

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ ВПРОВАДЖЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ CUSTODY RECORDS У ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Шаповалова Катерина Іванівна,

ORCID: 0000-0001-6151-2139

лейтенант поліції,

ад'юнкту відділу докторантури та ад'юнктури

Національної академії внутрішніх справ

Розбудова України як незалежної демократичної, правової держави та як повноцінного члена європейського співтовариства неможлива без утвердження міжнародних стандартів дотримання прав і свобод людини. Враховуючи останні тенденції практики Європейського суду з прав людини та рекомендації, надані Радою Європи, одним із пріоритетних для України визначено напрям реформування правоохоронної системи в частині, що стосується дотримання прав та свобод людини під час виконання поліцією своїх повноважень. Сьогодні органами Національної поліції України спільно з недержавними громадськими організаціями здійснюється комплекс заходів, спрямованих на реформування правоохоронної системи, ключовим серед яких визначено впровадження системи обліку та фіксації дій щодо затриманої особи – Custody Records.

Незважаючи на те, що пілотні проекти системи вже активно функціонують на базі ізоляторів тимчасового тримання в декількох регіонах України, а найближчим часом планується запуск системи у всіх підрозділах (установах) поліції на території країни, численні питання адміністративно-правового регулювання впровадження та функціонування системи залишаються відкритими. Отже, актуальність теми дослідження зумовлена нагальною необхідністю усунення прогалин адміністративно-правового регулювання впровадження та функціонування системи Custody Records в Україні.

Мета дослідження полягає у висвітленні сутності та значення належного рівня адміністративно-правового регулювання системи Custody Records для дотримання прав та свобод людини в діяльності органів Національної поліції України. З огляду на що за результатами проведеного дослідження сформовано дефініцію адміністративно-правового регулювання впровадження та функціонування системи Custody Records в Україні, як одного з різновидів державного та правового регулювання, і яке пропонується визначити як впорядкований за допомогою нормативно-правових актів, цілеспрямований вплив держави на суспільні відносини, що виникають між державними та громадянськими інституціями під час впровадження та подальшого її функціонування.

Висвітлено сучасний стан нормативно-правового регулювання впровадження та подальшого функціонування системи Custody Records як складову частину її адміністративно-правового регулювання. Констатовано, що прийняття відомчих нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання питань функціонування системи, свідчить про позитивні зрушення, проте є недостатнім, у зв'язку із чим надано пропозиції щодо вдосконалення досліджуваної сфери суспільних відносин.

Ключові слова: затримання, державне регулювання, нормативне регулювання, облік, права затриманих, правоохоронні органи.

Shapovalova Kateryna. Administrative and legal regulation of the procedure for implementation and functioning of the Custody Records system in the activities of the bodies of the National Police of Ukraine

Development of Ukraine as an independent democratic state governed by the rule of law and as a full member of the European community is impossible without the approval of international standards of respect for human rights and freedoms. Given the recent trends of the European Court of Human Rights and the recommendations provided by the Council of Europe, one of the priorities for Ukraine is to reform the law enforcement system in terms of respect

for human rights and freedoms in the exercise of police powers. Today, the National Police of Ukraine together with non-governmental organizations are carrying out a set of measures aimed at reforming the law enforcement system, the key of which is the introduction of a system of accounting and recording actions against the detainee – Custody Records.

Despite the fact that the pilot projects of the system are already actively operating on the basis of temporary detention facilities in several regions of Ukraine, and in the near future it is planned to launch the system in all police units (institutions), numerous issues of administrative and legal regulation of the system remain open. Thus, the relevance of the research topic is due to the urgent need to eliminate gaps in the administrative and legal regulation of the implementation and operation of the Custody Records system in Ukraine.

The purpose of the study is to highlight the nature and importance of the appropriate level of administrative and legal regulation of the Custody Records system for the observance of human rights and freedoms in the activities of the National Police of Ukraine.

In view of this, the results of the study formed a definition of administrative and legal regulation of the implementation and operation of Custody Records in Ukraine as one of the types of state and legal regulation, and which is proposed to be defined as regulated by regulations, targeted state influence on social relations that arise between state and civil institutions during the implementation and further functioning.

The current state of legal regulation of the introduction and further functioning of the Custody Records system as a component of its administrative and legal regulation is highlighted. It was stated that the adoption of departmental regulations aimed at regulating the functioning of the system indicates positive changes, but is insufficient, in this regard, proposals were made to improve the studied area of public relations.

