

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.66>

ЩОДО ПОВНОВАЖЕНЬ НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Драган О.В.,

*професор кафедри кримінального права, процесу і криміналістики
Київського університету інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»,
доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України
ORCID: 0000-0002-5696-6360
e-mail: dragan_ov@ukr.net*

Драган О.В. Щодо повноважень Національної поліції України в умовах воєнного стану.

У статті автором здійснено аналіз законодавчих актів, які наразі в Україні регламентують діяльність Національної поліції України. Констатовано, що діяльність Національної поліції України є дуже багатогранною, відтак її врегульовано нормами різних галузей права.

Проте основна частина цих норм все ж є адміністративно-правовими, адже більшість завдань поліції виконується під час здійснення нею публічного управління, надання поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Автором наголошується, що головна ідея Конституції України під час війни, як і в мирний час, залишається незмінною й полягає у встановленні меж для публічної влади для запобігання свавілля та гарантування прав і свобод людини. Водночас конституційні цілі й пріоритети діяльності всієї держави під час війни мають значну специфіку.

Звертається увага на те, що із введенням в Україні воєнного стану повноваження багатьох державних органів зазнали суттєвих змін. У зв'язку із прийняттям змін до чинного законодавства у сфері публічної безпеки та порядку, змінились дещо і повноваження Національної поліції України.

При цьому автором статті наголошено, що пріоритетними серед таких змін є гарантування прав і свобод людини та громадянина, а також подальша розбудова демократичної держави, у якій неухильно забезпечується верховенство права.

Автором статті зроблено висновок, що під час дії воєнного стану в Україні повноваження Національної поліції суттєво розширено шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про Національну поліцію». Разом з тим необхідно,

щоб при розширенні повноважень правоохоронних органів, у тому числі поліції в період воєнного стану Верховна Рада України враховувала, що фактичні обставини війни чи умови воєнного стану автоматично не є підґрунтям для обмеження конституційних прав і свобод громадян.

Ключові слова : реагування на правопорушення, адміністративно-правове реагування, публічна безпека та порядок, Національна поліція України, повноваження поліцейських, воєнний стан, реформування правоохоронних органів, адміністративні правопорушення, заходи примусу, права і свободи громадян.

Drahan O. On the powers of the National Police of Ukraine under martial law.

In this article, the author analyzes the legislative acts which currently regulate the activities of the National Police of Ukraine. It is stated that the activities of the National Police of Ukraine are very multifaceted, and therefore they are regulated by the rules of various branches of law.

However, the bulk of these norms are still administrative and legal, since most of the police tasks are performed in the course of public administration, provision of police services in the areas of public safety and order, protection of human rights and freedoms, as well as the interests of society and the state, provision of services to assist persons who need such assistance for personal, economic, social reasons or as a result of emergencies, within the limits established by law.

The author notes that main idea of the Constitution of Ukraine during wartime, as well as in peacetime, remains unchanged and consists in establishing limits for public authorities to prevent arbitrariness and guarantee human rights and freedoms. At the same time, the constitutional goals and priorities of the entire state during wartime have significant specifics.

It is noted that with the introduction of martial law in Ukraine, the powers of many government agencies have undergone significant changes. Due to the adoption of amendments to the current

legislation in the field of public security and order, the powers of the National Police of Ukraine have also changed to some extent.

The author of the article emphasizes that the priority among such changes is to guarantee the rights and freedoms of man and citizen, as well as further development of a democratic state in which the rule of law is strictly enforced.

The author concludes that during the martial law in Ukraine, the powers of the National Police have been significantly expanded by introducing appropriate amendments to the Law of Ukraine «On the National Police».

At the same time, when expanding the powers of law enforcement agencies, including the police during martial law, the Verkhovna Rada of Ukraine should take into account that the actual circumstances of war or martial law do not automatically constitute grounds for restricting the constitutional rights and freedoms of citizens.

Key words: response to offences, administrative and legal response, public security and order, National Police of Ukraine, police powers, martial law, law enforcement reform, administrative offences, coercive measures, rights and freedoms of the citizens.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» Національна поліція України [3] – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

У ст. 2 Закону серед завдань поліції є забезпечення публічної безпеки і порядку. Поряд з терміном «публічна безпека» у Законі вживаються терміни «громадська безпека» та «громадський порядок». Проте, визначення цих термінів у даному Законі відсутні [4].

Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023 схвалено Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 – 2027 роки. В плані, зокрема, йдеться про те, що органи правопорядку України в ході збройної агресії Російської Федерації проти нашої держави зіштовхнулись із безпрецедентними викликами, серед яких – організаційні та інші проблеми, що вплинули на здатність органів правопорядку ефективно виконувати свої функції із забезпечення Національної безпеки України в низці аспектів.

Водночас у суспільства зберігся чіткий запит на рішучі та позитивні зміни в усіх сферах життя, у тому числі правоохоронній.

При цьому наголошено, що пріоритетними серед таких змін є гарантування прав і свобод людини та громадянина, а також подальша роз-

будова демократичної держави, у якій неухильно забезпечується верховенство права [1].

Головна ідея Конституції України під час війни, як і в мирний час, залишається незмінною й полягає у встановленні меж для публічної влади для запобігання свавілля та гарантування прав і свобод людини. Водночас конституційні цілі й пріоритети діяльності всієї держави під час війни мають значну специфіку. Оборона держави та захист Вітчизни як конституційні цінності, з одного боку, тісно взаємодіють із повагою до індивідуальних прав і свобод людини, з другого боку, і не можуть бути протиставлені одна одній, оскільки від реального забезпечення першого залежить стан другого. При цьому фактичні обставини війни чи умови воєнного стану автоматично не є підґрунтям для обмеження конституційних прав і свобод [7].

Як зазначається у Вікіпедії, про необхідність створення поліції в Україні почали говорити з моменту проголошення нею незалежності, проте справжні рішучі кроки в цьому напрямку почалися лише в 2014. Потрібно зазначити, що певні спроби в цьому напрямку були ще в 2012 році, проте вони не увінчалися успіхом, оскільки тодішня влада не мала на меті перетворення міліції з репресивного інструменту влади в сервісну службу для населення, а натомість передбачала банальну зміну назви «міліція» на «поліція» [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначена проблема не є новою та протягом тривалого часу залишається в атмосфері наукової дискусії. Серед науковців, котрі у своїх дослідженнях торкалися проблем публічної (громадської) безпеки і порядку під різним кутом зору доцільно відзначити О.О. Сердюк, К.Л. Бугайчук, Н.Р. Нижник, К.О. Ващенко, С.М. Серьогіна, Є.І. Бородіна, Н.Г. Сорокіна та ін. Науковці в своїх дослідженнях з різних позицій обґрунтовують доцільність співпраці суспільства з органами, котрі покликані забезпечити публічну (громадську) безпеку і порядок, разом з тим практично обмежують висвітлення рішень поставленої проблеми в умовах воєнного стану. Виходячи з цього, доцільно було б зауважити, що правове урегулювання діяльності Національної поліції України в умовах воєнного стану потребує постійного удосконалення.

Метою даної статті є аналіз чинного законодавства України з питань, які регламентують повноваження і діяльність Національної поліції України у сфері публічної безпеки і порядку в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Окрім Конституції України основним законодавчим актом, який визначає основи функціонування органів поліції у правоохоронній сфері і зокрема у сфері протидії адміністративних правопорушенням, є Закон України «Про Національну поліцію».

У Кодексі України про адміністративні правопорушення визначені склади адміністративних правопорушень, види та порядок застосування поліцейських заходів, порядок здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення, порядок застосування адміністративних стягнень, тощо.

Особливості забезпечення діяльності органів Національної поліції України щодо охорони громадського порядку та забезпечення публічної безпеки в умовах воєнного стану регламентовано Законом України «Про правовий режим воєнного стану». З урахуванням оперативної обстановки, наявної інформації, політичних, економічних умов, інших обставин розробляються спеціальні плани та завдання, відповідно до яких здійснюється розстановка особового складу задля забезпечення публічної безпеки і порядку.

Слід зауважити, що діяльність Національної поліції України є дуже багатогранною, відтак її врегульовано нормами різних галузей права.

Проте основна частина цих норм все ж є адміністративно-правовими, адже більшість завдань поліції виконується під час здійснення нею публічного управління, надання поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [5].

