової проблеми – визначення специфіки адміністративно-правових засад діяльності поліції Грузії, країн Балтії, а також формулювання ґрунтовних пропозицій та рекомендацій щодо шляхів використання позитивного зарубіжного досвіду для удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів Національної поліції України та впровадження в Україні новітніх стандартів поліцейської діяльності. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку концептуальних висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них такі.

Надано узагальнене розуміння поняття «поліція» як державного органу, що функціонує у системі Міністерства внутрішніх справ, виконуючи завдання та функції в межах своєї компетенції, окресленої законодавством.

Поліцейську діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання в сучасній державі визначено як особливий вид підзаконної, державно-управлінської, розпорядчої діяльності, що спрямована на охорону публічного порядку та забезпечення публічної (і т. ч. національної) безпеки та пов'язана із застосуванням заходів адміністративного припинення.



Систему європейських принципів діяльності поліції запропоновано поділити на: загальноправові (законність; верховенство права; дотримання прав і свобод громадян; гуманізм; деполітизація; розподіл влади; демократизм) та спеціальні європейські принципи (політична нейтральність; підзвітність; взаємодія з інститутами громадянського суспільства й органами державної влади; визначення рівня стандартів обслуговування та їх публікація; інформативність і гласність; вибір і консультація; допомога та ввічливість; виправлення помилок).

Дослідження функціонування інституту поліції в сучасних умовах євроінтеграції дало підстави стверджувати про необхідність текстуального відображення спеціальних принципів діяльності поліції, у результаті чого запропоновано внесення змін до розділу II чинного Закону України «Про Національну поліцію».

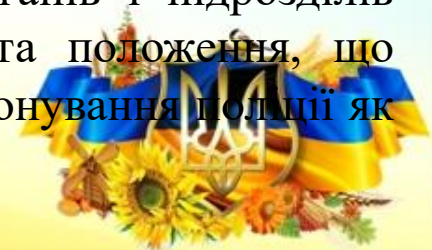
Обґрунтовано, що завдання є складовими елементами мети діяльності поліції, що означають цілі, досягнення яких бажане до визначеного моменту в часі в межах періоду, на який розраховано управлінське рішення відповідного органу чи підрозділу поліції.



Систематизовано завдання поліції, а саме: 1) захист конституційного ладу, державності, державного суверенітету та державного кордону; 2) захист і забезпечення реалізації основоположних прав і свобод громадян, їх законних інтересів; 3) забезпечення прав і законних інтересів юридичних осіб; 4) протидія злочинам та іншим соціальним патологіям; 5) запобігання, виявлення та розслідування злочинів та інших правопорушень; 6) виявлення причин і умов, що спричинили вчинення злочинів та інших правопорушень; 7) розшук і затримання осіб, які вчинили злочини, втекли з-під варти чи оголошені в розшук; 8) охорона публічного порядку та публічної безпеки; 9) забезпечення миру і громадського спокою; 10) захист індивідуальної, колективної чи державної, чи комунальної власності від протиправних посягань; 11) надання допомоги особам, які з особистих або будь-яких інших причин потребують допомоги, а також постраждалим особам внаслідок катастроф, техногенних чи природного характеру аварій, епідемій чи епізоотій; 12) протидія правопорушенням під час патрулювання; 13) забезпечення безпеки дорожнього руху й інших учасників дорожнього руху; 14) контроль за дозвільною системою та системою, що здійснює ліцензійні послуги населенню.

До функцій поліції віднесені: адміністративна, оперативно-розшукова, кримінальна процесуальна, охоронна, превентивна, дозвільна, публічно-сервісна функції.

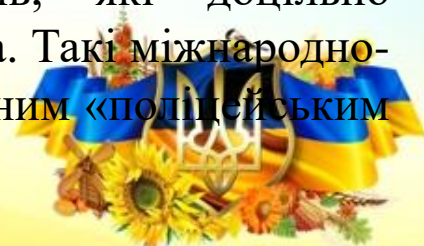
З'ясовано, що правові засади діяльності та функціонування органів і підрозділів поліції уособлюють собою вихідні, керівні, базові концепції та положення, що встановлюють порядок, межі та спосіб діяльності, а також функціонування поліції як цілісного суб'єкта реалізації поліцейської діяльності.



