

ПРАВОВА ОСНОВА ТА ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Проводиться аналіз діяльності поліції зарубіжних країн та правового статусу працівника поліції. Визначено основні принципи служби в органах поліції, які є в основі функціонування системи органів внутрішніх справ України.

Ключові слова: діяльність, державна служба, законодавство, зарубіжні країни, міліція, поліція, принципи.

Постановка проблеми. Актуальність проблеми пошуку шляхів реформування системи органів внутрішніх справ в Україні підтверджується численними законопроектами, які є спробою вдосконалення цієї системи, оптимізації її штатної чисельності, підвищення ефективності охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю.

Для вирішення поставлених завдань достатньо цінним є вивчення особливостей правового регулювання організації діяльності поліції зарубіжних країн. Важливого напрямку функціонування правоохоронних органів – адміністративної діяльності, внутрішньоорганізаційний напрям якої є об'єктом нашого дослідження. На основі такого аналізу доцільно визначити базові принципи, які формують правовий статус працівника органів внутрішніх справ та визначають сутність інституту поліції. Отже, **метою** статті є визначення суттєвих принципів внутрішньоорганізаційної адміністративної діяльності поліції деяких зарубіжних країн, які забезпечують ефективне управління в правоохоронній галузі.

Стан дослідження. Вітчизняний і світовий досвід побудови ефективної системи державного управління, проблем становлення й удосконалення системи органів внутрішніх справ певною мірою розглядалися вченими, які представляють різні галузі правової науки. Особливо слід підкреслити науковий внесок таких провідних учених, як В.Б. Авер'янов, М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, В.О. Заросило, А.П. Головін, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, Я.Ю. Кондратьєв, М.В. Корнієнко, Н.П. Матюхіна, О.В. Негодченко, В.Л. Ортинський, В.М. Плішкін та інших. Їхні праці мають важливе наукове та практичне значення. Висновки і рекомендації, що містяться в них, слугують подальшому розвитку законодавства в адміністративно-правовій галузі та є загальнотеоретичною основою для досліджень у сфері адміністративно-

правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ. Слід зазначити, що сьогодні дослідження цими вченими питань реформування міліції в Україні не дає чіткого окреслення сутності загальних принципів адміністративної діяльності, які є спільними для міліції та поліції зарубіжних країн.

Виклад основних положень. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ – це урегульована нормами адміністративного права їх виконавчо-владна діяльність, яка спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, громадського порядку, громадської безпеки та боротьбу з правопорушеннями. Внутрішньосистемна адміністративна діяльність спрямована на забезпечення чіткого функціонування усіх підрозділів і служб, організованої роботи співробітників органів внутрішніх справ, а також ефективне використання сил та засобів. Вона здійснюється за допомогою адміністративно-правових форм і методів [1, с. 7].

Основними напрямками внутрішньоорганізаційної адміністративної діяльності є: організаційно-штатна робота, комплектування, забезпечення законності та дисципліни та інші напрями кадрового забезпечення; штабна діяльність, зокрема розстановка сил та засобів, організаційно-методична робота, контроль та інспектування, інформаційно-аналітична робота тощо.

Головним елементом будь-якої діяльності є кадри. Саме вони визначають ефективність його функціонування. Основу стратегії й тактики органів внутрішніх справ становить їх кадрове забезпечення. Це добре усвідомлюється і за кордоном, про що свідчать висловлювання окремих учених. Так, відомий італійський дослідник А. Гріліні підкреслює визначальну роль діяльності особового складу сил охорони правопорядку поряд із законодавчими та організаційними заходами, спрямованими на захист демократичних інститутів, і боротьбу зі злочинністю [2, с. 414]. Теорія, нормативно-правове регулювання та практика діяльності поліції в зарубіжних країнах відзначаються певною специфікою, аналіз якої є дуже цікавим для всебічної та об'єктивної характеристики принципів діяльності поліції в сучасному світі. Визначальним у ньому є вивчення правової основи діяльності поліції зарубіжних країн.

У Великобританії основним нормативним актом, що визначає діяльність поліції, є Статут «Про поліцію», прийнятий у 1996 році, зі змінами, які вносились до нього майже щороку. Як згадується в інструкції щодо діяльності поліції, цей Статут є головним нормативним

актом, що визначає забезпечення і функціонування поліції, вимоги щодо особового складу (відбір, навчання та інше) та основні вимоги щодо діяльності констеблів після прийняття присяги. Головні зміни в Статут внесено у 1999 році, коли було прийнято Статут «Про самоуправління в Лондоні» та в 2002 році, з прийняттям Статуту «Про реформування поліції» [3, с. 43].

