

Бортник С. М.,

кандидат юридичних наук,
декан факультету № 2

Харківського національного університету внутрішніх справ

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ЗАГАЛЬНОПРАВОВИХ, МІЖГАЛУЗЕВИХ ТА ГАЛУЗЕВИХ ЮРИДИЧНИХ ГАРАНТІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ

Анотація. У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України розглянуто загальноправові, міжгалузеві та галузеві юридичні гарантії діяльності поліцейських. Наголошено, що юридичні гарантії діяльності поліцейських можуть бути класифіковані за різними критеріями, однак одним із найрозповсюдженіших із них є класифікація гарантії їх діяльності в залежності від сфери їх поширення: загальноправові, міжгалузеві та галузеві.

Ключові слова: гарантії, юридичні гарантії, діяльність поліцейських, Національна поліція України.

Постановка проблеми. Ефективне функціонування Національної поліції України залежить від багатьох факторів, одним із яких є те, як законодавець закріпив за поліцейськими ряд юридичних гарантії їхньої діяльності. Враховуючи значну кількість юридичних гарантії діяльності поліцейських, їх різноплановий характер, а також недоліки їх нормативно-правового закріплення, дослідження сутності окремих з них варто проводити із урахуванням їх наукової класифікації. Під такою класифікацією слід розуміти процес виокремлення даних гарантії із їх законодавчо закріпленої сукупності із подальшим згрупуванням окремо взятої з них за наперед встановленим критерієм, який вказує на її найсуттєвіші ознаки, а також на її зв'язок з іншими юридичними гарантіями діяльності поліцейських, які входять до відповідної видової групи. Юридичні гарантії діяльності поліцейських можуть бути класифіковані за різними критеріями, однак одним із найрозповсюджених із них є класифікація гарантії діяльності Національної поліції в залежності від сфери їх поширення: загальноправові, міжгалузеві та галузеві. Саме цим гарантіям і буде приділена увага в межах представленої наукової праці.

Стан дослідження. Окремі питання щодо визначення гарантії діяльності поліцейських розглядали у своїх наукових працях: С.Ю. Подорожній, Л.В. Могілевський, О.А. Абрамова, Д.Н. Бахрах, Р.І. Денісов, В.О. Дроздов, Н.І. Єропкін, Т.В. Іванкіна, Т.А. Іванова, А.П. Коренєв, В.Г. Кутушев, В.В. Лазарєв, О.В. Лаврінєнко, Е.А. Правдіна, М.А. Покровська, А.І. Ставцева, В.Н. Толкунова, Н.А. Чередніченко, Б.І. Сташківа, П.Д. Пилипенко та багато інших. Однак науковцями майже не приділялась увага класифікації цих гарантії.

Саме тому метою статті є розглянути загальноправові, міжгалузеві та галузеві юридичні гарантії діяльності поліцейських.

Виклад основного матеріалу. Загальноправовими гарантіями будуть ті, що походять із конституційних приписів і мають своє поширення на діяльність усіх державних органів. До них може бути віднесений згадана вище гарантія законності їхньої діяльності. Окрім цього, до загальноправових гарантії учені відносять також розвинутість правової системи в цілому,

повноту та незаперечність законодавства, наявність розвинутої юридичної техніки та юридичної процедури, певний рівень правової культури суспільства [1, с. 68]. Зважаючи на те, що органи Національної поліції України нещодавно були створені, наразі перебувають у процесі реформування, вести мову про повноцінне функціонування окремих з названих вище гарантії (наприклад, досконалість законодавства) ще зарано.

В якості міжгалузевих гарантії можуть бути названі ті, дія яких поширюються, окрім органів Національної поліції, й на інші правоохоронні органи. Тобто наявність таких юридичних гарантії є специфічною саме для діяльності правоохоронців, у тому числі поліцейських. Так, у ч. 6 ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» встановлено, що втручання в діяльність поліцейського, перешкоджання виконанню ним відповідних повноважень, невиконання законних вимог поліцейського, будь-які інші протиправні дії стосовно поліцейського мають наслідком відповідальність відповідно до закону [2]. Юридична відповідальність за наведені діяння може бути як адміністративна, так і кримінальна. Так, ст. 185 КпАП України передбачено адміністративну відповідальність за злісну непокору законному розпорядженню поліцейського або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку та державного кордону, військовослужбовця [3]. У свою чергу, КК України передбачено кримінальну відповідальність за: опір працівникові правоохоронного органу (ст. 342 КК України); втручання в діяльність працівника правоохоронного органу (ст. 343 КК України) [4].

Окрім цього, до вищенаведеної групи гарантії можуть бути віднесені ті, що пов'язані із здійсненням державного захисту поліцейських та інших працівників правоохоронних органів. Дані гарантії будуть тісно пов'язані з наведеними вище, що й обумовлює їх включення до однієї видової групи. Проте вони, окрім захисту поліцейського від втручання в його професійну діяльність, надають також захист від протиправних посягань на його життя та здоров'я у зв'язку з виконанням покладених на нього державою обов'язків. Більш того, як слідує з аналізу законодавчих приписів, такого виду юридичні гарантії поширюються й на членів сім'ї поліцейських, а також осіб, звільнених зі служби (за позитивними підставами). Так, систему особливих заходів державного захисту працівників правоохоронних органів від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а так само від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їх близьких родичів у зв'язку із службовою діяльністю цих осіб визначено на рівні Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року. У ст. 1 вищенаведеного нормативно-правового акта встановлено, що правоохоронними органами є органи прокура-

тури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку в Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Задля забезпечення безпеки працівників суду і правоохоронних органів та їх близьких родичів, недоторканності житла, а також збереження їх майна з урахуванням конкретних обставин можуть застосовуватися відповідно до законодавства такі заходи: особиста охорона, охорона житла та майна; видача зброї, засобів індивідуального захисту та сповіщення про небезпеку; встановлення телефону за місцем проживання; використання технічних засобів контролю й прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; тимчасове розміщення в місцях, що забезпечують безпеку; забезпечення конфіденційності даних про об'єкти захисту; переведення на іншу роботу, направлення на навчання, заміна документів, зміна зовнішності, переселення в інше місце проживання [5].

Окрім встановлення спеціальних заходів забезпечення безпеки поліцейських, законодавець передбачив і міру юридичної відповідальності за правопорушення щодо поліцейського, його близьких родичів та осіб звільнених зі служби. Так, відповідно до ч. 7 ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» правопорушення щодо поліцейського або особи, звільненої зі служби в поліції, її близьких родичів, вчинені в зв'язку з його попередньою службовою діяльністю, мають наслідком відповідальність відповідно до закону [2]. У даному випадку мова йде виключно про кримінальну відповідальність за вчинення таких правопорушень. При цьому аналіз положень КК України свідчить про декілька аспектів настання такої відповідальності. По-перше, законодавство про кримінальну відповідальність посягання на життя та здоров'я поліцейського розглядає як кваліфікуючу ознаку злочину. Прикладом цього можуть слугувати п. 8 ч. 2 ст. 115 КК України, яка встановлює посилену кримінальну відповідальність за умисне вбивство особи чи її близького родича в зв'язку з виконанням цієї особою службового або громадського обов'язку [6]. По-друге, вчинення злочину у зв'язку з виконанням потерпілим службового або громадського обов'язку законодавець розглядає як обставину, яка обтяжує покарання. Наприкінці, по-третє, законодавцем визначено ряд складів злочину, де потерпілим буде вважатися працівник правоохоронних органів: погроза або насильство щодо працівника правоохоронного органу (ст. 345 КК України); умисне знищення або пошкодження майна працівника правоохоронного органу (ст. 347 КК України); посягання на життя працівника правоохоронного органу (ст. 348 КК України) [6]. При цьому слід звернути увагу на недоліки правового регулювання окремих із наведених вище аспектів кримінальної відповідальності.

