

УДК 342.95

ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ЗА КОРДОНОМ



Солонар Анастасія Вікторівна,

канд. юрид. наук,

доцент кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки ННІ права,

Сумський державний університет

Діяльність органів державної влади завжди викликала неабиякий інтерес дослідників. Не є винятком і діяльність органів поліції. Сьогодні особливої актуальності набувають питання, що пов'язані з реалізацією державної політики у сфері внутрішніх справ, що, в свою чергу, покладається на органи Національної поліції України. Враховуючи те, що основу діяльності поліції складають принципи, в даній статті було проведено дослідження принципів діяльності поліції в Україні та за кордоном, а також визначено напрямки їх удосконалення. Законодавство про державну службу визначає наступні принципи: верховенства права; законності; професіоналізму; патріотизму; добросовісності; ефективності; забезпечення рівного доступу до державної служби; політичної неупередженості; прозорості; стабільності. У свою чергу, Закон України «Про Національну поліцію» визначає сім основоположних принципів діяльності поліції: верховенство права, дотримання прав і свобод людини, законність, відкритість та прозорість, політична нейтральність, взаємодія з населенням на засадах партнерства, безперервність. Досліджено досвід Англії, Канади, Німеччини, Угорщини, Болгарії, Франції, Словенії, Грузії. Визначено, що у діяльності поліції різних країн світу простежуються як подібні принципи, так і принципи, що різняться за своєю суттю. Наголошено на тому, що непорушним і незмінним залишається пріоритет прав і свобод людини, а також законність і верховенство права. Висловлено думку, що використання досвіду розвинених європейських країн дозволить запобігти законодавчим прогалинам та надасть можливість удосконалити як нормативно-правову базу, так і практичну діяльність працівників державного апарату. На підставі аналізу законодавства зарубіжних країн, запропоновано внести зміни до Закону України «Про Національну поліцію», а саме доповнити розділ II «Принципи діяльності поліції» новими статтями, в яких закріпити наступні принципи діяльності поліції: 1) толерантності; 2) співмірності; 3) здійснення дискретних повноважень; 4) підконтрольності та підзвітності; 5) міжнародного співробітництва. Крім того, задля підсилення ролі принципу неприпустимості дискримінації, наголошено на необхідності закріпити останній на рівні окремої статті Закону України «Про Національну поліцію».

Ключові слова: Національна поліція України, поліція, принципи, законність, верховенство права, професіоналізм, гуманізм, відкритість та прозорість, партнерство.

Solonar A. V. The Principles of Activity of Police in Ukraine and Abroad. Activity of public authorities always attracted uncommon interest of researchers. Also activity of bodies of police is not an exception. Today the special relevance is acquired by questions which are connected with realization of state policy in the sphere of internal affairs that, in turn, it is necessary on bodies of National police of Ukraine. Considering that the principles are a basis of activity of police, in this article the research of the principles of activity of police in Ukraine and abroad was conducted and also the directions of their improvement are defined. The legislation on public service defines the following principles: rule of law; legality; professionalism; patriotism; respectability; efficiency; ensuring equal access to public service; political impartiality; transparency; stability. In turn, the Law of Ukraine "About National police" defines seven fundamental principles of activity of police: the

rule of law, respect for the rights and freedoms of the person, legality, openness and transparency, political neutrality, interaction with the population on the principles of partnership, continuity. Experience of England, Canada, Germany, Hungary, Bulgaria, France, Slovenia, Georgia is investigated. It is certain that in activity of police of the different countries of the world both the similar principles, and the principles which differ for the in an essence are traced. The fact that indestructible and invariable is a priority of the rights and freedoms of the person and also legality and the rule of law is noted. The opinion is expressed that use of experience of the developed European countries will allow to prevent legislative gaps and will give an opportunity to improve both standard and legal base, and practical activities of employees of government. On the basis of the analysis of the legislation of the foreign country, it is offered to make changes to the Law of Ukraine "About National police", namely to supplement the section II "The principles of activity of police" with new articles in which to establish the following principles of activity of police: 1) tolerances; 2) harmonies; 3) implementation of discrete powers; 4) controlling and accountability; 5) international cooperation. Besides, for the sake of strengthening of a role of the principle of inadmissibility of discrimination, it is noted need to fix by the last at the level of the separate article of the Law of Ukraine "About National police".