Key words: detention, state regulation, normative regulation, accounting, rights of detainees, law enforcement agencies.

Повноваження поліції здійснювати затримання, доставлення, а також подальше обмеження свободи затриманих осіб є необхідними елементами механізму підтримання правопорядку в суспільстві. Утім, здійсненню цих повноважень внутрішньо притаманні ризики залякування затриманого та фізичної наруги над ним [5]. Для працівників поліції також існують ризики. Зокрема, перебування із потенційними правопорушниками може бути ризиком для життя та здоров'я працівників поліції. В українських умовах затримані досить часто скаржаться на правоохоронців щодо порушення їхніх прав, наприклад, у застосуванні протиправних методів досудового розслідування (катування, побиття, психологічний тиск), щодо порушення права на захист, погіршення стану здоров'я тощо. Водночас весь тягар доведення лежить саме на поліції, тому належне документування та фіксація дій щодо затриманих осіб є важливим засобом захисту поліцейських від необґрунтованих звинувачень [7, с. 6].

Щоб забезпечити гарантії базових прав затриманих та унеможливити безпідставні звинувачення працівників поліції, починаючи з грудня 2017 року, в Україні було розпочато процес впровадження

в діяльність органів Національної поліції пілотного проекту обліку дій щодо затриманих осіб – Custody Records [1, с. 4]. За словами Голови Національної поліції України Ігоря Клименка: «Упровадження «Custody Records» вивело систему забезпечення прав затриманих у державі на новий рівень» [6]. Під час колегії Міністерства внутрішніх справ України Ігор Клименко зазначив, що система «Custody Records» дозволить попереджати факти неправомірних дій поліцейських та водночас захистить їх від можливих провокацій. Відтак уже зараз систему відеомоніторингу поступово вводять у кожному підрозділі поліції. Глава відомства наголосив, що чіткий контроль сприятиме попередженню неналежної поведінки поліцейських щодо затриманих чи відвідувачів підрозділів поліції. Проте водночас це захистить і самих правоохоронців від можливих провокацій та навіть може допомогти врятувати життя.

«Custody Records» – система забезпечення безпеки затриманих та персоналу ізоляторів тимчасового тримання (далі – ІТТ), яка має уможливлувати фіксацію усіх дій, які відбуваються із затриманими особами, в такий проміжок часу: з моменту фактичного затримання до обрання судом

запобіжного заходу і направлення особи до слідчого ізолятора або до звільнення особи з під варті [1, с. 5]. Саме таке визначення містить Аналітичний звіт за результатами моніторингу і оцінки системи Custody Records в ІТТ Національної поліції України.

Впровадження інформаційно-телекомунікаційної системи «Custody Records» (далі – ІП «Custody Records») інформаційно-телекомунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України» в діяльність органів Національної поліції України, а також забезпечення її подальшого функціонування є пріоритетним напрямком діяльності органів Національної поліції загалом та Управління дотримання прав людини Національної поліції України (далі – УДПЛ) – зокрема.

Так, з огляду на основні завдання Національної поліції, а також урахування положення Указів Президента України від 30.09.2019 № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року», від 14.09.2020 № 392/2020 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України», Програми діяльності Кабінету Міністрів України (постанова КМУ від 12.06.2020 № 471) та інших стратегічних документів і напрямів соціально-економічного розвитку України, шляхи їх досягнення та відповідні ключові показники ефективності їх реалізації, одним із пріоритетів Національної поліції України на 2021 рік має стати цифровізація поліцейської діяльності, яка забезпечує неупередженість прийняття управлінських та процесуальних рішень.

З огляду на що було поставлено завдання щодо розроблення та впровадження нової інформаційної підсистеми ІПНП, яка підвищить якість і ефективність поліцейської діяльності, забезпечить захист прав і свобод громадян – «Custody Records». На виконання вказано завдання УДПЛ було розроблено : 1) інструкцію про «Забезпечення режиму тримання та охорони осіб, які тримаються в ізоляторах тимчасового тримання територіальних органів Національної поліції», 2) «Порядок використання систем відеоспостереження в ізоляторах тимчасового тримання територіальних органів Національної поліції»,