На відміну від Закону України «Про міліцію» [4], Статут «Про поліцію» визначає основні засади внутрішньоорганізаційної діяльності поліції Великобританії. У ньому відображені головні умови прийняття на службу, звільнення зі служби, умови надання відпусток та інші напрями проходження служби.

Положення «Про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України» [5] та Статут «Про поліцію» мають багато спільних рис. Разом з тим у Статуті, особливо в доповненнях, внесених у 2002 році, багато змін, що стосуються діяльності поліції взагалі. Найперше, визначено роль міністра внутрішніх справ у організації діяльності поліції Великобританії в цілому. Перша частина Статуту «Про поліцейську реформу» визначає коло обов'язків міністра внутрішніх справ:

1. Підготовка загальної стратегії діяльності поліції.
2. Практичні настанови для керівного складу поліції.
3. Межі інспекційних перевірок та доповідей.
4. Інструкції для керівників поліції.
5. Інструкції щодо складання планів дій на випадок надзвичайних обставин.
6. Інструкції з матеріально-технічного забезпечення поліції.
7. Інструкції з процедурних та практичних питань діяльності поліції. Поступово діяльність поліції Великобританії стає уніфікованою і набуває рис діяльності поліції континентальної [6, с. 54].

У Статуті є окремі розділи, які охоплюють діяльність поліції взагалі, але конкретних напрямів діяльності як адміністративної, так і судової поліції в Статуті немає. Всі напрями діяльності поліції Великобританії внесено до інших статутів.

До правових основ діяльності поліції Великобританії належать також міжнародні та загальноєвропейські правові норми, які визначають окремі аспекти цієї діяльності, особливо в галузі дотримання прав людини. Загальноєвропейське законодавство в окремих випадках може не збігатися з практикою діяльності поліції Великобританії, але зберігається принцип його верховенства і тому поліція Великобританії

повинна користуватися загальноєвропейськими правовими нормами [7, с. 29].

У Сполучених Штатах Америки правовою основою діяльності поліції в цілому є Конституція Сполучених Штатів Америки, Федеральний кримінальний кодекс і правила, конституції штатів, кримінальні та інші кодекси штатів, де визначається діяльність поліції, окремі законодавчі акти місцевої влади, де також передбачені напрями діяльності поліції, і збірники стандартних ситуацій, розроблені на основі законодавства штатів та кодексів, які передбачають діяльність поліції у тих чи інших випадках [8, с. 85].

В усіх штатах Сполучених Штатів Америки на поліцейських ділянках існують так звані збірники стандартних ситуацій. У них з посиланням на конкретні законодавчі акти як формальні, так і штатів та судові прецеденти, розроблені детальні описи дій поліцейських в тих чи інших ситуаціях. Збірники стандартних ситуацій не мають юридичної сили, оскільки це не законодавчі акти, але посилання на них у судах можливе, оскільки вони сформовані на базі чинних нормативних документів та судових прецедентів і можуть вважатися поліцейським законодавством. У зазначених збірниках детально вписані також умови прийняття на службу, проходження її та звільнення зі служби в поліції. Визначено внутрішньоорганізаційну діяльність поліції штату [9, с. 39].

Наприклад, якщо взяти «опис стандартних ситуацій» штату Флорида, то в трьох книгах обсягом понад 400 сторінок ми можемо знайти правила прийому на службу, поліціювання, організаційні питання, зразки адміністративних наказів, правила несення служби, арештів, затримання, застосування сили, зброї та спеціальних засобів згідно із законодавством. Сюди включені також зразки всіх документів, які поліцейські складають у процесі своєї діяльності з охорони громадського порядку та громадської безпеки, зразки уніформи, яку повинен носити поліцейський, у окремих додатках перелічено всі населені пункти, назви вулиць, доріг та інших місць, які є в районі відповідальності поліції, номери телефонів державних установ і організацій та інша необхідна інформація [10, с. 28].

Якщо порівняти цей опис з інструкціями з діяльності поліції міста Лос-Анджелес, то побачимо, що існують досить великі розбіжності, тобто кожен штат, місто та комуна розробляють свої збірники стандартних ситуацій для поліцейських [11, с. 44].