Доведено, що сучасним умовам діяльності поліції відповідають такі її правові форми: видання адміністративних актів; укладання адміністративних договорів; здійснення інших юридично значущих дій. До організаційних форм віднесено: організаційні, організаційно-технічні, матеріально-технічні та громадсько-організаційні заходи.

Обґрунтовано необхідність відновлення поліцейського права як окремої підгалузі адміністративного права, що може бути здійснено шляхом впровадження концепції поліцейського права Грузії та країн Балтії. Під поліцейським правом України запропоновано розуміти сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері поліцейської діяльності, тобто діяльності органів виконавчої влади (посадових осіб) та інших уповноважених на це суб'єктів, поєднаної з безпосереднім вторгненням (гласним або негласним) у права та свободи фізичних і юридичних осіб.

На підставі аналізу нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів поліції Грузії та країн Балтії, визначено місце та роль поліції у системі органів виконавчої влади, що зумовлено виключною соціальною місією поліції та визначенням пріоритетного принципу її діяльності – дотримання основоположних прав і свобод громадян. Своєю чергою, поліцейське законодавство Грузії та країн Балтії ґрунтується на постулатах міжнародної поліцейсько-правової доктрини. Одночасно глобалізація діяльності підрозділів поліції зумовила ухвалення профільними міжнародними організаціями низки документів, які доцільно виокремити в самостійну галузь міжнародного поліцейського права. Такі міжнародно-правові документи є своєрідним уніфікованим загальноцивілізаційним «поліцейським еталоном».



Порівняльний аналіз організаційної побудови загальнодержавних поліцейських відомств Грузії та країн Балтії свідчить, що міністерства, які реалізують правоохоронну функцію держави, є ключовими суб'єктами забезпечення внутрішньої безпеки держави. Зважаючи на зазначене, правоохоронну функцію поліції визначено як провідний напрям реалізації завдань з дотримання прав і свобод громадян, підтримання публічного порядку та публічної безпеки, а також протидії злочинності, що здійснюються відповідними правоохоронними органами, та як таку, що має як внутрішню, так і зовнішню спрямованість. Ієрархічність структури поліцейських систем зумовлює наявність структурних елементів різного рівня підпорядкування. Від особливостей окремо взятого елемента структури поліцейської системи залежить і організаційно-функціональна структура загальнонаціональних поліцейських відомств.

Визначено, що організаційна структура поліції Грузії на сьогодні суттєво відрізняється від функціональної структури Національної поліції України. Зазначено, що грузинська поліція – це сукупність відносно відокремлених один від одного структурних підрозділів – управлінь, що перебувають у єдиній системі Міністерства внутрішніх справ Грузії і мають спільне керівництво. Особливістю організаційно-функціональної структури поліції країн Балтії названо те, що литовська, латвійська й естонська поліції фактично є окремими департаментами в складі Міністерства внутрішніх справ і не є самостійними центральними органами виконавчої влади.

Зазначено, що реформи, проведені останнім часом у Грузії та країнах Балтії, позитивно позначилися на встановленні організаційних засад діяльності органів поліції, зокрема, під час реформування регіональних і місцевих територіальних відділів поліції у Грузії було розширено сферу їх повноважень, насамперед тих, що пов'язані з питаннями кадрового та матеріально-технічного забезпечення. Організаційна структура грузинської поліції на регіональному та місцевому рівнях передбачає пряме підпорядкування територіальних відділів поліції безпосередньо Міністерству внутрішніх справ Грузії.



Після реформування правоохоронної системи у країнах Балтії (Латвії, Литви та Естонії) так само, як у Грузії, змінилась організаційна побудова поліцейських відомств на регіональному та місцевому рівнях. У поліції Латвії, Литви та Естонії кожний окремий підрозділ апарату поліції очолює керівник, який одноособово здійснює керівництво підлеглими підрозділами, але сам безпосередньо підпорядкований і підзвітний Міністрові внутрішніх справ країни. До місцевих підрозділів поліції входять управління, відділи та відділення, які забезпечують охорону публічного порядку та безпеку дорожнього руху, протидіють злочинності, а також спеціальні підрозділи, що здійснюють антитерористичну діяльність.

Визначено, що адміністративно-правовий статус поліції Латвії, Литви й Естонії нерозривно пов'язаний із визначенням адміністративної правосуб'єктності поліції. На підтвердження цьому вказується, що обов'язковою умовою визнання юридичної особи суб'єктом адміністративного права є наявність у неї елементів адміністративної правосуб'єктності. Таким чином, поліція є суб'єктом адміністративного права.