3) «Правила внутрішнього розпорядку в ізоляторах тимчасового тримання територіальних органів Національної поліції». Крім того, УДПЛ спільно із підрозділами НПУ розроблено відповідні алгоритми роботи поліцейських з автоматизованою електронною системою обліку затриманих осіб «Custody Records» та дій поліцейських при затриманні осіб в адміністративному та кримінально-процесуальному порядку. Вищевказані підзаконні акти було затверджено наказами НПУ та надіслано підпорядкованим підрозділам відповідно до компетенції [3]. Відповідно до Положення про УДПЛ (затвердженого наказом Національної поліції України від 16 березня 2020 року № 215 (із змінами та доповненнями відповідно до наказу Національної поліції України від 18 листопада 2020 року № 890), до основних завдань УДПЛ належать зокрема: забезпечення реалізації в органах (підрозділах) поліції принципів дотримання прав людини під час застосування поліцейських заходів; здійснення організаційного забезпечення діяльності та контролю за роботою ІТТ, що включає надання практичної та методичної допомоги щодо організації роботи ІТТ та здійснення координації роботи підрозділів з організації їх діяльності в Головних управліннях Національної поліції.

За офіційними даними УДПЛ, на сьогодні на території України нараховується 133 ІТТ територіальних органів поліції з лімітом наповнення 2906 місць. Діяльність 15 ІТТ тимчасово призупинено через неналежні умови тримання. Несправність охоронно-попереджувальної сигналізації та засобів відеоспостереження, необхідність проведення ремонтно-будівельних робіт. Станом на 07 грудня 2020 року в ІТТ утримувалось 45,1 тис. осіб (із них – 12,9 тис. затриманих; 23,0 тис. взятих під варту; 6,0 тис. засуджених; 2,9 тис. підданих адміністративному арешту). Середньодобове наповнення в ІТТ становить 549 осіб (або 18,8%).

Незважаючи на те, що пілотні проекти системи вже активно функціонують на базі ізоляторів тимчасового тримання в декількох регіонах України, а найближчим часом планується запуск системи у всіх підрозділах (установах) поліції на території країни, численні питання адміні-

стративно-правового регулювання впровадження та функціонування системи залишаються відкритими, що може негативно сплунути на її ефективність. Так, аналіз наукових джерел свідчить про відсутність у вітчизняній правовій доктрині комплексних ґрунтовних досліджень, присвячених порядку впровадження та подальшого функціонування системи Custody Records. У зв'язку з цим вбачається за необхідне з'ясувати сутність адміністративно-правового регулювання порядку впровадження та подальшого функціонування системи Custody Records в Україні як одного з різновидів державного та правового регулювання.

До питань адміністративно-правового регулювання діяльності державних та громадських інституцій у свій час зверталися науковці різних галузей права, тому немає єдиного підходу до розуміння сутності цього поняття. Спробуємо розкрити його зміст через визначення державного та правового регулювання.

Юридична енциклопедія за редакцією Ю.С. Шемшученка містить визначення «державного регулювання» як здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам в суспільстві [8].

У загально-правовій доктрині поняття «правове регулювання» розуміють як цілеспрямований результативний вплив права на конкретні суспільні відносини з метою їх впорядкування та вдосконалення за допомогою виключно правових засобів. Під предметом правового регулювання розуміють конкретні суспільні відносини, що потребують урегулювання саме нормами права, а не іншими соціальними нормами [2, с. 256]. Отже, для усвідомлення сутності «адміністративно-правового регулювання» необхідно чітко виокремити його предмет. В нашому випадку предметом адміністративно-правового регулювання виступають суспільні відносини, що виникають у процесі впровадження та подальшого функціонування системи Custody Records між дотичними до

неї державними та громадянськими інституціями.

З огляду на вищесказане адміністративно-правове регулювання порядку впровадження та діяльності системи Custody Records можна визначити як впорядкований за допомогою нормативно-правових актів, цілеспрямований вплив держави на суспільні відносини, що виникають між державними та громадянськими інституціями під час впровадження та подальшого її функціонування.

Отже, державне регулювання, так само як вужче за змістом поняття – державне управління, не може здійснюватися без чітко визначеного законодавством порядку його здійснення та способів захисту об'єктів регулювання від неправомірних рішень суб'єктів такого регулювання. Отже, основою адміністративно-правового регулювання є належне нормативне закріплення всіх взаємовідносин, що виникають у процесі функціонування його об'єкту.