На відміну від країн загального права, у Франції правовою основою адміністративної діяльності поліції і жандармерії є велика кіль-

кість законів та підзаконних актів, які детально регламентують діяльність поліції. Окремо існують закони та інші нормативні акти, які визначають прийняття на службу до жандармерії та поліції, правові основи проходження служби та інші кадрові питання [12, с. 47]. Подібну ситуацію можна спостерігати і в інших країнах континентального пра- ва: Німеччині, Італії, Іспанії.

Поліцейські в зарубіжних країнах (на відміну від України) – державні службовці. Як і всі працівники бюрократичного апарату світу, поліцейські мають певні привілеї – постійне місце роботи, можливість постійного підвищення по службі, гарантована пенсія, особливий правовий захист. Разом з тим вони мають і певні обов'язки (крім службових), які пов'язані з деякими обмеженнями. Відтак існують відповідні принципи діяльності поліції.

Стаття 3 Закону України «Про міліцію» визначає, що діяльність міліції формується на принципах законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням. Діяльність міліції є гласною. Вона інформує органи влади і управління, трудові колективи, громадські організації, населення і засоби масової інформації про свою діяльність, стан громадського порядку та заходи щодо його зміцнення. Не підлягають розголошенню відомості, що становлять державну або службову таємницю. У підрозділах міліції не допускається діяльність політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичну мету. Під час виконання службових обов'язків працівники міліції незалежні від впливу будь-яких політичних та громадських об'єднань [4].

Існують загальні принципи служби в органах поліції, які визначають сутність інституту поліції зарубіжних країн. Найперше це принцип, який є в основі всієї публічної (державної) служби і поліції зокрема – принцип підпорядкованості вищому керівникові.

Межею для виконання безпосередніх обов'язків кожного поліцейського є закон. Позиції законодавства та судової практики сучасних демократичних держав полягають в тому, якщо розпорядження керівника порушує закон, межує із законом або може суттєво вплинути на громадський порядок чи громадську безпеку, то поліцейський не тільки має право, але й зобов'язаний не виконувати його.

Статути державних службовців багатьох країн (як і закони про поліцію), передбачають, що чиновники, незалежно від їх посадового становища, несуть відповідальність за виконання покладених на них

обов'язків. Ця відповідальність, своєю чергою, створює для поліцейського подвійний обов'язок – підпорядкування та власної ініціативи.

Ще одним принципом державної служби в сучасних демократичних державах є принцип, який проголошує, що державний службовець або поліцейський повинен повністю присвятити себе службі. Служба не може бути поєднана ні з якою працею, пов'язаною з отриманням прибутку, за винятком роботи в справах науки, мистецтва та літератури.

Водночас заборона на участь у підприємницькій діяльності для державних службовців існує не у всіх країнах. У Сполучених Штатах Америки поліцейські можуть бути власниками акцій, співвласниками або компаньйонами підприємств чи фірм, але лише у випадках, коли заняття бізнесом не завдає шкоди інтересам служби. За дотриманням цієї умови здійснюється постійний нагляд як прямими, безпосередніми начальниками, так й іншими правоохоронними органами. В разі виявлення порушень поліцейський звільняється зі служби і може бути призначений до відповідальності [11, с. 456].

Участь у підприємницькій діяльності не може не створювати загрози підкupu з боку злочинних угруповань, тому організація та ефективне проведення контролю з метою виключення порушень з боку правоохоронних органів є однією з неодмінних умов захисту від корупції.

Наступним принципом проходження служби в поліції є принцип незацікавленості поліцейського. Він сформульований так, що поліцейському чи іншому державному службовцеві забороняється виявляти особисту зацікавленість у роботі будь-яких підприємств, установ, організацій чи інших підконтрольних державній установі, де працює службовець. Працівники поліції не повинні приймати нагороди та подарунки від будь-яких організацій, крім державної чи регіональної адміністрації та поліцейського керівництва. Їм також заборонено приймати подарунки чи винагороди від підозрюваних, заарештованих, засуджених та осіб з сумнівною репутацією, а також від тих, хто може використати інформацію, отриману від поліції, в особистих цілях.

