

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE PUBLIC SERVICE IN THE LAW ENFORCEMENT SPHERE: FOREIGN EXPERIENCE

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОБЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Hrutsenko Yu / Груценко Ю.І

Armed Forces of Ukraine, major

Ukraine, Odessa

Збройні сили України

Анотація. У статті зазначено необхідність послідовного вдосконалення системи, організаційної структури та компетенції публічної служби у правоохоронній сфері України органів, корегування законодавчих й організаційно-управлінських засад їх функціонування.

Ключові слова: публічна служба, публічна служба у правоохоронній сфері України, принцип верховенство права, європейський та євроатлантичний курс, правоохоронна сфера, правоохоронні органи, правоохоронна діяльність

Abstract. The article states the need for consistent improvement of the system, organizational structure and competence of public service in the law enforcement sphere of Ukraine, correction of the legislative and organizational and management principles of their functioning.

Key words: public service, public service in the law enforcement sphere of Ukraine, rule of law principle, European and Euro-Atlantic course, law enforcement sphere, law enforcement agencies, law enforcement activity

Сьогодні на високому державному рівні проголошується, що механізм адміністративно-правового регулювання публічної служби у правоохоронній сфері у нашій державі має формуватися в контексті євроінтеграції нашої правової системи, що відповідає європейському вектору розвитку України [1, с. 54]. Проте слід визнати, що окреслене питання донині залишається нагальною державотворчою та правовою проблемою. Адже адаптування наявної в нашій державі моделі механізму контролю за правопорядком і законністю в суспільстві до відповідної абстрактної європейської моделі має враховувати те, що вони різняться не лише формою, а й змістом.

Аналізуючи вказане питання, Р. Ботвінов цілком слушно наголошує на тому, що за всією подібністю державного устрою багатьох держав кожна з них унікальна, у кожній діє своя система органів, котрі здійснюють правоохоронну діяльність. Крім того, як зазначає український науковець, у багатьох з цих держав в організації правоохоронних органів віддається перевага місцевим громадам, які мають іноді значні етнокультурні відмінності, що визначають особливості системи правоохорони окремого регіону або суб'єкта федерації.

Також слід погодитись із Р. Ботвіновим тому, що «зарубіжний досвід дає змогу уникнути окремих негативних моментів у реформуванні правоохоронної діяльності, але не може дати універсального або оптимального рецепту організації правоохоронної служби» [12]. У межах цієї логіки М. Калатур наголошує на тому, що рішення відносно запозичення Україною того чи іншого зарубіжного досвіду з адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування правоохоронних органів, зокрема слідчих органів «має бути обґрунтованим, виваженим і враховувати не лише можливі позитивні ефекти від його впровадження». Науковець вказує на те, що крім очікуваних позитивних наслідків, у практичній дійсності слід ґрунтовно підходити до аналізу (у кожному конкретному випадку запозичення відповідного досвіду) таких чинників: а) доцільність переймання зарубіжного досвіду, виходячи зі стану національного кримінального процесуального законодавства та власне стану досудового розслідування, наявних недоліків і колізій і, відповідно, перспектив їх вирішення; б) необхідні витрати матеріальних, фінансових, кадрових, інформаційних та інших ресурсів та, відповідно, реальне становище держави за цими позиціями; в) співвідношення отриманого результату й понесених витрат на його досягнення в якісному та кількісному еквіваленті; г) потреби та очікування громадськості в цій сфері правовідносин; д) особливості національної правової культури, стану злочинності, адміністративно-територіального й державного устрою та інших специфічних для кожної країни ознак [23, с. 234–235].

Варто зауважити, що публічна служба в правоохоронній сфері держав-членів Євросоюзу, не будучи вибудованою за певною універсальною структурною моделлю, яку можна назвати «*загальною європейською*», ґрунтується на певних універсальних принципах (принаймні до їх впровадження прагнуть відповідні держави). Отже доцільним є підхід Ю. Кізілов який окреслює засадничі ідеї, що є спільними для всіх країн-членів ЄС і визначають стандарти публічного адміністрування та проходження публічної служби в країнах ЄС, а саме: надійність і прогнозованість; відкритість і прозорість; відповідальність; результативність та ефективність [4, с. 139]. Відповідні принципи закріплені, зокрема, у положеннях Рекомендації Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики», ухваленій 19 вересня 2001 року [5], які у своєму сутнісному змісті можуть бути поширені на всю публічну службу в правоохоронній сфері. Зокрема, ідеться про такі принципи: 1) публічна служба не повинна виконувати судові функції та має суворо дотримуватися принципу

незалежності та неупередженості суддів (*наприклад*, «не повинна ні заперечувати проти легітимних вироків чи судових рішень, ні перешкоджати їх виконанню») (п. 7 і 8 Кодексу); 2) публічна служба має бути прозорою у своїй діяльності, «будучи готовою надавати об'єктивну інформацію про свою діяльність громадськості без розкриття конфіденційної інформації», зокрема, через ЗМІ (п. 19 Кодексу); 3) організація служби «повинна містити ефективні заходи для забезпечення чесності та належного виконання своїх обов'язків службовцями поліції, зокрема, щоб гарантувати повагу до основоположних прав і свобод особи» (п. 20 Кодексу); 4) публічна служба в правоохоронній сфері повинна поважати право на життя кожного й застосовувати силу лише «у разі суворої необхідності й лише в обсязі, необхідному для досягнення легітимної мети», а також «не повинна за жодних обставин вчиняти, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування або нелюдського, або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання» (п. 37–37, 43 Кодексу); 5) публічна служба в правоохоронній сфері повинна виконувати свої завдання правомірно, справедливо, керуючись, зокрема, принципами неупередженості та недискримінації, а також діючи чесно і з повагою до суспільства, з особливою увагою до становища осіб, які належать до найбільш уразливих груп (п. 38–40, 44 Кодексу); 6) публічна служба в правоохоронній сфері повинна бути нетолерантною до корупції (п. 46 Кодексу).

