

УДК 342.7

О. В. Григоренко

здобувач

Донецького юридичного інституту МВС України

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ
В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ**

Обґрунтування вибору теми дослідження. Розпочате у 2015 році реформування органів охорони правопорядку, центральне місце серед яких посідає Національна поліція України, передбачає поступову інтеграцію останньої до світової системи забезпечення правопорядку. Мета реформи органів Національної поліції деталізується у завданнях, визначених статтею 2 Закону України «Про Національну поліцію», а саме: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидія злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [1].

Із вказаної норми стає зрозумілим, що першорядне значення в діяльності оновленого поліцейського відомства посідають права і свободи громадян. Вказане положення також впливає із норм міжнародного права, адже наша країна, як член Ради Європи, взяла на себе зобов'язання приєднатися до міжнародних стандартів у галузі прав людини, створити внутрішньодержавні гарантії їх здійснення, що ґрунтуються на загальновизнаних міжнародно-правових гарантіях, закріплених у відповідних міжнародно-правових нормах [2, с. 15].

Таким чином, аналіз зарубіжного досвіду функціонування поліцейських структур дозволить визначити оптимальні шляхи удосконалення адміністративно-правового забезпечення режиму законності в діяльності органів та підрозділів Національної поліції України та покращити дотримання поліцейськими прав і свобод людини і громадянина.

Стан дослідження. Міжнародно-правові аспекти організаційно-правового забезпечення законності в діяльності органів охорони правопорядку виступили предметом наукових досліджень в роботах А.В. Бикова, В. Гетс, О.С. Доценка, С.В. Загороднюка, І. Ісаєвої, Ю.Я. Касараби, Т.В. Кикоть-Глуходедової, Ю.В. Ковбасюка, М.Г. Колодяжного, М.С. Небескої, О.С. Проневич, Х.В. Солнцевої, У. Штайнер. У той же час, визначення шляхів реалізації принципу дотримання прав людини в діяльності органів Національної поліції потребує проведення подальшого аналізу зарубіжного досвіду організації поліцейської діяльності.

Мета дослідження полягає в аналізі національного та зарубіжного законодавства у сфері дотримання прав людини в діяльності поліції.

Виклад основних положень. Враховуючи обмежені обсяги вказаного наукового дослідження, спробуємо охарактеризувати функціонування правоохоронних інститутів таких країн, як Сполучені Штати Америки, Велика Британія, Норвегія та Німеччина, поліцейські системи яких вважаються найдемократичнішими та найдосконалішими в організаційному контексті.

Зокрема, в США історичні передумови справили безпосередній вплив на формування значної кількості автономних розвідувальних служб та федеральних органів поліції, що призвело до їхньої значної конкуренції та, в той же час, зниження загальної ефективності діяльності всієї системи забезпечення внутрішньої безпеки країни.

Законодавча автономія штатів США щодо Федерації, стверджує Х.В. Солнцева, спричинила значну децентралізацію поліцейської системи США. Поліцейські структури штатів вважаються незалежними від Федеральної поліції й автономно функціонують на конкретній території. У країні нараховується близько 500 тис. поліцейських і в цілому 40 тис. поліцейських органів різної компетенції, більше половини з яких є просто офісами шерифів у малих містах, де працюють одна або дві особи. Отже, вчена доходить висновку, що у США відсутній ієрархічний зв'язок, як в Україні, по вертикалі й по горизонталі [3, с. 71].

Аналіз спеціальної літератури дозволив констатувати, що в організаційній структурі американської поліції функціонують такі поліцейські служби, як: дорожня поліція, патрульно-постова служба, кримінальний розшук, охорона найвищих посадових осіб штатів та режимних об'єктів, інформаційно-криміналістична поліція. При цьому, звертає на себе увагу, що керівник поліції штату обіймає відповідну посаду на виборній основі [4, с. 98]. Таким чином, суб'єкт законодавчої ініціативи максимально наблизив адміністративно-правовий статус американського поліцейського до громади, адже на місцевому рівні керівник поліції залежить виключно від закону та своїх виборців. Більше того, на думку О.С. Доценка, у багатьох, переважно південних штатах, керівник поліції навіть має статус впливової політичної фігури [5, с. 217].