В окремих країнах, відповідно до зазначених принципів, обмеження накладаються і на членів сім'ї працівника поліції. Наприклад, у Великобританії члени сім'ї працівника поліції, які мешкають разом з ним, не можуть отримувати ліцензію на продаж спиртних напоїв. Дружина поліцейського може утримувати приватний магазин, але тільки з дозволу керівництва поліції [13, с. 201]. У деяких країнах близькі родичі не можуть служити разом чи підпорядковуватися одне одному.

Ще один важливий принцип – це принцип нерозповсюдження службової інформації. Йдеться про інформацію, яка становить державну або службову таємницю, яка в разі розголошення може заподіяти шкоду суспільним чи особистим інтересам громадян. У разі заподіяння шкоди суспільним чи державним інтересам поліцейський притягується до кримінальної відповідальності, а в разі заподіяння шкоди особистим інтересам громадян такі дії можуть розцінюватися як дисциплінарний проступок і можуть потягнути за собою звільнення з роботи.

Зазначимо, що необхідність тримання в таємниці інформації конфіденційного характеру визнано також у Кодексі «Поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку», який був прийнятий 17 грудня 1979 року Резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй. Цей документ, який став основою діяльності поліції багатьох країн, у тому числі й України, проголошує, що за характером своїх обов'язків посадові особи, які впроваджують закон, отримують інформацію, що може стосуватися особистого життя інших осіб і особливо їх репутації. Вони мають виявляти обережність у зберіганні та використанні такої інформації, розголошуючи її тільки під час виконання службових обов'язків або з метою правосуддя. Будь-який інший випадок розголошення подібної інформації вважається неправомірним [14, с. 5].

Наступний принцип передбачає обмеження для державних службовців на участь у політичному житті суспільства. Всі чиновники мають право голосувати на виборах у національні парламенти, органи місцевого самоврядування, але їм забороняється бути членами політичних партій, брати участь в їх заходах, висувати свої кандидатури на виборах, складати, друкувати та розповсюджувати різні публікації, вести пропаганду чи організацію політичного характеру. Проте, наприклад, в Німеччині (Федеральна земля Баварія) працівники поліції можуть належати до політичних партій, але не можуть займатись політичною діяльністю під час виконання службових обов'язків.

Поліція – це організація, де опозиційність до існуючої влади має бути повністю виключена. Зазначений принцип не вимагає будь-яких коментарів та виправдань. Для захисту своїх прав в органах поліції на добровільній основі створюються поліцейські профспілки, які наділяються правом юридичної особи. На відомчому рівні вони мають право вносити пропозиції керівництву з низки питань, які стосуються діяльності та функціонування органів і підрозділів, комплектування, навчання, матеріального забезпечення особового складу, організації

культурно-масових та спортивних заходів, встановлення контактів між поліцією, регіональною владою і громадськістю. З дотриманням необхідної процедури профспілки можуть організувати мітинги, збори, різні організовані заходи, видавати та розповсюджувати друковану продукцію тощо.

Згідно з відомостями американських вчених більшість поліцейських вважають, що профспілки мають вирішувати такі питання:

- регулювання розміру грошового утримання;
- встановлення норми робочого часу та додаткових виплат;
- просування по службі;
- дисциплінарні стягнення – їх накладання, зняття, законність, обґрунтованість та ін.

Рішення профспілок не є обов'язковими для поліцейської адміністрації. У разі розбіжності думок роль арбітра належить начальнику поліції або міністру внутрішніх справ, але, використовуючи право юридичної особи, профспілки можуть оскаржувати порушені, з їх точки зору, колективні права персоналу в судах відповідної інстанції [15, с. 247].

На практиці конфліктні ситуації простежуються досить рідко. По-перше, правлячі кола самі виявляють зацікавленість у захисті інтересів поліцейських. По-друге, керівництво поліції намагається позитивно реагувати на пропозиції профспілок, які, своєю чергою, характеризуються виваженим та реалістичним підходом.