Важливо звернути увагу на те, що у Законі України «Про Національну поліцію» законодавець окремо виділив та закріпив повноваження Міністерства внутрішніх справ України (ст. 16), керівника поліції (ст. 22) щодо управління системою Національної поліції України, та повноваження Національної поліції в цілому (ст.ст. 23-25).

Органів поліції і їх посадових осіб законодавець наділив широкими повноваженнями для виконання своїх функцій, у тому числі повноваженнями застосовувати заходи державного примусу, що поліцейські можуть робити тільки відповідно до закону, на законній підставі та у законних формах. Кажучи про зміст повноважень поліції, треба звернути увагу на таку їх особливість, яка визначається «суспільним напрямком» діяльності поліції в цілому, а не тільки «каральним», який був у ліквідованій міліції. Мова йде про надання допомоги населенню, що є одним із важливих аспектів діяльності поліції.

Повноваження поліції визначено у розділі IV Закону України «Про Національну поліцію» та розділено на основні, перелік яких вичерпний та додаткові, виконання яких може бути покладене на поліцію виключно законом [5]. Такі науковці як Гусаров С.М., Салманова О.Ю., Комзюк А.Т. та ін. у своїй монографії «Актуальні проблеми адміністратив-

но-правового регулювання діяльності Національної поліції України» приходять до висновку, що повноваження поліції, які передбачені ст.ст. 23- 25 Закону України «Про Національну поліцію» повністю відповідають низці міжнародних правових актів, які передбачають виконання поліцейськими відповідних повноважень, зокрема Декларації про поліцію від 08.05.1979 року, Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17.12.1979 року, Рекомендації Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики», Європейській Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 01.11.1950 року [5].

Разом з тим, головною метою діяльності органів Національної поліції України в умовах воєнного стану є підтримання публічної безпеки та порядку в умовах введення цього режиму, а також попередження та припинення правопорушень. При цьому в умовах воєнного стану змін у повноваженнях, компетенції, правах та обов'язках, порядках та процедурах зазнають майже всі державні інституції.

До нормативно-правових актів, які регулюють діяльність Національної поліції України, останнім часом внесено значну кількість змін, які регулюють функціонування цього органу в період воєнного стану. Так, статтю 8 Закону України «Про Національну поліцію» доповнено частиною четвертою, яка передбачає, що під час дії воєнного стану поліція діє згідно з призначенням та специфікою діяльності з урахуванням тих обмежень прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, що визначаються відповідно до Конституції України та Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Загалом якщо подивитись зміни у законодавстві, які стосувались повноважень Національної поліції, то можемо констатувати, що коло повноважень поліцейських під час дії в Україні воєнного стану значно розширилося. За таких обставин були внесені зміни до низки законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів України, якими врегульовано організацію і діяльність Національної поліції України.

Так, було значно розширено повноваження поліцейських на період дії воєнного стану в ході виконання ними таких важливих завдань, як:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- 3) протидії злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [6].

Повноваження поліції щодо застосування різних поліцейських заходів з метою протидії правопорушенням встановлено переважно Законом України «Про Національну поліцію».

Аналіз ст. 30 Закону дозволяє стверджувати про три групи таких заходів, які мають адміністративно-правовий характер: 1) заходи реагування на правопорушення, визначені КпАП України; 2) превентивні поліцейські заходи, 3) поліцейські заходи примусу. Крім того, передбачено, що поліція для виконання покладених на неї завдань може застосовувати й інші заходи, визначені окремими законами [5].

Необхідно зазначити, що розділ 5 Закону України «Про Національну поліцію» наразі зазнав змін, які стосуються повноважень поліцейських в період воєнного стану. Так, відповідно до п.1. ч.1 ст.32 Закону поліція отримала можливість здійснювати перевірку документів та фіксувати дані, що містяться в документах, якщо особа володіє зовнішніми ознаками, схожими на зовнішні ознаки особи, яка самовільно залишила місце для утримання військовополонених. Також поліція має право зупиняти транспортні засоби, якщо наявна інформація, яка свідчить про те, що водій або пасажир транспортного засобу є особою, яка самовільно залишила місце для утримання військовополонених.

Відповідно до нової редакції ст. 40 Закону, поліція зможе використовувати у своїй діяльності такі технічні засоби, як безпілотні літальні апарати, та спеціальні технічні засоби протидії їх застосуванню; спеціалізоване програмне забезпечення для здійснення аналітичної обробки фото й відеоінформації, у тому числі для встановлення осіб і номерних знаків транспортних засобів. Свою фото- та відеотехніку, технічні прилади та технічні засоби з виявлення та/або фіксації правопорушень, а також з виявлення радіаційних, хімічних, біологічних та ядерних загроз, поліція має змогу закріплювати на однострої, у/на безпілотних літальних апаратах, службових транспортних засобах, суднах чи інших плавучих засобах, у тому числі тих, що не мають кольорографічних схем, розпізнавальних знаків та написів, які свідчать про належність до поліції, а також монтувати/розміщувати їх по зовнішньому периметру доріг і будівель. За необхідності відбиття нападу, що загрожує життю чи здоров'ю поліцейського чи іншої особи, та усунення небезпеки у стані крайньої необхідності або при затриманні особи, яка вчинила правопорушення та/або чинить опір, поліцейський має право застосовувати будь-які підручні засоби, а не тільки ті спеціальні засоби, які передбачені ст. 45 Закону (ч. 5 ст. 42).

Під час дії воєнного стану поліцейський має право застосовувати заходи примусу, передбачені ст. 42 Закону, стосовно осіб, які беруть участь у Збройній агресії проти України, без врахування вимог та заборон, які стосуються порядку застосування заходів примусу, порядку застосування спеціальних засобів та порядку засто-

сування вогнепальної зброї (ч. 9 ст. 42). У разі застосування такого примусу, внаслідок чого значеним особам було спричинено тілесне ушкодження, каліцтво, вогнепальне поранення, поліцейський за можливості має усно або за допомогою засобів комунікації повідомити про це свого безпосереднього керівника, який у разі необхідності за можливості повідомляє центральний орган управління поліції та відповідного прокурора (ч. 10 ст. 42 Закону).

Висновок. Отже, під час дії воєнного стану в Україні повноваження Національної поліції суттєво розширено шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про Національну поліцію».

Конституційні цілі й пріоритети діяльності всієї держави під час війни мають значну специфіку. Оборона держави та захист Вітчизни як конституційні цінності, з одного боку, тісно взаємодіють із повагою до індивідуальних прав і свобод людини, з другого боку, і не можуть бути протиставлені одна одній, оскільки від реального забезпечення першого залежить стан другого. Разом з тим необхідно, щоб при розширенні повноважень правоохоронних органів, у тому числі поліції в період воєнного стану Верховна Рада України враховувала, що фактичні обставини війни чи умови воєнного стану автоматично не є підґрунтям для обмеження конституційних прав і свобод громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 – 2027 роки: Указ Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2732023-46733>.
2. Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97>.
3. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015. №580-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
4. Ульянов О.І. Щодо співвідношення категорій «публічна безпека і порядок» та «громадська безпека і порядок» у Законі України «Про Національну поліцію». Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: матеріали VIII міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 25 березня 2016 р. Одеса: ОДУВС, 2016. С. 194-195.
5. Гусаров С.М., Салманова О.Ю., Комзюк А.Т. та ін. Актуальні проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України : монографія. Міністерство внутрішніх справ України ; Харківський національний університет

- внутрішніх справ. Харків : Факт, 2022. 452 с.
6. Коваленко О.О. Адміністративно-правове регулювання діяльності Національної поліції України у сфері протидії правопорушенням в умовах воєнного стану. Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених, курсантів та студентів. Вінниця, 2023. с. 272-274.
 7. Окрема думка (частково збіжна) судді Конституційного Суду України Василя Лемака стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення зміни до статті 12 Закону України „Про свободу совісті та релігійні організації“ щодо назви релігійних організацій (об'єднань), які входять до структури (є частиною) релігійної організації (об'єднання), керівний центр (управління) якої знаходиться за межами України в державі, яка законом визнана такою, що здійснила військову агресію проти України та/або тимчасово окупувала частину території України» (справа щодо повної назви релігійних організацій). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nb04d710-22#n2>.