Принцип правової визначеності є одним із загальних принципів, що впливають із Конвенції про захист прав людини та на яких ґрунтується практика Європейського суду з прав людини, на рівні із принципом верховенство права, принципом пропорційності і принципом захисту від свавілля (рішення про неприйнятність у справі «Сімонс проти Бельгії» (Simons v. Belgium (dec.)), § 32) [4, с. 15]. На значенні дотримання загального принципу правової визначеності в ситуаціях з позбавленням волі особливо наголошують експерти Ради Європи у висновках, зроблених за результатами аналізу практики Європейського суду з прав людини щодо застосування статті 5 Європейської конвенції з прав людини (Право на свободу та особисту недоторканість).

На сьогодні запровадження пілотних проектів системи Custody Records вже розпочато на базі ІТТ в містах: Дніпро, Кропивницький, Сарни, Херсон та Харків. Що стосується нормативного регулювання діяльності системи, можна спостерігати ситуацію, подібну до стану наукового дослідження цієї проблематики, оскільки вказане нормативне регулювання здійснюється на рівні відомчих нормативно-правових актів Національної поліції України, за

відсутності спеціальних нормативних актів на рівні законодавства, які б безпосередньо та цілеспрямовано регулювати діяльність цієї системи.

Відсутність в Україні чіткого правового регулювання порядку впровадження та подальшого функціонування системи Custody Records є серйозною прогалиною, яка потребує свого усунення. Так, на рівні законодавства відсутнє чітке визначення поняття системи Custody Records та її основних компонентів. Незважаючи на те, що система вже стала обов'язковою складовою частиною процесу фіксації затримання в деяких регіонах України, а найближчим часом має бути впроваджена на території всієї країни, питання функціонування системи не знайшли свого відображення в чинному кримінально-процесуальному та адміністративно-процесуальному законодавстві.

Із метою впровадження системи в діяльність територіальних органів поліції було розроблено відповідне Технічне завдання, яким визначено загальну мету та особливості функціонування системи, врегульовано деякі вимоги до основних її елементів [7].

Процедуру використання системи Custody Records закріплено Методичними рекомендаціями щодо формування інформаційної підсистеми «Custody Records» інформаційно-телекомунікаційної системи Інформаційний портал Національної поліції України» (далі – Методичні рекомендації), затверджених Головою Національної поліції України від 28 грудня 2020 року.

Методичними рекомендаціями визначено, що ІП «Custody Records» призначена для покращення стандартів захисту прав затриманих осіб, внаслідок запровадження обов'язкового опитування (інтерв'ю) під час доставлення до органу поліції, електронної фіксації всіх дій щодо затриманого (фіксація, накопичення, зберігання) та пошуку інформації про затриманих осіб, які перебувають під контролем поліції з моменту фактичного затримання. На наш погляд, беззаперечного важливого значення для дотримання прав затриманої особи набуває факт закріплення обов'язку поліцейського здійснити внесення первинної інформації про затриману особу вже в момент фактичного затримання, що

здійснюється через планшетний пристрій або, у разі його відсутності через автоматизоване робоче місце користувача, відповідно до наданого рівня доступу.

Методичними рекомендаціями закріплено одне із нововведень ІП «Custody Records», а саме: розподіл її користувачів на три категорії з метою визначення відповідного рівня доступу до інформації. Ми вважаємо, що обмеження рівня доступу певними користувачами до інформації є необхідною умовою гарантування дотримання права на приватність, що у свою чергу, включає належний захист персональних даних, конфіденційної та чутливої інформації про затриманих осіб.

Першим кроком на шляху до усунення прогалин нормативного регулювання ІП «Custody Records» стало розроблення проекту Закону України «Про правила відбування адміністративного арешту», яким передбачено внесення змін до частини першої статті 23 Закону України «Про Національну поліцію», в частині визначення функцій поліції щодо утримання в ізоляторах тимчасового тримання осіб, затриманих за вчинення кримінальних та адміністративних правопорушень, узятих під варту, а також обвинувачених і засуджених. Над цим законопроектом працювали співробітники УДПЛ спільно із заінтересованими структурними підрозділами центрального органу управління поліції. На сьогодні вказаний законопроект погоджено з МВС та надіслано до заінтересованих органів для погодження та висловлення своєї позиції.

