

УДК 340.13:351.741.007(477)

Ю.С. Коллер,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ ЩОДО ІДЕНТИФІКАЦІЇ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ТА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано положення проекту Закону України від 23.01.2017 № 5700 “Про внесення змін до Закону України “Про Національну поліцію” (щодо ідентифікації поліцейських)” та проекту Закону України від 23.01.2017 № 5701 “Про внесення змін до Закону України “Про Національну гвардію” (щодо ідентифікації військовослужбовців Національної гвардії України)”, згідно з якими запропоновано вдосконалення системи персональної ідентифікації поліцейських та запровадження системи ідентифікації військовослужбовців Національної гвардії України під час виконання ними завдань із охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки. Доведено, що окремі положення зазначеної законодавчої ініціативи суттєво звужують права поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України.

Ключові слова: поліцейський, Національна поліція України, військовослужбовець, Національна гвардія України, ідентифікація.

В статье анализируются положения проекта Закона Украины “О внесении изменений в Закон Украины от 23.01.2017 № 5700 “О Национальной полиции” (относительно идентификации полицейских)” и проекта Закона Украины от 23.01.2017 № 5701 “О внесении изменений в Закон Украины “О Национальной гвардии” (относительно идентификации военнослужащих Национальной гвардии Украины)”, согласно которым предложено усовершенствование системы персональной идентификации полицейских и внедрение системы идентификации военнослужащих Национальной гвардии Украины во время выполнения ими задач по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Доказано, что отдельные положения указанной законодательной инициативы существенно сужают права полицейских и военнослужащих Национальной гвардии Украины.

Ключевые слова: полицейский, Национальная полиция Украины, военнослужащий, Национальная гвардия Украины, идентификация.

Paper analyzes the provisions of the draft law of Ukraine “About the Amendments to the Law of Ukraine “On the National police” (with respect to the identification of the policemen)” from January 23, 2017 № 5700 and the draft law of Ukraine “On the amendments to the Law of Ukraine “On the National Guard” (regarding the identification of the military men of National Guard of Ukraine)” from January 23, 2017 № 5701, under which the suggested improvements of the system of personal identification of policemen and implementation of the system of identification of the military men of the National Guard of Ukraine during fulfilment of tasks on the protection of a public order and ensuring public safety. It is concluded that the conceptual idea of specified legislative initiative is correct, relevant and timely as the implementation of the proposed rules will

promote not only the liberalization of legislation and the promotion of integration of Ukraine to the EU, but also to improve legislation of Ukraine in the field of law enforcement, enhancing public confidence in the National Police of Ukraine and the National Guard of Ukraine, the establishment of democratic principles of their activities, to reduce the number of cases of abuse of authority, to abuse power and negligence of the policemen and military men of the National Guard of Ukraine and increase of an efficiency of protection of the rights of citizens. However, it is emphasized that certain provisions of this legislative initiative significantly narrows the rights of policemen and military men of the National Guard of Ukraine.

Keywords: *policeman, the National Police of Ukraine, military man, the National Guard of Ukraine, identification.*

Відповідно до Основного Закону України людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю [1]. Забезпечення прав і свобод людини є одним із основних завдань процесу становлення України як демократичної, соціальної та правової держави, визначає рівень її розвитку у сфері політичної демократії та економічного прогресу, що набуває особливого значення в контексті сучасної європейської інтеграції України.

Події, що відбулися в Україні, засвідчили необхідність докорінної трансформації вітчизняної правоохоронної системи, зокрема системи органів МВС України, з метою ефективного забезпечення публічної безпеки і порядку, дотримання й захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Саме тому прийняті Закони України від 2 липня 2015 р. від 13 березня 2014 р. “Про Національну гвардію України” [2] та “Про Національну поліцію” [3] визначили можливості докорінно змінити ситуацію в країні та передбачили створення нових правоохоронних органів (Національної поліції України та Національної гвардії України), які покликані забезпечити охорону прав і свобод людини, протидіяти злочинності, підтримувати публічну безпеку і порядок.