Відтак, вважаємо цілком прийнятною ідею запровадження аналогічної системи призначення на деякі посади в поліції в Україні. Йдеться передовсім про запровадження нового для нашої правоохоронної системи проєкту «Поліцейський офіцер громади», старт якого проголошено Головою Національної поліції 28 травня 2019 року [6].

За словами Міністра внутрішніх справ, А. Авакова, «поліцейський офіцер громади орієнтований на вирішення безпекових проблем саме своєї територіальної громади. Він доступний для населення, тому що постійно знаходиться поруч з людьми» [7].

Однак, не зважаючи на переваги нової поліцейської інституції, спеціальної нормативної бази, яка б дозволяла запровадити механізм виборності «місцевих» поліцейських, наразі не створено.

Отже, як бачимо, незважаючи на те, що роль поліцейських офіцерів громади суттєво відрізнятиметься від функцій колишніх дільничних інспекторів міліції та нинішніх дільничних офіцерів поліції, спеціальної відомчої нормативної бази, яка б регулювала діяльність новостворюваної правоохоронної інституції, наразі немає [8].

Серед переваг американської системи організації поліцейської діяльності слід виокремити її максимальне наближення до населення. Особливості принципу організаційної побудови поліції передбачають здійснення впливу громади на поліцейських, з метою підвищення ефективності службової діяльності останніх.

Тому, єдиний результат, до якого прагнуть у своїй службовій діяльності усі працівники поліції – це задоволеність населення повсякденною роботою поліції.

Особливу зацікавленість також викликає структура поліцейських підрозділів Великої Британії. Зазначений інтерес, передовсім, обумовлений високим ступенем довіри територіальних громад до поліції, причиною чого є виважена та грамотна організація роботи з населенням. Наприклад, за висловленням М.Г. Колодязного, починаючи з 2012–2013 р.р., урядом цієї країни здійснюється суттєве скорочення бюрократичної звітності органів поліції та підпорядкування їх роботи місцевим громадам, розширення соціально-обслуговуючої і допоміжної функції поліцейських тощо. Елементами вказаної управлінської доктрини є: активне залучення громадськості до охорони громадського порядку, запровадження практики виборності поліцейських посад у місцевій громаді, підзвітність органів поліції місцевим мешканцям, інформування підданих про рівень криміногенності за місцем проживання і т.д. [9, с. 319].

Одним з головних підрозділів поліції Великої Британії, максимально наближеним до населення, виступає загін констеблів, які, працівники якого наділені повноваженнями щодо здійснення

арешту та обшуку підозрюваних у вчиненні кримінальних правопорушень.

Деякі відомчі правові акти також дозволяють використовувати констеблів для виконання специфічних завдань, пов'язаних із охороною портів, доків, тунелів, лісів і т.д.

Також велику роль у покращенні організації поліцейської служби відіграє Асоціація керівників поліції (Association of Chief Police Officers – АСРО), зусилля якої спрямовані на розробку стандартів поліцейської діяльності та їхнє запровадження в систему підготовки працівників поліції. Але не менш важливий напрямок діяльності АСРО полягає у розробленні критеріїв ефективності роботи поліцейських підрозділів.

Слід підкреслити, що основним критерієм оцінки ефективності діяльності Національної поліції України залишається довіра населення. На цьому наголосив очільник найчисельнішого правоохоронного відомства І. Клименко, який підкреслив, що «основна мета діяльності поліції – це не просто протидія злочинності чи охорона правопорядку, а постійна взаємодія поліції з населенням та створення безпекового простору, в якому кожна людина почуватиме себе захищеною» [10].