Keywords : National police of Ukraine, police, principles, legality, rule of law, professionalism, humanity, openness and transparency, partnership.

Актуальність теми дослідження. Основу будь-якої діяльності складають принципи - ті керівні ідеї та уявлення, що закладають основу, фундамент, на якому має базуватися виконання покладених на той чи інший орган завдань та функцій. Відповідно державно-правове регулювання у тій чи іншій галузі підпорядковано принципам, властивим цій сфері. Іншими словами, принципи визначають зміст і спрямованість діяльності як державного органу, так і державного службовця безпосередньо. Принципи відіграють неабияку роль при формуванні і функціонуванні всього державного апарату.

Сьогодні особливої актуальності набувають питання, що пов'язані з реалізацією державної політики у сфері внутрішніх справ, що, в свою чергу, покладається на органи Національної поліції України. Враховуючи те, що основу діяльності поліції складають принципи, видається доречним дослідження принципів діяльності поліції в Україні та за кордоном, а також визначення напрямків їх удосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, що стосуються принципів роботи поліції (міліції) були предметом наукових досліджень таких вчених як В. М. Бурденюк, Д. С. Денисюк, О. В. Ковальова, С. Л. Курило, В. Я. Настюк, Н. А. Пелих, О. С. Проневич, О. П. Рябченко, Х. П. Ярмаки, С. В. Чирик, І. В. Шамрай та ін. Крім того, особливості діяльності поліції за кордоном досліджували О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник, О. С. Проневич та ін.

Мета статті – на основі аналізу законодавчого підґрунтя визначити і проаналізувати принципи

діяльності поліції в Україні та за кордоном, а також запропонувати напрямки удосконалення діяльності поліції в Україні.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи те, що служба в поліції є по своїй суті державною службою, їй властиві принципи, що закріплені Законом України «Про державну службу». Відповідно до статті 4 зазначеного закону державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів:

- 1) верховенства права;
- 2) законності;
- 3) професіоналізму;
- 4) патріотизму;
- 5) доброчесності;
- 6) ефективності;
- 7) забезпечення рівного доступу до державної служби;
- 8) політичної неупередженості;
- 9) прозорості;
- 10) стабільності [1].

У свою чергу, Закон України «Про Національну поліцію» [2] у розділі II визначає сім основоположних принципів діяльності поліції:

1. Верховенство права – основу цього принципу складають найвищі соціальні цінності – людина, її права та свободи, що і визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Принцип верховенства права застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

2. Дотримання прав і свобод людини – зобов'язує органи поліції дотримуватися прав і свобод людини, що передбачені вітчизняними законодавчими та міжнародними нормативними актами, ратифікованими Україною. Якщо є

необхідність обмеження прав та свобод людини, то це має провадитися виключно на підставах і порядку, визначених Конституцією і законами України, за нагальної необхідності і в обсязі, необхідному для виконання завдань поліції.

При цьому на особливу увагу заслуговує положення про неприпустимість катування, жорсткого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання. Повідомити керівництво про факт таких діянь – обов'язок поліцейського, що гарантується службовим розслідуванням і притягненням до відповідальності.

Крім того зазначений принцип включає в себе неприпустимість дискримінації чи навпаки привілеїв за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовною або іншими ознаками.

3. Законність – передбачає підпорядкованість діяльності поліції вимогам Конституції та законів України. Особлива увага при цьому приділяється злочинним чи явно незаконним розпорядженням та наказам. Зрозуміло, що зазначені розпорядження та накази заборонені до виконання поліцейським не залежно від службової, політичної, економічної чи іншої доцільності.

4. Відкритість та прозорість в межах, визначених Конституцією та законами України - одна з основ діяльності поліції. Про реалізацію поставлених перед поліцією завдань, остання постійно інформує органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також громадськість.

При цьому поліція забезпечує доступ до публічної інформації, володільцем якої вона є, у порядку та відповідно до вимог, визначених законом. У свою чергу, оприлюднення (поширення) інформації з обмеженим доступом можливо лише на підставі закону. Нормативно-правова основа діяльності поліції повинна обов'язково оприлюднюватися на веб-порталі центрального органу управління поліції. Нормативно-правові акти з обмеженим доступом оприлюднюються у випадках та в порядку, визначених законом. Проекти нормативно-правових актів, що стосуються прав та свобод людини, обов'язково проходять громадське обговорення в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України.

5. Політична нейтральність передбачає аполітичність поліції при реалізації покладених на неї завдань. Зазначений принцип передбачає діяльність поліції незалежно від політичних

переконань, партійної належності, рішень, заяв чи позицій політичних партій та громадських об'єднань. Крім того, заборонено політичну діяльність в лавах поліції та предмети, що відображають символіку політичних партій. Передбачено обмеження щодо висловлення поліцейським власної політичної думки під час служби, а також і щодо використання службових повноважень у політичних цілях.

Враховуючи особливості реалізації принципу політичної нейтральності, доречним вбачається більш детальніше закріпити принцип політичної нейтральності, тому що неякісне застосування цього принципу призведе до погіршення загальної ефективності роботи. Потрібно розробити системи менеджменту та механізми виконавчого контролю (розмежування компетенції, усунення дублювання повноважень), які зведуть до мінімуму можливість прийняття керівництвом рішень безпосередньо під впливом політичних сил або ж під впливом власних політичних уподобань [3, с. 68].

6. Взаємодія з населенням на засадах партнерства. З назви принципу вбачається, що партнерство покладено в основу діяльності поліції в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями задля задоволення їхніх потреб. Особлива увага приділяється необхідності урахування специфіки регіону та проблем територіальних громад. Також акцентовано увагу на основному критерії оцінки ефективності діяльності поліції – рівні довіри населення, оцінка якого проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

7. Безперервність – передбачає безперервне та цілодобове виконання визначених законом завдань. Будь-який громадянин має право не залежно від часу звернутися за допомогою до поліції або поліцейського. При цьому поліція позбавлена права на відмову або відкладення розгляду звернень стосовно забезпечення прав і свобод людини, юридичних осіб, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань через вихідний, святковий чи неробочий день або закінчення робочого дня.

Слід погодитися з Д. С. Денисюк, що деякі аспекти залишилися незрозумілими: наприклад, чи можливо звертатися до поліцейського за допомогою поза його службою (не під час виконання ним своїх обов'язків); надати допомогу - це його право чи обов'язок; чи буде він нести відповідальність за ненадання допомоги; і чи буде поширюватися на поліцейського

соціально-правовий захист якщо він отримає поранення або ушкодження у таких випадках (поза службою)? [3, с. 68].

Враховуючи особливості роботи поліції в Німеччині та проблеми, з якими стикалися поліцейські під час виконання своїх професійних обов'язків, основними засадами цієї роботи стали гуманність, демократизм, паритетність, кооперація, відкритість, ефективність, толерантність, орієнтація на особистість [4]. У даному випадку привертає увагу принцип толерантності, який видається досить вагомим, особливо якщо поліція в процесі виконання своїх функціональних обов'язків стикається з проблемними стресовими ситуаціями або з неадекватною реакцією громадян на правомірні дії поліцейського.

Якщо брати до уваги Англію, то до принципів діяльності поліції, що визначені Статутом лондонської муніципальної поліції Скотленд-Ярду, віднесено: 1) визначення рівня стандартів обслуговування та їх публікація; 2) інформація та гласність; 3) вибір і консультація; 4) допомога та ввічливість; 5) виправлення помилок; 6) оптимальне обслуговування у межах витрачених коштів [5]. У даному випадку, цікавими є принципи: вибір і консультація, допомога та ввічливість, а особливо – виправлення помилок.

Згідно Декларації принципів у Канаді поліцейські послуги надаються по всій території Онтаріо відповідно до наступних принципів: 1) потреба у забезпеченні безпеки та охороні усіх людей та усього майна в Онтаріо; 2) важливість забезпечення фундаментальних прав, гарантованих Канадською Хартією прав та свобод, а також Кодексом про права людини; 3) потреба у співпраці між надавачами поліцейських послуг та громадами, які вони обслуговують; 4) важливість поважного ставлення до потерпілих від злочинів та розуміння їхніх потреб; 5) потреба у належному сприйнятті плюралістичного, багаторасового та багатокультурного характеру спільноти Онтаріо; 6) потреба зробити поліцейські сили представниками тих громад, які вони обслуговують [6].

Якщо брати до уваги Угорщину, то в цій країні на законодавчому рівні закріплено наступні принципи діяльності поліції: 1) повага та захист людської гідності; 2) взаємодія з державними та муніципальними органами влади, громадськими організаціями і окремими громадянами; 3) поза партійність; 4) взаємність (співпраця) з іноземними та міжнародними органами правопорядку [5]. При цьому, на відміну від закріпленого українським законодавством принципу взаємодії з населенням на засадах

партнерства, в Угорщині додатково виокремлено принцип взаємодії не лише з населенням, а і з державними та муніципальними органами влади. Крім того, не нівелюється значення принципу співпраці з іноземними та міжнародними органами правопорядку, що видається дуже доречним.

Законодавство Болгарії визначає наступні принципи роботи поліції: 1) законність; 2) повага до прав і свобод громадян та їхньої гідності; 3) централізм в організації та управлінні; 4) публічність; 5) конспірація; 6) поєднання гласних і негласних методів і засобів у визначених законом випадках; 7) співпраця з громадянами [5]. З огляду на зазначене, слід підкреслити, що у Болгарії неабияка роль відведена принципу конспірації.

У Франції основними засадами діяльності поліції визнано: ієрархічність, повага до людини, легітимність застосування сили, гуманність, відповідальність керівників за віддані накази, контроль за діяльністю поліції [5].

У свою чергу Словенія до принципів діяльності поліції відносить конституційність, законність та відповідальність [5].

Відповідно до ст. 8 Закону Грузії «Про поліцію» поліцейські у своїй діяльності дотримуються принципів захисту та дотримання основних прав і свобод людини, законності, неприпустимості дискримінації, співмірності, здійснення дискреційних повноважень, політичної нейтральності та прозорості діяльності поліції.

У даному випадку за законодавством України принцип недопустимості дискримінації визначений законодавцем як структурний елемент принципу дотримання прав і свобод людини.

Проте, згідно законодавства Грузії даний принцип виокремлено в окрему статтю 11 Закону Грузії «Про поліцію», відповідно до якої поліція зобов'язана поважати і захищати права та свободи людини незалежно від раси, кольору шкіри, мови, статі, віку, політичних та інших переконань, національної, етнічної та соціальної приналежності, походження, майнового та станового становища, місця проживання та інших характеристик.

Через відсутність у законодавстві України принципу співмірності, на відміну від законодавства Грузії, останній викликає неабиякий інтерес. Принцип співмірності означає, що поліцейські заходи мають слугувати досягненню легітимної мети. Обраний поліцейський захід має бути найбільш підходящим, необхідним і пропорційним.

Обраний поліцейський захід є найбільш відповідним, якщо його застосування дозволяє досягти легітимної мети. Обраний поліцейським найбільш підходящий поліцейський захід є необхідним, якщо неможливо застосувати інший засіб, який при досягненні легітимної мети заподіяв би найменшу шкоду як адресатові заходу, так і іншій особі. Застосований поліцейським необхідний поліцейський захід є пропорційним, якщо шкода, заподіяна правому благу, що охороняється законом, не перевищує благо, для захисту якого він був застосований. Правові дії поліції припиняються, якщо мета цих дій досягнута або очевидна неможливість досягнення мети.

Наступний принцип, на який варто звернути увагу, і який визначає ступінь свободи поліцейського при прийнятті рішень, це принцип здійснення дискреційних повноважень. Відповідно до зазначеного принципу поліція в цілях виконання своїх функцій діє на основі дискреційних повноважень у випадках і межах, передбачених законом. Поліцейський правомочний вирішувати питання про застосування поліцейського заходу. Поліцейському надається свобода вибору найбільш прийняттого з декількох поліцейських заходів, передбачених законодавством Грузії, відповідно до принципу співмірності. За наявності декількох поліцейських заходів із запобігання небезпеці, передбачених законодавством Грузії, застосування одного з них є достатнім [7].

Слід погодитися, що головним стандартом в діяльності органів державного управління поліцією серед країн Європи виступає забезпечення верховенства закону, що передбачає: неухильне дотримання закону при виконанні службових обов'язків; повага особистої гідності й дотримання прав людини; відсутність упередженості, відкритість і співробітництво, особиста порядність; використання сили строго пропорційно до наявної погрози і тільки у випадках явної необхідності; дотримання конфіденційності; повага до вимог законів і статутів, протидія будь-

яким спробам їхнього порушення і особиста відповідальність за кожний свій вчинок [8, с. 62-65].

Ці стандарти в європейських країнах постають як визначальний фактор збалансованої системи управління поліцією. Попри широку варіативність стандартів управління поліцією в сучасних державних моделях країн ЄС, загальними для них є: забезпечення верховенства закону, деполітизація, демілітаризація і децентралізація органів поліції, організація підвітності та прозорості їх роботи, налагодження тісної співпраці цих органів з населенням та місцевими громадами та сприяння професійній підготовці персоналу поліції [9].

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що у діяльності поліції різних країн світу простежуються як подібні принципи, так і принципи, що різняться за своє суттю. Необхідно підкреслити, що непорушним і незмінним залишається пріоритет прав і свобод людини, а також законність і верховенство права. Зазначені принципи мають стати постулатом у роботі не лише поліції, а й всіх державних органів при реалізації покладених на них повноважень. Не викликає сумнівів положення про те, що використання досвіду розвинених європейських країн дозволить запобігти законодавчим прогалинам та надасть можливість удосконалити як нормативно-правову базу так і практичну діяльність працівників державного апарату.

На підставі аналізу законодавства зарубіжних країн, видається доречним внести зміни до Закону України «Про Національну поліцію», а саме доповнити розділ II «Принципи діяльності поліції» новими статтями, в яких закріпити наступні принципи діяльності поліції: 1) толерантності; 2) співмірності; 3) здійснення дискреційних повноважень; 4) підконтрольності та підвітності; 5) міжнародного співробітництва.

Крім того, задля підсилення ролі принципу неприпустимості дискримінації, останній необхідно закріпити на рівні окремої статті Закону України «Про Національну поліцію».

Використана література :

1. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 10.12.2015 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
2. Про Національну поліцію [Електронний ресурс] : Закон України від 02.07.2015 р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
3. Денисюк Д. С. Принципи діяльності національної поліції України : теорія та практика реалізації / Д. С. Денисюк // Митна справа. – 2015. – №5(101). – С. 63-68.
4. Organisation der Bayerischen Polizei. Polizei-Führungsakademie // Jahresbericht. Reichsgesetzblatt. – 1995.

5. Адміністративне право зарубіжних країн [курс лекцій] / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін.; за ред. О. В. Кузьменко; НАВС. – К. : Юрінком Інтер, 2014. – 525 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/1016052058834/pravo/osnovni_printsipi_diyalnosti_politsiyi_zarubizhnih_krayin.
6. Про поліцейські послуги [Електронний ресурс] : Закон Провінції Онтаріо (Канада) від 1990 року. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/Ontario.pdf>.
7. О полиции [Електронний ресурс] : Закон Грузиї. – Режим доступу : <http://www.bsu.ru/content/page/16176/o-policii.pdf>.
8. Права людини і професійні стандарти для працівників міліції та пенітенціарних установ в документах міжнародних організацій / упоряд. Т. Яблонська. - К. : [б.в.]; Амстердам : Українсько-Американське бюро захисту людини, 1996. – 228 с.
9. Криштанович М. Ф. Європейський досвід державного управління органами поліції та можливості його використання в Україні [Електронний ресурс] / М. Ф. Криштанович. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-1/doc/4/02.pdf>.