РОЗДІЛ ІІІ. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ, АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК: 351.741 (4)

Євтушок В. А.

*старший викладач кафедри
тактичної та тактико-спеціальної підготовки
факультету № 3 Харківського національного
університету внутрішніх справ (м. Харків, Україна)*

Цебинога В. Ю.

*курсант факультету № 1 Харківського національного
університету внутрішніх справ (м. Харків, Україна)*

ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті з'ясовано актуальність дослідження, що зумовлено запозиченням європейського досвіду реформування поліції та визначення основних принципів її діяльності. Акцентовано, що сучасне законодавство України визначає низку принципів, серед яких: принцип верховенства права, законності, дотримання прав і свобод громадян, політичної нейтральності, відкритості та прозорості, узасмодії з населенням на засадах партнерства й безперервності.

Зроблено висновок, що в сучасних умовах реформатування поліції в Україні принцип «community policing» стає визначальним.

Ключові слова: поліція, принципи, діяльність поліції, зарубіжний досвід, Україна.

Постановка проблеми. Інтенсивний розвиток суспільних відносин, що складаються у сфері здійснення правоохоронної діяльності, обумовлений реформою поліції в Україні та взяттям курсу на євроінтеграцію, зумовили наукові пошуки способів удосконалення органів та підрозділів Національної поліції.

Як зазначають деякі дослідники, Закон України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 року став наріжним каменем реформи правоохоронної системи в нашій державі. Тривалий час науковці працювали над різними законопроектами, що мали створити найоптимальніший варіант реорганізації цього силового відомства, від якості роботи якого залежить багато чинників, добробут населення, життя, здоров'я, забезпечення прав і свобод громадян тощо [1, с. 133].

Зокрема, у вказаному законі закріплено основні (базові) принципи діяльності поліції, що є необхідними для ефективного функціонування інституту поліції загалом. Утім, попри нормативне закріплення основних принципів діяльності поліції, зазначимо, що в сучасних євроінтеграційних процесах вони потребують свого вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зауважимо, що актуальні питання принципів діяльності правоохоронних органів та поліції зокрема

неодноразово були предметом наукових пошуків не лише вітчизняних учених-адміністративістів, але й зарубіжних. Серед них: В. І. Антипов, В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. О. Бакулін, Б. І. Бараненко, О. К. Безсмертний, П. Д. Біленчук, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородін, С. Е. Віцин, В. З. Веселий, В. Д. Гвоздецький, Д. С. Денисюк, О. В. Джафарова, А. І. Долгова, В. В. Доненко, В. В. Донський, В. О. Заросило, В. С. Зеленський, А. Т. Комзюк, О. В. Негодченко, О. І. Остапенко, А. М. Подоляка, О. П. Рябченко, Є. Л. Стрельцовий, І. М. Шопіна, В. В. Чумак та інші.

Формування цілей. Мета статті – на основі аналізу вітчизняного та зарубіжного поліцейського законодавства визначити сутність основних принципів діяльності органів і підрозділів поліції.

Виклад основного матеріалу. На наш погляд, передусім потрібно визначити сутність поняття «принципи» та «принципи діяльності поліції». Зазначимо, що «принцип» походить від латинського «*principium*» – початок, основа, першоджерело [2, с. 110]. Великий тлумачний словник сучасної української мови поняття «принцип» визначає як:

- основне вихідне положення якої-небудь системи, учення, теорії, ідеологічного напрямку тощо;
- керівне положення, правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства тощо [3, с. 1125].

Представники теорії держави і права вбачають під принципами різні підходи щодо розуміння сутності вказаного явища. Зокрема, В. Копейчиков у теорії права відстоює погляд, згідно з яким принципи права – це закріплені у праві вихідні нормативно-керівні положення, що характеризують його зміст, основи, зазначені в ньому закономірності суспільного життя. Принципи права як керівні юридичні вимоги відображають особливості та специфіку юридичного права, мають нормативний, регулятивний характер, визначають і скеровують правомірну поведінку людей [4, с. 114–115]. У галузі трудового права, на переконання М. Інщина, принципи слід розглядати як керівні ідеї, базові та визначально перші положення, основні правила поведінки, центральні поняття, основи системи [5, с. 74–75]. Адміністративісти, досліджуючи принципи, зазвичай асоціюють їх із принципами державного управління. Скажімо, В. Колпаков щодо цього зазначає, що принципи управління – це його позитивні закономірності, які пізнані наукою і практикою та охарактеризовані (зафіксовані, закріплені) у відповідних поняттях. Звідси випливає висновок, що ознаками принципу управління є належність до пізнаних позитивних закономірностей та фіксованість, закріпленість у суспільній свідомості [6, с. 19].