У даному випадку мова йде про те, що в п. 7 ч. 1 ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» визначено, що відповідальність відповідно до закону є наслідком також і за правопорушення щодо особи, звільненої зі служби в поліції [2]. Проте, як слідує з аналізу наведених положень, на рівні КК України [6] встановлено відповідальність за правопорушення щодо особи, яка є діючим працівником правоохоронного органу, в тому числі поліцейського. Слід відмітити, що з метою усунення вказаного недоліку нормативно-правового регулювання ведуться відповідні законодавчі роботи. Так, у Верхов-

ній Раді України зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо поширення спеціального правового захисту на колишніх працівників правоохоронних органів» від 29 березня 2017 року № 6259. Наведеним законопроектом передбачено внесення змін до ч. ч. 1-3 ст. 345 та ч. 1 ст. 348 КК України, де необхідно після слів «працівника правоохоронного органу» доповнити словами «(у тому числі після звільнення з посади)», а також після словосполучення «службових обов'язків» доповнити словами «(у тому числі у минулому)» [7]. Як зазначено в пояснювальній записці до наведеного законопроекту, його завданням є вдосконалення положень КК України щодо встановлення відповідальності за злочини щодо особи, звільненої зі служби в правоохоронних органах, вчинені у зв'язку з її службовою діяльністю, в тому числі у минулому [8]. У цілому позитивно оцінюючи таку законопроектну роботу, вважаємо за необхідне зробити декілька уточнень щодо її вдосконалення. Зокрема, в запропонованому законопроекті мова йде виключно про поліцейських, тоді як у положеннях КК України мова йде про відповідальність за правопорушення щодо працівників правоохоронних органів, що є більш ширшою категорією. Окрім цього, в законопроекті відсутній склад злочину, що передбачений ст. 347 КК України. Доопрацювання зазначених моментів і подальше набуття законопроектом статусу Закону України, без сумніву, буде позитивно впливати на ефективність правового регулювання юридичних гарантій діяльності не тільки поліцейських, а працівників правоохоронних органів загалом.

Під галузевими гарантіями діяльності поліцейських слід розуміти ті, що поширюються на дану категорію осіб. Так, однією з таких гарантій слід визначити приписи, що встановлені в ч. 5 ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію», відповідно до яких ніхто не має право покласти на поліцейського виконання обов'язків, не визначених законом [2]. Дана гарантія набуває особливого значення, оскільки вказує на рівень нормативного закріплення повноважень поліцейських – закон України. Вважаємо, що визначення повноважень поліцейських виключно законом України, тобто унеможливлення підзаконного нормативно-правового регулювання даного питання, має позитивний вплив на стабільність даних відносин.

Перелік основних повноважень, а також повноважень в окремих сферах діяльності поліції закріплено в Розділі IV «Повноваження поліції» Закону України «Про Національну поліцію». При цьому відповідно до ч. 1 ст. 24 вищевказаного нормативно-правового акта виконання інших (додаткових) повноважень може бути покладено на поліцію виключно законом [2]. Так, з аналізу ст. 36 Закону України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 року слідує, що поліція наділена повноваженнями щодо здійснення тимчасового затримання та зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянці виявленого за результатами розшуку транспортного засобу боржника [9]. Повноваженнями щодо тимчасового затримання транспортного засобу поліцейські наділяються й відповідно до ст. 265-2 КпАП України [10]. Із чого слідує, що на рівні Закону України «Про Національну поліцію» не врегульовано окремі з повноважень поліцейських. Задля виправлення такої ситуації у Верховній Раді України зареєстровано проект закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» щодо окремих повноважень поліції» від 22 червня 2017 року № 6626. Метою даного законопроекту є наділити підрозділи поліції необхідними повноваженнями в сферах дорожнього патрулювання,

тимчасового затримання й обліку транспортних засобів для більш ефективного виконання покладених на них завдань. Повноцінне відображення всього переліку повноважень поліцейських в єдиному нормативно-правовому акті – Законі України «Про Національну поліцію» буде сприяти ефективності реалізації вищенаведеної гарантії, уніфікації законодавства та його зрозумілості всіма зацікавленими особами – як пересічними громадянами, так і самими поліцейськими.

В якості ще однієї галузевої гарантії слід назвати визначене ч. 9 ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» право поліцейських, а також осіб, звільнених зі служби (по окремим позитивним підставам), для забезпечення власної безпеки придбавати у власність пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії [2]. Умови та порядок придбання наведених засобів встановлено на рівні Інструкції про умови та порядок придбання, зберігання, обліку, використання та застосування пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів поліцейськими, особами, звільненими зі служби в поліції, а також колишніми працівниками міліції, що затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 29 березня 2016 року № 223 [11]. Закріплення такої умови на рівні закону України слід визначити як важливу юридичну гарантію діяльності поліцейських, які внаслідок цього можуть мати засоби для самозахисту як після закінчення робочого дня, так і після звільнення зі служби.

Важливою юридичною гарантією діяльності поліцейських є закріплення в ч. 3 ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» припису, відповідно до якого поліцейський під час виконання покладених на нього обов'язків підпорядковується тільки своєму безпосередньому та прямому керівнику. При цьому ніхто, крім безпосереднього та прямого керівника (за винятком випадків, прямо передбачених законом), не може надавати будь-які письмові чи усні вказівки, вимоги, доручення поліцейському або іншим способом втручатися в законну діяльність поліцейського, в тому числі діяльність, пов'язану з кримінальним провадженням або провадженням у справах про адміністративні правопорушення [2]. Слід відмітити, що в наведеному нормативно-правовому акті не наводиться визначення сутності таких категорій, як «прямий керівник» і «безпосередній керівник».

Відповідно до п. 1 ст. 3 Закону України «Про державну службу» безпосереднім керівником є найближчий керівник, якому підпорядковується державний службовець [12]. Також визначення наведених вище категорій міститься в Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ. Проте в його положеннях мова йде не про керівника, а про начальника. Зокрема, відповідно до ст. 3 наведеного акта законодавства начальники, якими особи рядового і начальницького складу підпорядковані по службі хоча б тимчасово, якщо про це оголошено наказом, вважаються прямими. Найближчий до підлеглого прямий начальник є його безпосереднім начальником [13]. У проекті Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» мова йде вже про керівника. Так, відповідно до ст. 2 зазначеного законопроекту керівник – це посадова особа поліції, яка наділена правами й обов'язками з організації та здійснення контролю за службовою діяльністю підлеглих їй поліцейських та інших працівників поліції. Керівник, якому

поліцейський підпорядкований за службою, в тому числі тимчасово, є прямим керівником для нього. Найближчий до підлеглого прямий керівник є безпосереднім керівником. Під час виконання службових обов'язків поліцейський підпорядковується тільки своєму безпосередньому та прямому керівникові.

Стосовно особливостей реалізації наведеної юридичної гарантії діяльності поліцейських слід відмітити, що законодавець, обмеживши підпорядкування поліцейських безпосереднім та прямим керівництвом, залишив можливість їх підпорядкування, зокрема втручання в їх діяльність, інших осіб. Про це свідчить застереження, що міститься в ч. 3 ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію»: «за винятком випадків, прямо передбачених законом» [2]. Приклади, надання вказівок поліцейським особами, які не є їх безпосередніми або ж прямими керівниками можуть бути названі шляхом аналізу положень Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 року. Зокрема, відповідно до ст. 36 вищенаведеного нормативно-правового акта прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений: доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування; доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії; доручати проведення слідчих (розшукових) дій і негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам; скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих; погоджувати або відмовляти в погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій [14]. Тобто в наведеному вище випадку передбачено, що в діяльність окремих із посадових осіб органів Національної поліції може втручатися прокурор, який не входить до структури останніх. Окрім цього, наведеним кодифікованим актом законодавства визначено випадки надання вказівок поліцейським особами, які хоча й є представниками органів Національної поліції, проте не відносяться до їх прямих або безпосередніх керівників. Так, з аналізу ст. 40 Кримінального процесуального кодексу України слідує, що слідчий уповноважений доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам [14].