Під адміністративно-правовим статусом поліції Латвійської Республіки розуміється система прав і кореспондуючих їм юридичних обов'язків, включаючи інші важливі елементи ефективного функціонування латвійської поліції. Адміністративно-правовий статус поліції Латвійської Республіки складають ті самі елементи, що й адміністративно-правовий статус грузинської поліції: повноваження поліції Латвії; принципи діяльності; гарантії та юридична відповідальність.



Адміністративно-правовий статус поліції Грузії та країн Балтії охарактеризовано як своєрідний правовий спосіб забезпечення ефективної діяльності поліції. Він також встановлює гідні гарантії професійної діяльності, досить широке коло повноважень, що деталізуються на регіональному та місцевому рівнях та співвідносяться між собою як «загальне» й «окреме». Акцентовано увагу на тому, що порівняно з вітчизняними гарантіями професійної діяльності поліцейських у Литві вони є більш розширеними, що сприяє формуванню у поліцейських внутрішньої мотивації до ефективного виконання покладених на них законом обов'язків, а це є запорукою ефективності роботи поліції в цілому.

Визначено, що адміністративну правосуб'єктність поліції країн Балтії охарактеризовано як таку, що є передумовою набуття адміністративно-правового статусу, та покладено в основу компетенції. Наголошено, що зміст поняття «адміністративна правосуб'єктність» розкривають адміністративна правоздатність (потенційна здатність суб'єкта мати права й обов'язки) та адміністративна дієздатність (можливість реалізовувати відповідні права й обов'язки в зазначеній сфері). Акцентовано увагу на тому, що адміністративна правосуб'єктність однаковою мірою, як у Грузії, так і в країнах Балтії, є передумовою набуття органами поліції адміністративно-правового статусу. Зроблено висновок про те, що лише суб'єкт, що наділений визначним обсягом адміністративної правосуб'єктності, має право набувати адміністративно-правового статусу.





З'ясовано, що превенція (роз'яснювально-превентивна діяльність) та інтервенція (застосування легітимних заходів примусу) залишаються стратегічними напрямками діяльності поліції Грузії та країн Балтії.

Встановлено, що превенція є різновидом здійснення функції соціального управління, що полягає у проведенні комплексних заходів зниження ймовірної протиправної поведінки серед населення, включення суб'єкта ймовірної протиправної поведінки до системи соціально-корисних заходів і формування корисних відносин шляхом обмеження участі останнього у системі негативних соціальних зв'язків.

Зроблено висновок, що роз'яснювально-превентивна діяльність поліції виступає своєрідним механізмом прояву гуманності функції соціального управління на засадах загальної та спеціальної превенції.

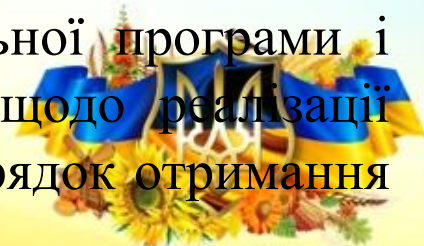
Інноваційними підходами до організації роз'яснювально-превентивної діяльності поліції Грузії та країн Балтії визнано такі: взаємодія поліції Грузії з інститутами громадянського суспільства в межах моделі: «САРА» (сканування, аналіз, реакція, аналітична оцінка) та Модуль аналізу проблем; функціонування Добровільних помічників офіцерів поліції (Естонія); втілення проєкту «Безпечне місто, безпечний регіон, безпечна держава» (Грузія); реалізація проєкту «ePolicija.lt» – електронного порталу з надання послуг поліції (Литва); функціонування символу поліції для дітей (Литва, Естонія); поліцейських освітніх кампаній «Але я маю втручатися», «Але я» (Естонія).



Визначено, що дільничний офіцер поліції першого контакту є структурним елементом всієї системи соціального захисту та налагодження соціальних зв'язків, що виконує роль координатора соціального діалогу у сфері захисту прав людини перед наявними загрозами.

З'ясовано, що правові стандарти реалізації дільничним офіцером поліції функцій офіцера (правоохоронна, функція громадського контролю, профілактична, освітня, функція моніторингу тощо) першого контакту закріплені в Законі Естонії «Про поліцію і прикордонну охорону» та Статуті Управління поліції і прикордонної охорони, де визначено завдання та функції дільничного поліцейського.