Водночас Комітетом Верховної ради України з питань правоохоронної діяльності зареєстровано та внесено на розгляд Верховної ради України проекти Законів України «Про правила відбування адміністративного арешту» та «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення у зв'язку з прийняттям Закону України «Про правила відбування адміністративного арешту» (р. № 3047а та 3048а від 31 серпня 2020 року). 03 грудня 2020 року вказані законопроекти прийнято в першому читанні.

За результатами проведеного дослідження нормативно-правових основ функціонування системи Custody Records в Україні дійшли таких висновків. Визна-

чено, що впровадження системи Custody Records в діяльність органів Національної поліції України стало рішучим кроком України на шляху до підвищення міжнародних стандартів забезпечення прав та свобод людини, водночас ефективність пропонуваніх нововведень напряду залежить від рівня їх адміністративно-правового регулювання. У зв'язку із чим сформульовано дефініцію адміністративно-правового регулювання порядку впровадження та функціонування системи Custody Records в Україні, яке пропонується визначити як впорядкований за допомогою нормативно-правових актів, цілеспрямований вплив держави на суспільні відносини, що виникають між державними та громадянськими інституціями під час впровадження та подальшого її функціонування.

Безперечно, прийняття відомчих нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання питань функціонування системи, свідчить про позитивні зрушення, проте, на нашу думку, є недостат-

нім. Водночас для досягнення головної мети впровадження ІП «Custody Records» в діяльність органів Національної поліції України, яка полягає у підвищенні стандартів захисту прав затриманих осіб та прав поліцейських, необхідне належне нормативно-правове регулювання всіх процесуальних моментів функціонування цієї системи. Зокрема, виникає необхідність закріплення на рівні законодавства визначення системи «Custody Records» як комплексної системи обліку дій щодо затриманої особи, виділення основних компонентів системи, суб'єктів реалізації завдань цієї системи та інших учасників правовідносин, об'єктів правового регулювання системи. Ураховуючи, що система «Custody Records» включає вужче за змістом поняття ІП «Custody Records», доцільним буде надати розмежування цих визначень задля усунення юридичної невизначеності понять, що становить платформу для наших подальших наукових досліджень за даним напрямом.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аналітичний звіт за результатами моніторингу і оцінки системи Custody Records в ізоляторах тимчасового тримання Національної поліції України. URL : <https://ecpl.com.ua/news/custody-records-systema-scho-zapobihatyme-porushennyu-prav-lyudyny-v-izolyatorah-tymchasovoho-trymannya/> (дата звернення: 05.06.2021).
2. Гусарев С.Д., Тихомиров О.Д. Теорія держави та права: Навчальний посібник. Київ, 2017. 316 с. URL : https://www.naiu.kiev.ua/files/kafedru/tdp/navch_pos_tdp.pdf (дата звернення: 05.06.2021).
3. План основних заходів Національної поліції України на 2021 рік, затверджений Міністром внутрішніх справ України 28 грудня 2020 року. URL : https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/plan/2021/Plan_NPU_na_2021.pdf (дата звернення: 05.06.2021).
4. Право на свободу та особисту недоторканість : посібник по застосуванню статті 5 Європейської конвенції з прав людини. Оновлено 31 грудня 2019 року. 75 с. URL : https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_UKR.pdf (дата звернення: 05.06.2021).
5. Розвиток стандартів КЗК щодо тримання під вартою співробітниками правоохоронних органів CPT/Inf(2002)15-part URL : <https://rm.coe.int/16806cd1ec> (дата звернення: 05.06.2021).
6. Система «Custody Records» дозволить попереджати факти неправомірних дій поліцейських та водночас захистить їх від можливих провокацій, – Ігор Клименко. URL : <https://www.kmu.gov.ua/news/sistema-custody-records-dozvolit-poperedzhati-fakti-nepravomirnih-dij-policejskih-ta-vodnochas-zahistit-yih-vid-mozhlivih-provokacij-igor-klimenko> (дата звернення: 05.06.2021).
7. Технічне завдання із впровадження системи Custody Records у територіальних органах поліції. URL : <https://ecpl.com.ua/news/custody-records-systema-scho-zapobihatyme-porushennyu-prav-lyudyny-v-izolyatorah-tymchasovoho-trymannya/> (дата звернення: 05.06.2021).
8. Юридична енциклопедія – Шемшученко Ю.С. URL : https://leksika.com.ua/10150608/legal/derzhavne_regulyuvannya (дата звернення: 05.06.2021).