Висновок. Отже, закріпивши за поліцейськими таку юридичну гарантію їх діяльності як обмеження щодо надання ним вказівок і втручання в їхню діяльність, законодавець залишив такі можливості за іншими особами. Й хоча в ч. 3 ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» вказано, що випадки такого втручання та надання вказівок повинні бути прямо передбачені законодавством, на нашу думку, таке законодавче формулювання слід розцінювати як недолік нормативно-правового регулювання цієї юридичної гарантії діяльності поліцейських. Так, з аналізу наведеного правового припису не можна дійти однозначного висновку як щодо категорії осіб, які мають зазначене право, так і конкретних нормативно-правових актів, що встановлюють такі випадки. А тому вважаємо, що в ч. 3 ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» повинно бути чітко визначено (із посиланням на конкретні норми

законодавства) перелік осіб та їх повноваження щодо надання вказівок (вимог, доручень) поліцейському та інші способи втручання в його законну діяльність.

Література:

1. Бурда С.Я. Адміністративно-правовий захист учасників виборів і референдумів в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2010. 223 с.
2. Про Національну поліцію: Закон України: від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 63. Ст. 2075.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України: від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. № 51. Ст. 1122.
4. Кримінальний кодекс України: Закон України: від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25-26. Ст. 131.
5. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України: від 23 груд. 1993 р. № 3781-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 11. Ст. 50.
6. Кримінальний кодекс України: Закон України: від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25-26. Ст. 131.
7. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо поширення спеціального правового захисту на колишніх працівників правоохоронних органів проект закону України: від 29 бер. 2017 р. № 6259. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61454&pf35401=419512>.
8. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо поширення спеціального правового захисту на колишніх працівників правоохоронних органів проект закону України»: від 29 бер. 2017 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61454&pf35401=419583>
10. Про виконавче провадження: Закон України: від 2 черв. 2016 р. № 1404-VIII. Голос України. 2016. № 122-123.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України: від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. № 51. Ст. 1122.
12. Про затвердження Інструкції про умови та порядок придбання, зберігання, обліку, використання та застосування пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів поліцейськими, особами, звільненими зі служби в поліції, а також колишніми працівниками міліції: наказ Міністерства внутрішніх справ України: від 29 бер. 2016 р. № 223. Офіційний вісник України. 2016. № 36. Ст. 1411.
13. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
14. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України: від 22 лют. 2006 р. № 3460-IV. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 29. Ст. 245.
15. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України: від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. Офіційний вісник України. 2012. № 37. Ст. 1370.

Бортник С. Н. К проблеме определения общеправовых, межотраслевых и отраслевых юридических гарантий деятельности полицейских

Аннотация. В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины рассмотрены общеправовые, межотраслевые и отраслевые юридические гарантии деятельности полицейских. Отмечено, что юридические гарантии деятельности полицейских могут быть классифицированы по различным критериям, однако одним из самых распространенных из них является классификация гарантий их деятельности в зависимости от сферы их распространения: общеправовые, межотраслевые и отраслевые.

Ключевые слова: гарантии, юридические гарантии, деятельность полицейских, Национальная полиция Украина.

Bortnyk S. The problem of the definition of general legal, interbranch and sectoral legal guarantees of police activity

Summary. In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, general legal, interindustrial and sectoral legal guarantees of police activity are considered. It was emphasized that legal guarantees of police activity can be classified according to different criteria, but one of the most common ones is the classification of guarantees of their activities, depending on their scope: general law, interbranch and branch.

Key words: guarantees, legal guarantees, police activity, National Police of Ukraine.