Тому, уявляється, що основним каменем спотикання, в процесі вирішення досліджуваного питання, виступають наявні протиріччя між існуючими підходами в оцінці діяльності органів (підрозділів) Національної поліції, та їх неспроможністю реалізовувати регулятивні функції, що відповідають сучасним вимогам демократичної держави й соціальним запитам суспільства. Вирішення зазначеного питання передбачає розробку науково обґрунтованих підходів до визначення єдиних уніфікованих критеріїв оцінки діяльності органів (підрозділів) Національної поліції.

Висловлену позицію підтримує й М.С. Небеська, яка наголошує на неприпустимості використання формального декларативного підходу, в процесі визначення показників ефективності сучасної юридичної практики правоохоронця. Зазначені критерії, на думку вченої, повинні «об'єктивно відображати наявний стан оперативної обстановки, що дає змогу оперативно реагувати на її зміни» [11, с. 93].

Таким чином, маємо погодитися із М.Г. Колодязним, який переконаний, що основним вектором розвитку організаційно-правових основ службової діяльності поліції Великої Британії виступає політика орієнтування на співпрацю із громадянським суспільством [9, с. 322].

Іншою країною із одним з найвищих у Європі рівнів розкриття кримінальних правопорушень та налагодженою системою взаємодії поліції з територіальними громадами, є Норвегія.

Слід зазначити, що Міністерство юстиції і поліції цієї скандинавської країни, до складу якого

входить Директорат державної поліції, несе політичну відповідальність за організацію правоохоронної діяльності.

Організаційна структура норвезької поліції, в цілому, відображає специфіку державного устрою та особливості адміністративно-територіального поділу Норвегії. З метою зменшення корупційного впливу на службову діяльність поліцейських, організаційна побудова територіальних органів поліції (поліцейських округів) територіально не співпадає із межами фюльке (губерній), що створює додаткові перепони на шляху до можливого зрощування поліцейського апарату з органами місцевого самоврядування. При цьому, на відміну від США, всі територіальні підрозділи поліції Норвегії підпорядковуються виключно Директорату державної поліції.

Повноваження норвезьких поліцейських, в цілому мають аналогічний зміст із сукупністю прав та обов'язків працівників Національної поліції України. Поліцейські начальники в Норвегії вправі обмежитися, якщо мова йде про проступок, за який загрожує штраф або позбавлення волі на строк до трьох місяців, офіційним «застереженням» або призначенням штрафу без передачі справи до суду. У цьому випадку обвинувачений може відмовитися від сплати штрафу і вимагати судового розгляду. Кримінальне переслідування в суді здійснюють за зазначеною категорією справ поліцейські службовці, з більш серйозних справ – окружні прокурори («державні адвокати»), які володіють повноваженнями обмежитися «застереженням», призначенням штрафу або відстрочити пред'явлення обвинувачення при дотриманні особою певних умов. Окружні прокурори здійснюють нагляд за діяльністю поліції, вони мають право давати вказівки поліцейським органам і скасовувати їх постанови [12, с. 27].

Також, заслуговує на увагу досвід Німеччини, адже поліція цієї федеративної республіки, як і в Україні, виконує сервісну функцію. Поліцейське право Німеччини невідривно пов'язано з правом порядку [13] або правом безпеки [14], що загалом охоплюються особливою частиною права управління [15]. За словами О.С. Проневич, німецька поліція в інституційному сенсі є виконавчим органом держави. Одним з постулатів поліцейського права є розмежування суб'єктів поліцейської діяльності на дві категорії, а саме: класичну поліцію як «поліцейську виконавчу службу» (Polizeivollzugsdienst) та органи поліцейського управління (Polizeiverwaltungsbehörden, Verwaltungspolizei, Ordnungsbehörden або Sicherheitsbehörden) [16, с. 824].

Персонал Федеральної поліції Німеччини (йдеться про поліцейських в уніформі) представлений трьома ланками службовців: нижча (mittlerer Dienst – категорія звань від полі-

цаймайстер до поліцайхгауптмайстер), середня (gehobener Dienst – категорія звань від поліцайкомісар до ерстер поліцайхаупткомісар), вища (höherer Dienst – категорія звань від поліцайрат) [17].