Отже, запозичуючи зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання органів публічної служби в правоохоронній сфері та правового статусу цієї служби, особливостей діяльності публічних службовців у правоохоронній сфері, необхідно не лише орієнтуватись на показники ефективності цього регулювання та на наявну інформацію про ефективність діяльності публічної служби у відповідній сфері зарубіжних держав, а й ураховувати наступне.

По-перше, розбіжності усталених систем органів публічної служби в правоохоронній сфері України та відповідної зарубіжної держави, зокрема розбіжності, обумовлені культурним аспектом (юридичним культурним аспектом), історичним контекстом, розбіжності сучасних умов існування держав. Р. Ботвінов звертає увагу на те, що «вивчення зарубіжного досвіду формування правоохоронної служби держав, що представляють основні сучасні політико- правові системи, підтверджує, що підходи в її організації тісно пов'язані з їх історичними традиціями та культурою». Зокрема, дослідження системи публічної служби США, Великої Британії, Франції, Німеччини, Італії, Фінляндії, Швеції та Китаю показують, що публічна служба – це важливий

компонент організації управління суспільними справами, а правоохоронні органи і публічна (державна) служба на посадах у цих органах, з одного боку, організовані на загальних принципах організації державної служби, з іншого – враховують специфіку і характер правоохоронної діяльності. У цьому контексті «досвід іноземних держав демонструє різні підходи у визначенні статусу державних службовців правоохоронних органів» [2]. Тобто, крім того, що в процесі запозичення досвіду зарубіжних держав слід враховувати той факт, що наша правова система та правова система держави, досвід якої запозичується, відрізняється, необхідно також мати на увазі, що не існує єдиної «європейської моделі організації та функціонування публічної служби в правоохоронній сфері». Відтак, процес запозичення зарубіжного досвіду як стратегічний нормотворчий процес з європейським вектором у дійсності означає запозичення досвіду різних держав-членів ЄС. У такому разі необхідно враховувати не лише розбіжності історії, юридичної традиції адміністративно-правового впливу в Україні та зарубіжних держав, досвід яких запозичується, а й специфіку правових систем цих держав-членів Євросоюзу, розбіжності в їх досвіді відповідного правового регулювання;

По-друге, дійсну необхідність здійснення запозичення в контексті змісту всього «пакету» запозичення, а також готовність нашої правової системи та суспільства до впровадження запозиченого досвіду в повному обсязі.

Український учений Е. Бабенко досліджуючи можливості запозичення європейського досвіду унормування правового становища працівників і службовців під час здійснення процедур банкрутства підприємств, установ, організацій, у яких вони працюють, здійснюючи свої службові обов'язки, порівнюючи український та європейський досвід врегулювання припинення трудових правовідносин на підставі процедур банкрутства, встановив, що відповідне законодавство держав-членів ЄС у низці випадків передбачає значно нижчий рівень захисту прав працівників порівняно з українським законодавством [6, с. 12]. Відповідні випадки, певна річ, можуть мати місце в контексті запозичення європейського досвіду адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері зважаючи на те, що умови, у яких функціонує наша держава та держави-члени ЄС, не є очевидно однаковими. У нашій державі, на відміну від європейських держав, наразі має місце тимчасова окупація окремих територій нашої держави, проведення на сході держави спеціальної антитерористичної операції, що супроводжується криміналізацією суспільства та множинними викликами для безпеки держави (поширення нелегальної вогнепальної зброї з тимчасово окупованих територій,

контрабандна діяльність, здійснювана через лінію розмежування тощо). У цьому контексті вважаємо недопустимим ігнорування потреби формування власного цілісного досвіду регулювання функціонування органів публічної служби в правоохоронній сфері, спроможних запобігати та протидіяти цим та іншим специфічним для сучасної України проблемам, коли цей досвід регулювання не буде в повній мірі узгоджуватись з європейським досвідом регулювання публічної служби в правоохоронній сфері. Також необхідно мати на увазі, що досвід правового регулювання не завжди може бути адаптований до українських реалій організації та функціонування системи органів публічної служби в правоохоронній сфері, адже може привносити дисгармонію до цієї системи.

Список використаної літератури

1. С. Братель . Шляхи реформування правоохоронної системи України. Роль правоохоронних органів у формуванні правової держави в р умовах євроінтеграції України : матеріали Всеукр. підсумк. наук. практ. конф. (Київ, 12 берез. 2015 р.). Київ : НАВС, 2015. Ч. 1. С. 54–56.
2. Р. Ботвінов. Організаційні засади діяльності правоохоронної служби: зарубіжний досвід. Публічне управління та митне адміністрування. 2016. № 2 (15). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2016_2_16.
3. М. Калатур. Адміністративно-правові засади організації та функціонування слідчих підрозділів правоохоронних органів: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 432 с.
4. Ю. Кириченко. Служба в органах місцевого самоврядування як самостійний вид публічної служби. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2008. № 42. С. 153–157.
5. Европейский кодекс полицейской этики: Рекомендация Rec. (2001)10, принята Комитетом министров Совета Европы 19 сент. 2001 г. URL: <https://polis.osce.org/file/8641/download?token=5AIYESI->
6. Е. Бабенко. Доктрина захисту трудових прав працівників при припиненні трудових правовідносин : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2019. 423 с.