Попри позитивні зрушення у сфері реформування правоохоронної системи України, необхідно констатувати, що на сьогодні існує низка проблемних питань щодо діяльності новостворених правоохоронних органів, серед яких особливого значення набувають питання щодо реалізації норм чинного законодавства України стосовно відкритості, гласності та публічності в діяльності Національної поліції України та Національної гвардії України. Основою розв'язання цих проблемних питань найперше є удосконалення системи персональної ідентифікації поліцейських та запровадження системи ідентифікації військовослужбовців Національної гвардії України. Потреба в цьому зумовлена, перш за все, тим, що на сьогодні система національного законодавства, яка регулює діяльність Національної поліції України та Національної гвардії України, не відповідає відповідним міжнародним стандартам, внаслідок чого збільшуються ризики щодо зловживання владою, перевищення владних повноважень та службової недбалості з боку поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України під час виконання службових обов'язків. Це, у свою чергу, призводить до порушення прав і свобод людини та, відповідно, до зниження рівня довіри населення до правоохоронних органів. У зв'язку з цим і виникає актуальна проблема щодо вдосконалення системи персональної ідентифікації поліцейських та запровадження системи ідентифікації військовослужбовців Національної гвардії України.

Окремі аспекти діяльності підрозділів Національної поліції України та Національної гвардії України досліджували у своїх працях А.О. Буличев,

В.В. Гарбузов, Д. Денисюк, Д.К. Катрич, Я.М. Когут, С.Ю. Жила, Д.Л. Лемеш, О.Ю. Процких, А.М. Сердюк, О.С. Федченко, В.І. Фелик, І.В. Фільштейн, С.В. Чирик та ін. Проте питання щодо ідентифікації поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України ними висвітлено фрагментарно. З огляду на це, вважаємо, що зазначена проблема потребує більш комплексного дослідження, особливо враховуючи інтенсивність розроблення законодавцем нормативної бази щодо вдосконалення системи персональної ідентифікації поліцейських та запровадження системи ідентифікації військовослужбовців Національної гвардії України. Вказане свідчить про актуальність цієї статті, метою якої є здійснення правового аналізу законодавчої ініціативи щодо ідентифікації поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України.

Одними із основних принципів діяльності Національної поліції України та Національної гвардії України є насамперед принцип відкритості та прозорості. Крім того, чинне законодавство України передбачає індивідуальну відповідальність кожного поліцейського та військовослужбовця Національної гвардії України за незаконні дії чи бездіяльність. Разом з цим, непоодинокими є випадки щодо створення ними небезпеки для життя та здоров'я громадян під час виконання завдань, особливо в ході забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку. У цьому контексті необхідно зауважити, що в разі незаконних дій чи бездіяльності під час виконання своїх завдань, як правило, поліцейські та військовослужбовці Національної гвардії України жодним чином не можуть бути ідентифіковані з метою встановлення винних осіб.

Необхідно зазначити, що питання про шляхи вирішення проблем, які виникають через неможливість ідентифікації працівників правоохоронних органів під час здійснення своєї діяльності, неодноразово поставало протягом останніх трьох років, а саме:

– у 2013 році групою народних депутатів України було подано проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів” (щодо ідентифікації працівників органів внутрішніх справ та присутності спеціальних підрозділів міліції, внутрішніх військ на мирних зібраннях)” від 5 серпня 2013 р. № 3048 [4]. Також у цьому ж році народним депутатом України О.М. Бригинцем був поданий законопроект від 21 серпня 2013 р. № 3110 “Про внесення доповнень до Закону України “Про міліцію” (щодо запровадження спеціальних ідентифікуючих особу міліціонерів маркування при використанні ними шоломів та інших засобів особистого захисту)” [5], згідно з яким пропонувалося внести відповідні зміни до законодавчих актів щодо ідентифікації працівників ОВС;

– у 2014 році групою народних депутатів України було подано законопроект від 2 червня 2014 р. № 4988 [6], відповідно до якого запропоновано внести зміни до статті 16 Закону України “Про міліцію” щодо запровадження нагрудних знаків на форменому одязі працівників органів внутрішніх справ.

Крім того, у своїй щорічній доповіді за 2014 рік Уповноважений Верховної Ради України з прав людини також зазначав про необхідність запровадження механізму, який би дав змогу безпосередньо ідентифікувати кожного конкретного працівника правоохоронного органу під час виконання завдань, особливо під час забезпечення безпеки під час проведення мирних зібрань [7, с. 502]. Проте слід констатувати, що жодна зазначена пропозиція так і не була врахована законодавцем навіть після прийняття Законів України “Про Національну гвардію України” [2] та “Про Національну поліцію” [3].

У межах проблематики цієї статті необхідно також відзначити, що потреба в запровадженні системи ідентифікації працівників правоохоронних органів,

зокрема поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України, зумовлена й тим, що Україна взяла на себе низку міжнародних зобов'язань щодо дотримання прав людини та основоположних свобод у діяльності органів забезпечення правопорядку, що відображені, зокрема, у Декларації про поліцію, прийнятій резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи від 8 травня 1979 р. № 690 (1979) [8], Кодексі поведінки посадових осіб з підтримки правопорядку, схваленому резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р. № 34/169 [9] та Європейському кодексі поліцейської етики, ухваленому Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 р. [10].