У той же час, муніципальної поліції – відносно новий поліцейський інститут. Не зважаючи на те, що місцеве самоврядування на конституційному рівні офіційно проголошено із прийняттям Конституції 1949 року, в деяких містах Німеччини муніципальна поліція утворена порівняно нещодавно. Наприклад, в місті Дармштад, муніципальна міліція була створена 18 грудня 2007 року, коли місцевою радою була прийнята «Програма заходів щодо попередження правопорушень і підтримки законності і порядку». Також можна навести приклад створення муніципальної поліції в місті Кельн, яка була створена 13 травня 2004 року. Передумовами створення муніципальної поліції, виходячи з «Положення про поліцію громадського порядку міста Кельна», виступило невдоволення місцевих жителів станом публічного порядку в місті.

Загалом слід констатувати, що характерною рисою працівників поліції в Німеччині є виконання функції з надання послуг населенню, у зв'язку з чим вони наділені статусом не силової структури, а сервісної служби, націленої на вирішення проблем територіальної громади. Разом з цим, статус поліцейського дорівнюється статусу державних службовців найвищих посадових осіб держави. Відтак, і вимоги, які пред'являються громадою до поліцейського аналогічні тим, які висувуються до державних службовців усіх рівнів.

Висновки. Аналіз наукової літератури та нормативно-правового забезпечення у сфері дотримання прав людини в поліцейській діяльності деяких зарубіжних країн дозволив зробити наступні висновки. Усталеним для всіх проаналізованих правоохоронних систем є організаційно-правове розмежування функцій поліції, в залежності від її центрального (федерального), або регіонального (місцевого) рівня.

Утворення місцевої поліції має позитивний вплив на покращення криміногенної обстановки у територіальних громадах, а також на взаємодію органів поліції із населенням. В деяких країнах, таких як США, посади керівників місцевої поліції мають виборний характер, що, безумовно, максимально наближує поліцейського до громади, адже на місцевому рівні керівник поліції залежить виключно від закону та своїх виборців. Вважаємо цілком прийнятною ідею запровадження аналогічної системи призначення на посади в Національній поліції України, в контексті створення нового для нашої правоохоронної системи проєкту «Поліцейський офіцер громади».

Таким чином, автор сформулював напрямки успішної реалізації принципу дотримання прав

людини в діяльності органів Національної поліції України, а саме: активне залучення громадськості до охорони публічного порядку, запровадження практики виборності поліцейських посад у місцевій громаді, підзвітність органів поліції місцевим мешканцям, інформування громадян про рівень криміногенності за місцем проживання.

Література

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
2. Касараба Ю. Я. Адміністративно-правове забезпечення впровадження міжнародно-правових стандартів у діяльність органів міліції України : автореф. дис. ... канд. наук спец. : 12.00.07 / Ю. Я. Касараба ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2009. – 190 с.
3. Солнцева Х.В. Организация полицейской деятельности в Украине та США: структура. *Право і безпека*. 2016. № 1(60). С. 69-73.
4. Быков А.В., Кикоть-Глуходедова Т.В. Система обеспечения внутренней безопасности США. Конституционно-правовой аспект деятельности: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 136 с.
5. Доценко О. С. Основні напрями діяльності поліції зарубіжних країн, основним завданням яких виступає забезпечення громадської безпеки. *Митна справа*. 2014. № 2 (92). Ч. 2. Кн. 2. С. 217–220.
6. В Україні запустили проєкт «Поліцейський офіцер громади». URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukrayini-zapustili-proekt-policejskij-oficer-gromadi>.
7. Проєкт МВС «Поліцейський офіцер громади»: перші 34 випускники заступають на службу. URL: https://mvs.gov.ua/ua/news/21032_Proekt_MVS_Policeyskiy_oficer_gromadi_pershi_34_vipuskniki_zastupayut_na_sluzhbu_.htm.
8. Поліцейські офіцери громади є, а відомчої нормативної бази – немає. URL: <https://sheriffua.org/news/harkov/politsejski-ofitseri-gromadi-je-a-vidomchoji-normativnoji-bazi--nemaje8846>.
9. Колодязний М.Г. Досвід Великої Британії у використанні громадськості щодо запобігання злочинності. *Форум права*. 2013. №3. С. 317-323.
10. У 2019 році рівень довіри до поліції склав 48%, – Ігор Клименко. URL: <http://police.dn.ua/news/view/u-2019-rotsi-riven-doviri-do-politsii-sklav-48igor-klimenko>.
11. Небеська М.С. Оцінка ефективності діяльності Національної поліції України. *Держава та регіони*. 2019. № 4(66). С. 92-97.
12. Система державного управління Королівства Норвегія: досвід для України / уклад. Л. А. Пустовойт ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2011. 52 с.
13. Götz V. Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. Ein Studienbuch. 14., neu bearb. Aufl. – München: Beck, 2008. – 230 s.
14. Scholz/Decker. Bayerisches Sicherheits- und Polizeirecht. 7. Aufl. – München: Verlag Vahlen, 1994. 299 s.
15. Steiner U. Besonderes Verwaltungsrecht / U. Steiner. – Heidelberg: Verlag C.F. Müller, 1992. – 954 s.
16. Проневич О.С. Доктринальні засади поліцейського права Німеччини та Польщі. *Форум права*. 2011. №1. С. 822-828.
17. Ісаєва І. Особливості системи добору та професійно-особистісні вимоги, що висувуються до персоналу Федеральної поліції Німеччини. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*.