Розкрито зміст організаційно-правових засад залучення добровільних помічників офіцерів поліції, які можуть здійснювати патрулювання, реалізовувати профілактичні заходи, реагувати на екстрені виклики. Визначено порядок добору та відбору кандидатів добровільних помічників офіцерів поліції; правила підготовки помічників до виконання офіційних завдань поліції в межах початкової навчальної програми і програми безпосередньої освіти; правові можливості щодо реалізації завдань поліції, зокрема, дискреційних повноважень; порядок отримання дозволу на носіння вогнепальної зброї.



Підкреслено, що подвійна природа адміністративно-правового статусу поліцейських Грузії зумовлена тим, що в адміністративному праві Грузії розуміння державної служби в повному об'ємі корелюється з обсягом іншого поняття – «публічна служба». Поліцейські країн Балтії належать до «публічних» посадових осіб, які обіймають посаду в установі (підрозділі) поліції, мають спеціальне службове звання, прийняли присягу та безпосередньо реалізують завдання та функції поліції. До посадових осіб поліції віднесено: поліцейських; курсантів закладів вищої освіти під час проходження ними стажування; резервістів поліції, під час охорони ними публічного порядку.

Встановлено, що організація підготовки поліцейських кадрів у Грузії та країнах Балтії здійснюється за спорідненими системами, яким притаманна: чітка регламентація дій суб'єктів підготовки поліцейських кадрів (адміністрації, викладачів, інструкторів, курсантів); потужне методичне та навчальне (наукове) забезпечення, що має прикладне спрямування («accomplishments and skills»); професійна спрямованість навчання, що досягається завдяки широкому спектру спеціалізацій та професійних програм, освітніх практичних форм навчання («experiential learning»); висока інтенсивність занять поєднана з одночасним створенням гідних умов для навчання та відпочинку курсантів; підвищені вимоги до науково-педагогічних працівників, які обираються на конкурсній (рейтинговій) основі з урахуванням набутого ними практичного досвіду; постійний «зворотний зв'язок» («feedback») між курсантами й адміністрацією під час всього проміжку навчання, а також практичними працівниками поліції.



Узагальнення досвіду організації та діяльності поліції Грузії та країн Балтії дало можливість сформулювати пропозиції, спрямовані на удосконалення адміністративно-правових засад діяльності новоствореної Національної поліції України, а саме запропоновано: 1) щодо адміністративно-правового статусу Національної поліції: доповнити Закон України «Про Національну поліцію» статтею 2-1 «Функції поліції»; розмежувати компетенцію поліції охорони та приватних охоронних агентств; розширити перелік принципів діяльності Національної поліції України шляхом внесення змін до розділу II Закону України «Про Національну поліцію»; 2) щодо організаційної побудови Національної поліції України: сформувати в Україні інститут муніципальної поліції; створити Антитерористичну поліцейську службу та портову поліцію; 3) у сфері превентивної діяльності Національної поліції України: розробити та затвердити програму «Безпечна територіальна громада», «Безпечний регіон» та «Безпечна Україна», де визначити новітні підходи щодо реалізації заходів роз'яснювально-превентивного характеру; запровадити посаду інспектора із захисту прав дітей та молодіжного поліцейського на громадських засадах; започаткувати соціальну правову кампанію «Домашнє насильство у сусідів стосується і тебе»; створити дитячий символ Національної поліції України; переглянути концептуальні засади функціонування дільничного офіцера поліції як офіцера першого контакту; деталізувати механізм взаємодії поліції та громадськості на законодавчому та відомчому рівнях; 4) у сфері інтервенційної діяльності Національної поліції України: доповнити перелік превентивних поліцейських заходів таким з них – «спеціальна перевірка та огляд»; внести зміни до ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію»; усунути колізії у правовому регулюванні застосування та використання вогнепальної зброї поліцейськими; на законодавчому рівні затвердити перелік вогнепальної зброї, боєприпасів, що перебувають на озброєнні Національної поліції України; 5) у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України: на нормативному рівні відобразити принципи кадрової роботи; у розділі 4 Закону України «Про Національну поліцію» визначити чіткі та послідовні етапи відбору на службу до поліції.