Зазначеними документами визначено, зокрема, основні аспекти роботи органів забезпечення правопорядку, а саме те, що: працівники органів забезпечення правопорядку мають бути легко впізнавані, за їхнім зовнішнім виглядом має бути зрозуміла їх-ня приналежність та їхній професійний статус; кожен працівник органів забезпечення правопорядку має нести персональну відповідальність за свої дії чи бездіяльність, віддані накази тощо. Однак необхідно наголосити, що на сьогодні у чинному законодавстві України, яке регулює діяльність Національної поліції України та Національної гвардії України, відсутні відповідні чіткі норми щодо ідентифікації поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України.

З метою вдосконалення системи персональної ідентифікації поліцейських та створення системи персональної ідентифікації військовослужбовців Національної гвардії України, які залучені до виконання завдань із охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, групою народних депутатів України було подано нові законопроекти від 23.01.2017 № 5700 “Про внесення змін до Закону України “Про Національну поліцію” (щодо ідентифікації поліцейських)” [11] (далі – законопроект № 5700) та від 23.01.2017 № 5701 “Про внесення змін до Закону України “Про Національну гвардію” (щодо ідентифікації військовослужбовців Національної гвардії України під час виконання ними завдань із охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки)” [12] (далі – законопроект № 5701), згідно з якими пропонується внесення змін та доповнень до Законів України “Про Національну поліцію” [3] та “Про Національну гвардію України” [2] шляхом законодавчого закріплення норм щодо:

- визначення функції службового посвідчення поліцейського та жетона з індивідуальним номером;
- зазначення індивідуальних номерів у службових посвідченнях поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України;
- зазначення їхніх індивідуальних номерів на жетонах таким чином, щоб забезпечити можливість розпізнавання номерів на відстані;
- довічного закріплення індивідуального номеру за поліцейськими та військовослужбовцями Національної гвардії України;
- створення єдиної бази індивідуальних номерів поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України.

Водночас пропонується визначити на законодавчому рівні положення щодо: закріплення жетона з індивідуальним номером на однострої поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України в області грудей; закріплення жетона з індивідуальним номером на бронежилеті поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України в області грудей у випадку використання бронежилету; закріплення на засобах індивідуального захисту нашивок з індивідуальним номером; встановлення персональної дисциплінарної відповідальності

поліцейського та військовослужбовця Національної гвардії України за порушення правил ідентифікації тощо [11; 12].

Незважаючи на актуальність та своєчасність цієї законодавчої ініціативи, слід звернути увагу на основні проблемні питання, що, на нашу думку, можуть виникнути під час реалізації норм, запропонованих вищезазначеними законопроектами, у разі їх прийняття.

По-перше, законопроекти містять достатні деталізовані положення, які конкретизують норми права більш загального характеру. Так, зокрема, положення ч. 4 статті 17-1 та ч. 3 статті 20 законопроекту № 5700 та ч. 3, 11, 12 статті 20-1 законопроекту № 5701 щодо порядку розміщення індивідуального номеру на жетоні або щодо місця розташування жетону та індивідуального номера не притаманні закону як нормативно-правовому акту, що регулює найважливіші суспільні відносини.

Крім того, не є переконливими та обґрунтованими положення вказаних норм законопроектів щодо розташування індивідуального номера на жетоні таким чином, щоб забезпечити можливість розпізнавання номера на відстані або забезпечити можливість його розпізнавання на відстані і фіксації за допомогою технічних засобів, оскільки, на наш погляд, вони мають оцінний характер та не конкретизують перелік таких технічних засобів, а також відстань розташування індивідуального номера на жетоні. Вважаємо, що зазначені пропозиції мають міститися в підзаконних актах та визначатися Міністром внутрішніх справ України, про що, зокрема, зазначено у ч. 10 статті 17-1, ч. 4 статті 20 законопроекту № 5700 та ч. 11 статті 20-1 законопроекту № 5701.

По-друге, спірними, на нашу думку, також є запропоновані ч. 9 статті 17-1 законопроекту № 5700 та ч. 9 статті 20-1 законопроекту № 5701 положення щодо вільного доступу до єдиної бази даних індивідуальних номерів поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України, що, у свою чергу, дозволить будь-кому отримати інформацію про їхні прізвища, імена та по батькові, спеціальні звання, посади та наявність у них повноважень, встановлених Законом. Тому необхідно враховувати гарантію забезпечення безпеки поліцейського та членам його сім'ї, оскільки розкриття персональних даних поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України, що брали участь у затриманні злочинців або відповідних спеціальних операціях, поставить під загрозу життя та здоров'я як самих поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України, так і членів їхніх сімей.