2016. Вип. 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadped_2016_4_9.

Анотація

Григоренко О. В. Зарубіжний досвід реалізації принципу дотримання прав людини в діяльності органів Національної поліції. – Стаття.

У статті проаналізовано зарубіжний досвід реалізації принципу дотримання прав людини в діяльності органів Національної поліції.

Констатовано, що утворення місцевої поліції має позитивний вплив на покращення криміногенної обстановки у територіальних громадах, а також на взаємодію органів поліції із населенням. Встановлено, що в деяких країнах, таких як США, посади керівників місцевої поліції мають виборний характер, що, безумовно, максимально наближує поліцейського до громади, адже на місцевому рівні керівник поліції залежить виключно від закону та своїх виборців. Висловлено ідею щодо доцільності запровадження аналогічної системи призначення на посади в Національній поліції України, в контексті створення нового для нашої правоохоронної системи проєкту «Поліцейський офіцер громади». Сформульовано напрямки успішної реалізації принципу дотримання прав людини в діяльності органів Національної поліції України: активне залучення громадськості до охорони публічного порядку, запровадження практики виборності поліцейських посад у місцевій громаді, підзвітність органів поліції місцевим мешканцям, інформування громадян про рівень криміногенності за місцем проживання.

Ключові слова: права людини, Національна поліція, правоохоронні органи, центральний рівень поліції, регіональний рівень поліції, місцева поліція, криміногенна обстановка, територіальна громада, керівник поліції, публічний порядок, поліцейський офіцер громади.

Summary

Grigorenko O. V. Foreign experience of realization of the principle of observance of human rights in activity of bodies of national police. – Article.

The article analyzes foreign experience in implementing the principle of respect for human rights in the activities of the National Police. It was stated that the formation of local police has a positive impact on improving the crime situation in local communities, as well as on the interaction of police with the population. It has been found that in some countries, such as the United States, the positions of local police chiefs are elective, which certainly brings the police officer as close as possible to the community, as at the local level the police chief depends solely on the law and his constituents. The idea of the expediency of introducing a similar system of appointment to positions in the National Police of Ukraine, in the context of creating a new project for our law enforcement system "Community Police Officer". The directions of successful implementation of the principle of observance of human rights in the activity of the National Police of Ukraine are formulated: active public involvement in the protection of public order, introduction of the practice of electing police positions in the local community, accountability of police to local residents, informing citizens about criminogenicity.

Key words: human rights, National Police, law enforcement agencies, central police level, regional police level, local police, criminogenic situation, territorial community, police chief, public order, community police officer.