З огляду на вище викладене В. Береза твердить, що потрібно виокремити такі ключові ознаки принципу як правової категорії:

- по-перше, за своєю сутністю принципи – це узагальнена теоретична інтерпретація законів і закономірностей об'єктивного розвитку тих чи інших суспільних відносин;
- по-друге, принципи безпосередньо чи опосередковано відображені в чинному законодавстві [7, с. 45].

Отже, принципи права – це такі відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності, підвалини певного типу держави і права, є одно порядковими із сутністю права та утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови та зміцнення певного суспільного ладу. Принципи права спрямовують і надають синхронності всьому механізму правового регулювання суспільних відносин, більш досконало ніж інші розкривають місце права в суспільному житті та його розвитку. Саме принципи права є критерієм законності та правомірності дії громадян і посадових осіб, адміністративного апарату і органів юстиції та за відомих умов мають велике значення для зростання правосвідомості населення, його культури й освіти [8, с. 43].

Принципи діяльності поліції – це нормативно закріплені основні ідеї функціонування органів та підрозділів поліції. Як указує Д. Денисюк, в узагальненому вигляді на сьогодні маємо такі принципи реформування органів внутрішніх справ: верховенство права; деполітизація; демілітаризація; децентралізація; підзвітність і прозорість у роботі; тісна співпраця з населенням та місцевими громадами; професійна підготовка персоналу [9, с. 65]. У межах запозичення міжнародного досвіду реформування правоохоронної системи вказується, що для більшості європейських поліцейських систем досягнення означених вимог стало можливим за умови реформування, яке відбувалося за декількома провідними принципами. Перелік принципів реформування дещо відрізнявся в кожній країні, що залежало як від політичної ситуації, так і від ступеня готовності державних структур до реорганізації власної діяльності [10, с. 125; 11, с. 44].

Вітчизняне законодавство закріплює такі принципи діяльності поліції (Розділ II Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2016 № 580-VIII) [12]:

1) верховенства права – цей принцип передбачає, що поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Принцип верховенства права застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини;

2) дотримання прав і свобод людини – передбачається, що під час виконання своїх завдань поліція забезпечує дотримання прав і свобод людини. Здійснення заходів, що обмежують права та свободи людини, має бути негайно припинене, якщо мета застосування таких заходів досягнута або немає потреби їх дальшого застосування. Поліцейським за будь-яких обставин заборонено сприяти, здійснювати, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання. У разі виявлення таких дій кожен поліцейський зобов'язаний негайно вжити всіх можливих заходів щодо їх припинення та обов'язково доповісти безпосередньому керівництву про факти катування та наміри їх застосування. У разі приховування фактів катування або інших видів неналежного поводження поліцейськими керівник органу протягом доби з моменту отримання відомостей про такі факти зобов'язаний ініціювати проведення службового розслідування та притягнення винних до відповідальності. У разі виявлення

таких дій поліцейський зобов'язаний повідомити про це орган досудового розслідування, уповноважений на розслідування відповідних злочинів, учинених поліцейськими. У діяльності поліції забороняються будь-які привілеї чи обмеження 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) принцип законності – принцип передбачає вимогу для поліцейського діяти на підставі, у спосіб та в межах чинного законодавства. У країнах пострадянського простору, зокрема, в Грузії, як вказує В. Чумак, поліцейські заходи, що вживають працівники поліції, мають впливати зі змісту принципу верховенства закону; превентивні заходи та заходи реагування на правопорушення мають відповідати вимогам закону. Згідно з принципом застереження щодо закону застосування поліцейських заходів, що обмежують права і свободи людини, визнані Конституцією Грузії, допускається лише на підставі закону [13, с. 96];