З огляду на це, вважаємо, що інформація про прізвище, ім'я та по батькові поліцейського або військовослужбовця Національної гвардії України, спеціальне звання, посаду та наявність повноважень, має надаватися тільки обмеженому колу осіб у встановленому порядку, відповідно до чинного законодавства України.

По-третє, викликає сумнів зазначене в Пояснювальних записках [13; 14] фінансово-економічне обґрунтування законопроектів стосовно того, що їх реалізація не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України. На наш погляд, виготовлення та забезпечення поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України жетонами з індивідуальними номерами, а також створення та функціонування єдиної бази даних для здійснення обліку індивідуальних номерів поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України безсумнівно потребуватиме додаткових фінансових витрат із Державного бюджету України.

У зв'язку з цим, не є переконливим положення про те, що зазначені витрати можливо буде здійснити в межах асигнувань, передбачених на матеріально-технічне та інформаційно-аналітичне забезпечення поліції та матеріально-технічне забезпе-

чення Національної гвардії України (як це зазначено у Пояснювальних записках до законопроектів).

На наш погляд, під час подачі законопроектів потрібно дотримуватися вимог статті 27 Бюджетного кодексу України та частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України, відповідно до яких у разі внесення законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету (надходжень бюджету та/або витрат бюджету), суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включно з відповідними розрахунками).

Таким чином, на підставі вищезазначеного можна зробити висновок, що на сьогодні особливого значення в умовах реформування системи МВС України, безперечно, набуває проблема вдосконалення системи персональної ідентифікації поліцейських та запровадження системи ідентифікації військовослужбовців Національної гвардії України.

Аналіз законопроектів № 5700 та № 5701 дає підстави стверджувати, що концептуальна ідея законодавчої ініціативи щодо ідентифікації поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України є слушною, актуальною та своєчасною, оскільки реалізація запропонованих норм сприятиме не тільки лібералізації законодавства та інтеграційному поступу України до ЄС, а й вдосконаленню законодавства України у сфері правоохоронної діяльності, підвищенню рівня довіри населення до Національної поліції України та Національної гвардії України, встановленню демократичних принципів їхньої діяльності, зменшенню кількості випадків зловживання владою, перевищення влади та службової недбалості поліцейськими та військовослужбовцями Національної гвардії України, а також збільшенню ефективності захисту своїх прав громадянами. Разом з цим, вважаємо, що окремі положення цієї законодавчої ініціативи суттєво звужують права поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України, у зв'язку з чим ухвалення зазначених законопроектів має відбуватися тільки з урахуванням вищезапропонованих зауважень і пропозицій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 р. № 876-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 17. – Ст. 594.
3. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів” (щодо ідентифікації працівників органів внутрішніх справ та присутності спеціальних підрозділів міліції, внутрішніх військ на мирних зібраннях) : проект Закону України від 5 серпня 2013 р. № 3048 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47995.
5. Про внесення доповнень до Закону України “Про міліцію” (щодо запровадження спеціальних ідентифікуючих особу міліціонерів маркувань при використанні ними шоломів та інших засобів особистого захисту) : проект Закону України від 21 серпня 2013 р. № 3110 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=480604.
6. Про внесення змін до статті 16 Закону України “Про міліцію” (щодо запровадження нагрудних знаків на форменому одязі працівників органів внутрішніх справ) : проект Закону України від 2 червня 2014 р. № 4988 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51171.
7. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2014. – 552 с.
8. Декларація про поліцію : резолюція № 690 (1979) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 8 травня 1979 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_803.

9. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримки правопорядку : резолюція № 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_282.

10. Європейський кодекс поліцейської етики : рекомендація Rec (2001) 10 Комітету міністрів Ради Європи від 19 вересня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>.

11. Про внесення змін до Закону України “Про Національну поліцію” (щодо ідентифікації поліцейських) : проект Закону України від 23 січня 2017 р. № 5700 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60983.

12. Про внесення змін до Закону України “Про Національну гвардію” (щодо ідентифікації військовослужбовців Національної гвардії України під час виконання ними завдань із охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки) : проект Закону України від 23 січня 2017 р. № 5701 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60984.

13. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про Національну поліцію” (щодо ідентифікації поліцейських)” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60983.

14. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про Національну гвардію” (щодо ідентифікації військовослужбовців Національної гвардії України під час виконання ними завдань із охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки)” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60984.

Отримано 15.06.2017