Висновки. Нормативно-правове забезпечення і практика діяльності поліції зарубіжних країн має багато специфічних рис, аналіз яких може допомогти сформуванню уявлення про сутність інституту поліції. Визначальним у такому аналізі є виокремлення основних принципів, які є в основі публічної служби поліції. До них слід віднести:

- 1) принцип гласності;
- 2) принцип підпорядкованості (єдиноначальності);
- 3) принцип незацікавленості поліцейського (незалежності від сторонніх впливів);
- 4) принцип законності та пріоритету міжнародних правових норм;
- 5) принцип обмеження у праві заняття підприємницькою діяльністю працівниками поліції;
- 6) принцип нерозповсюдження службової інформації;
- 7) принцип аполітичності (обмеження участі у політичній діяльності);

- 8) принцип захисту прав поліцейського (участь у цьому процесі профспілок);
- 9) принцип неопозиційності до влади (поліція – суб'єкт владних повноважень).

1. Адміністративна діяльність: навч. посібник / [М.В. Ковалів, З.Р. Кісіль, Д.П. Калаянов та ін.]. – К.: Правова єдність, 2009. – 432 с.

2. Grassi A. Principi di Stato. / A. Grassi // Roma. – 1990. – P. 414.

3. Smith A.T. Public Order Act and the offences against Public Order / A.T. Smith // London. – 1997. – P. 463.

4. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

5. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР: постановою Кабінету Міністрів УРСР від 29.07.1991 р. № 114. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=114-91-%EF>.

6. Ульдрінс Н. Діяльність поліції в посткомуністичних суспільствах / Н. Ульдрінс. – К.: Атіка, 2006. – 384 с.

7. Greater London Authority Act (Current law statutes). – London. – 1999. – P. 632.

8. Савченко А.В. Федеральні правоохоронні органи США: місія, організаційна структура та застосування кримінального законодавства: навч. посібник / А.В. Савченко // НАВСУ. – К.: Текст, 2003. – 371 с.

9. Бейли Д. Внешняя политика для демократической полицейской модели. Деятельность полиции и общество / Д. Бейли // Правоведение. – 1995. – № 5. – С. 44–53.

10. Thinking about Crime: Theories of Crime and justice. – London. – 1996. – P. 409.

11. Негодченко А. Кадрове забезпечення поліції США / А. Негодченко, Т. Джурканіна, В. Сергєвнина. – Х.: Харків юридичний, 2003. – 731 с.

12. Manual of Law Angeles Police Department. – Los Angeles. – 2000. – P. 356.

13. Черниченко С.В. Международное право: современные теоретические проблемы / С.В. Черниченко. – М.: Междунар. отнош., 1993. – 296 с.

14. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку: Прийнято резолюцією 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р. // Права людини: збірник документів; укл. В.С. Семенов, О.Н. Ярмиш та ін. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1997. – С. 155–159.

15. Горожанин А.В. Государство и полиция: монография / А.В. Горожанин. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2001. – 369 с.

Когут Я.М. Правовое основание и принципы деятельности полиции зарубежных стран.

В статье проводится анализ деятельности полиции зарубежных стран и правового статуса сотрудника полиции. В результате проведенного анализа определены основные принципы службы в органах полиции, которые лежат в основе функционирования системы органов внутренних дел Украины.

Ключевые слова: *деятельность, государственная служба, законодательство, зарубежные страны, милиция, полиция, принципы.*

Kohut Ya.M. Legal basis and principles of police of foreign countries.

Article analyses the activity of police of foreign countries and legal status of policemen. The main principles of police service as a basis of operation system of organs of internal affairs of Ukraine are determined.

Key words: *activity, public service, legislation, foreign countries, militia, police, principles.*

Стаття надійшла 26 березня 2012 р.

УДК 342.95:352; 343.9

А.Р. Лещух

ПОНЯТТЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАХОДІВ, СПРЯМОВАНИХ НА ПРОФІЛАКТИКУ ТА ПРОТИДІЮ САМОДЕТЕРМІНАЦІЇ ДЕЛІКТІВ

Нині Україна переживає період кардинальних змін у всіх сферах суспільства, кінцевою метою яких є побудова демократичної і правової держави. Відчувається гостра необхідність у розвитку нового, самостійного конституційно-політичного інституту – місцевого самоврядування і проведення дослідження стосовно діяльності місцевого самоврядування та його органів у сфері профілактики деліктів як частини загальної системи профілактики правопорушень в Україні та у світі.

Ключові слова: *міське самоврядування, профілактика, адміністративні правопорушення, конституційно-політичний інститут.*

Постановка проблеми. Одним із найважливіших завдань перед Українською державою, яка прагне бути правовою (що задекларовано у ст. 1 Конституції України) [1], є попередження деліктів у суспільстві