4) відкритість та прозорість означає, що поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки й порядку. Поліція забезпечує доступ до публічної інформації, володільцем якої вона є, у порядку та відповідно до вимог, визначених законом. Поліція може оприлюднювати (поширювати) інформацію з обмеженим доступом лише у випадках та в порядку, визначених законом. Нормативно-правові акти, що регламентують діяльність поліції, обов'язково оприлюднюються 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. Як слушно вказують Я. Квітка та К. Гусева, відкритість і прозорість поліції – це основні вимоги до ефективності діяльності поліції, сформованої демократичним способом [14, с. 165];

5) політична нейтральність – означає, що поліція у своїй діяльності є незалежною від рішень, заяв чи позицій політичних партій і громадських об'єднань. В органах і підрозділах поліції заборонено використовувати будь-які предмети, на яких зображена символіка політичних партій, та проводити політичну діяльність. Поліцейським заборонено висловлювати особисте ставлення до діяльності політичних партій під час виконання службових повноважень, а також використовувати службові повноваження з політичною метою. З огляду на особливості реалізації принципу політичної нейтральності, доречним убачається більш детально закріпити цей принцип, оскільки неякісне його застосування 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 [9, с. 68];

6) узаємодія з населенням на засадах партнерства – цей принцип є новим для вітчизняного законодавства та активно впровадженим для законодавства країн ЄС. Відповідно до вказаного поліцейського закону в Україні він передбачає те, що діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами й громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. На важливості вказаного принципу діяльності поліції наголошує І. Руколайніна, яка зазначає, що оптимізація взаємодії нової поліції з населенням у контексті правоохоронної діяльності має основну мету – надати нового імпульсу вітчизняним формам співпраці, що існували раніше, та запровадити перевірений часом зарубіжний досвід участі громадськості в правоохоронній та правозахисній діяльності. І найголовніше: своєчасне оперативне реагування правоохоронних органів на всі звернення громадян, безперечно, підвищить рівень довіри людей до поліції [15, с. 121];

7) принцип безперервності означає те, що поліція не має права відмовити в розгляді або відкласти розгляд звернень стосовно забезпечення прав і свобод людини, юридичних осіб, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань з посиланням на вихідний, святковий чи неробочий день або закінчення робочого дня.

Отже, законодавство про поліцію має бути доступним для громадськості, досить зрозумілим і точним та супроводжуватися за потреби чітким підзаконним регулюванням, яке також має бути доступним для громадськості [16, с. 582].

Висновки. Зарубіжний досвід визначення принципів діяльності поліції свідчить про перехід до нового формату діяльності поліції, де основним принципом визнано «community policing» – поліція, орієнтована на громаду, тобто суспільство. На основі викладеного доходимо висновку, що на сьогодні в Україні в умовах переформатування сутності поліції на орган, що надає сервісні послуги населенню, принцип узаємодії поліції з населенням стає вирішальним. Тому єдиною умовою для успішного завершення реформи поліції в Україні є налагодження механізму співпраці поліції з населенням на засадах партнерства, що підвищить рівень довіри до поліції та зменшить ризики правопорушенням [17, с. 302].

Використані джерела:

1. Когут Я. М. Принципи діяльності Національної поліції України. *Науковий Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 132–140.
2. Юридична енциклопедія : У 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Т. 5 : П–С. Київ, 2003. 736 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад, і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
4. Правознавство : підручник для студ. вищих навч. закладів / ред.: В. В. Копейчиков, А. М. Колодій. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 752 с.
5. Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України : навчальний посібник. Харків : Вид-во «ФІНН», 2010. 672 с.

6. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
7. Береза В. В. Принципи діяльності Департаменту Кіберполіції Національної поліції України : теоретико-правові аспекти. *Форум права*. 2017. № 5. С. 44–48.
8. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 42–46.
9. Денисюк Д. С. Принципи діяльності Національної поліції України : теорія та практика реалізації. *Митна справа*. 2015. № 5 (101). С. 63–68.
10. Колодій А. М. Принципи права України. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
11. Кондратьев Р. І. Принципи права та їх роль у регулюванні суспільних відносин. *Право України*. 2000. № 2. С. 43–45.
12. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2016 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 06.03.2019).
13. Чумак В. В. Принципи діяльності поліції Грузії: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету*. 2015. № 15. С. 95–98.
14. Квітка Я. М. Гусева К. А. Принцип відкритості та прозорість у діяльності поліції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2016. № 1. С. 164–173.
15. Руколайніна І. Є. Взаємодія населення з новою поліцією України на засадах партнерства. *Актуальні проблеми сучасної науки і правоохоронної діяльності: Матеріали XIII науково-практичної конференції курсантів і студентів (17 травня 2016 року)*. Харків: Вид-во ХНУВС, 2016. С. 120–121.
16. Ільницький В. О. Європейський досвід правового регулювання адміністративно-процесуальної діяльності органів Національної поліції. *Молодий вчений*. 2016. № 12 (39). С. 581–587.
17. Чумак В. В. Принципи та способи реформування поліції в Естонії. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2018. № 3 (38). С. 297–302.

Стаття надійшла до редколегії 30.01.2019

Евтушок В. А., старший преподаватель кафедры тактической и тактико-специальной подготовки факультета № 3 Харьковского национального университета внутренних дел (г. Харьков, Украина)

Цебиного В. Ю., курсант факультета № 1 Харьковского национального университета внутренних дел (г. Харьков, Украина)

Принципы деятельности полиции: зарубежный опыт и перспективы внедрения в Украине

В статье определена актуальность данного исследования, что обусловлено заимствованием европейского опыта реформирования полиции и определения основных принципов ее деятельности. Авторы отмечают, что современное законодательство Украины определяет ряд принципов, среди которых: принцип верховенства права, законности, соблюдения прав и свобод граждан, политической нейтральности, открытости и прозрачности, взаимодействия с населением на принципах партнерства и непрерывности.

Сделан вывод, что в современных условиях реформирования полиции в Украине принцип «community policing» становится определяющим.

Ключевые слова: полиция, принципы, деятельность полиции, зарубежный опыт, Украина.

Ievtushok V., Tsebynoga V. Principles of Police Activity: Foreign Experience and Prospects of their Implementation in Ukraine

This paper identifies the relevance of this study, which is due to the borrowing of European experience in reforming the police and the definition of the basic principles of its activities. The authors emphasize that the current legislation of Ukraine defines a number of principles, among them: the principle of the rule of law, the rule of law, respect for the rights and freedoms of citizens, political neutrality, openness and transparency, interaction with the population on the basis of partnership and continuity.

In this article it is determined that in Georgia the basic principle of police activity is the principle of interaction with the public, where the police is focused on civil society. It is noted that in Georgia, policing measures taken by police officers should proceed from the content of the rule of law principle, preventive measures and measures for responding to offenses must comply with the requirements of the law. According to the principle of reservation in relation to the law, the use of police measures restricting human rights and freedoms, recognized by the Constitution of Georgia, is permitted only on the basis of law.

It is concluded that under the modern conditions of reforming the police in Ukraine, the principle of "community policing" becomes decisive. It has been determined that the foreign experience of defining the principles of police activity indicates the transition to a new format of police activity, where the main principle is recognized as «community policing» - community-based police, that is, society. Thus, we can conclude that today, in Ukraine, in the context of reformatting the nature of the police to the body that provides services to the population, it should be noted that the principle of interaction between the police and the population becomes decisive. But at the same time, within one article it is impossible to examine all elements of the positive experience of the police, which determines the prospect of further study of this topic.

Key words: police, principles, police activities, foreign experience, Ukraine.

УДК 342.9

Окопник О. М.

*кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри
галузевого права та правоохоронної діяльності Центрального
українського державного педагогічного університету імені
В. Винниченка (м. Кропивницький, Україна)*

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ЦЕНТРАЛЬНИХ
ОРГАНІВ З РЕГІОНАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
ТА ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ІЗ ЗАРУБІЖНИМИ КРАЇНАМИ**

У статті проведено аналіз проблемних питань взаємодії центральних органів з регіональними органами виконавчої влади України та порівняльний аналіз із зарубіжними країнами. Висвітлено пріоритетні напрями вдосконалення організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні з