

# ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35

Ростислав БОТВІНОВ

*Національна академія державного управління  
при Президентіві України*

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

## **ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ**

Розглядається змістовний аспект правових принципів організації і діяльності публічної служби стосовно служби в правоохоронних органах. Доводиться, що правові принципи служби в правоохоронних органах є набором базових принципів організації державної влади в цілому і тому являють собою зовнішні детермінанти стосовно інституту публічної служби. Визначається, що, незважаючи на загальний характер правових принципів, залежно від конкретного виду публічної служби ці принципи можуть модифікуватися і набувати специфічного змісту.

Ключові слова: публічна служба, правоохоронні органи, правові принципи, поліція.

### ***Rostyslav Botvinov. Principles of public service in the law enforcement bodies***

The substantive aspect of the legal principles of the public service organization and activities with regard to the service in the law enforcement bodies is considered. It is proved that legal principles of service in law enforcement bodies are a set of basic principles of the state power organization in general, and therefore they are the external determinants with regard to the institution of the public service. It is determined that despite the general nature of legal principles, depending on a specific type of public service, these principles can be modified and acquire a specific content.

Key words: public service, law enforcement bodies, legal principles, police.

Реформування публічної служби, створення нових її структур, зокрема Національної поліції, антикорупційних органів тощо, службова діяльність у яких має специфіку, вимагає розробки й реалізації принципово нових підходів до інтерпретації принципів службової діяльності в правоохоронних органах в Україні.

Особливості служби в правоохоронних органах привертала увагу таких дослідників, як В. А. Владимиров, О. В. Зайчук, М. С. Кельман, М. І. Козюбра, А. М. Колодій, М. І. Мельник, Л. А. Морозова, О. Ф. Скакун, Ю. А. Тихомиров, Н. М. Онищенко, Н. Т. Шестаєв, М. І. Хавронюк та ін.

Мета статті – розглянути змістовний аспект правових принципів організації і діяльності публічної служби стосовно служби в правоохоронних органах.

Правові принципи служби в правоохоронних органах є набором базових принципів організації державної влади в цілому і тому являють собою зовнішні детермінанти стосовно інституту публічної служби. Ці принципи закріплюються в Конституції України або безпосередньо впливають з її положень [3]. Тому такі правові засади організації і діяльності публічної служби є загальними і єдиними для всіх її видів. Як відомо, предметом конституційно-правового регулювання є, по-перше, суспільні відносини, які визначають основи взаємовідносин людини з

© Ботвінов Р. Г., 2017

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2017, вип. 1(32)*

державою, а по-друге, відносини, пов'язані з державним устроєм. З огляду на таку специфіку предмета конституційного права правові принципи організації та діяльності публічної служби можна поділити на дві групи: антропні та інституційні.

Антропні (грец. *anthropos* – «людина») принципи спрямовані на забезпечення конституційних прав громадян у сфері публічної служби. До них належать, наприклад, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, їх безпосередня дія, обов'язковість їх визнання, дотримання і захисту, принцип рівного доступу до публічної служби [9].

Інституційні принципи визначають основні напрями організації і діяльності публічної служби в системі соціальних інститутів. Такими принципами, на нашу думку, є: єдність правових і організаційних основ публічної служби, яка передбачає законодавче закріплення єдиного підходу до організації публічної служби, її відкритість та доступність громадському контролю, об'єктивне інформування суспільства про діяльність публічних службовців та ін.

Потрібно сказати, що, незважаючи на загальний характер правових принципів, залежно від конкретного виду публічної служби ці принципи можуть модифікуватися і набувати специфічного змісту. Деякі науковці зазначають, що дублювання в галузевих законах конституційних принципів шляхом повного відтворення тексту Конституції недоцільно. Загальні конституційні принципи припускають їх галузеву конкретизацію. Так, у галузевих нормативно-правових актах, на їх думку, необхідно закріплювати принципи, які проєктують конституційні принципи на ті суспільні відносини, які є об'єктом тієї чи іншої галузі законодавства [3].

Безумовно, одним з основних таких принципів є пріоритет прав і свобод людини і громадянина, їх безпосередня дія, обов'язковість їх визнання, дотримання і захисту. Відповідно до Конституції України людина, її права і свободи є найвищою цінністю. Визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина – обов'язок держави [3]. Це свідчить, що даний принцип за сферою дії і своїм змістом не є власне принципом публічної служби, він являє собою зовнішню політико-правову вимогу її організації і діяльності [1]. У правоохоронних органах цей принцип може суперечити з внутрішніми завданнями державного органу. Його метою, крім іншого, є обмеження (заборона) тих дій публічних службовців, які хоч і спрямовані на реалізацію завдань державного органу, але при цьому обмежують права і свободи людини. Як приклад, можна навести ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. : Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. У ст. 6 – 7 змістовно розкривається принцип дотримання і поваги прав і свобод людини і громадянина: «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» [8].

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. Зокрема, закон передбачає, що діяльність поліції, яка обмежує права і свободи громадян, негайно припиняється, якщо мета застосування таких заходів досягнута або немає необхідності подальшого їх застосування. Отримані в результаті діяльності поліції відомості про приватне життя громадянина не можуть надаватися будь-кому без добровільної згоди громадянина, за винятком випадків, передбачених законом [8]. Як справедливо зазначається в спеціальній літературі, оскільки діяльність поліції в разі потреби пов'язана із застосуванням примусу, вона може містити в собі істотну загрозу правам і свободам людини і громадянина [8].

Міністр внутрішніх справ України Арсен Аваков вважає, що соціальною нормою для України повинна стати презумпція правоти поліцейського. «Спочатку підкоряйся

поліцейському – потім оскаржуй» – так сформулював цю норму міністр, посилаючись на те, що подібні правила діють в Америці, Німеччині, Франції, Канаді та багатьох інших країнах.

Підпорядкування законним вимогам поліцейського вимагає від українців закон. А це досить тонка межа, яку легко перейти, якщо правоохоронців наділять додатковим імунітетом. Екс-заступник міністра МВС Михайло Корнієнко пояснює, що тема презумпції правоти поліцейського обговорювалася не один раз. Про неї багато сперечаються як за кордоном, так і в Україні. В Америці вона нібито діє, але не закріплена в жодному акті й не визнається судами, якщо справу починають розглядати.

На думку експертів, норма про презумпцію правоти поліцейського може увійти в конфлікт з презумпцією невинуватості та порушити головну норму Європейської конвенції про права людини – це право на життя [10]. Додержання та повага до прав і свобод особи як конкретно-інституціональне вираження більш широкого конституційного принципу пріоритету прав і свобод людини і громадянина має особливу значущість саме у сфері правоохоронних органів, оскільки її специфікою є можливість застосування сили і спеціальних засобів. Зрозуміло, що це вимагає особливих гарантій проти владного свавілля з боку співробітників правоохоронних органів. Тому цей принцип, як правило, детально виражається в законодавчому закріпленні правил і процедур застосування державного примусу. Стосовно діяльності співробітників поліції такі правила містяться у ст. 43 – 46 Закону України «Про Національну поліцію».

Окремо слід виділити принцип соціальної відповідальності в діяльності державних органів. Соціальна відповідальність – одне з основних понять у діяльності державних структур. Іншими словами, принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина передбачає не тільки «пасивний» обов'язок державних органів і посадових осіб не порушувати права громадян, а й активну ініціативну діяльність, спрямовану на забезпечення їх реалізації і захисту. Потрібно сказати, що концепція «позитивних зобов'язань» держави широко розвинулась у прецедентній практиці Європейського суду з прав людини [4]. Теорія позитивних зобов'язань застосовується Європейським Судом у тих випадках, коли безпосереднім порушником прав, гарантованих Європейською конвенцією, є приватна особа (як відомо, суд розглядає скарги лише стосовно держави), але державна влада не вжила належних дій для запобігання такого порушення.

Таким чином, конституційне положення про те, що права і свободи людини і громадянина є найвищою цінністю, а їх забезпечення і захист – обов'язком держави, передбачає, у тому числі і «позитивні зобов'язання» всіх державних органів і їх посадових осіб, спрямовані на реалізацію цих прав. «Позитивним обов'язком» демократичної правової держави є вчинення «активних дій для реалізації прав і свобод людини» [9]. Як зазначають науковці, конституційне положення про пріоритет прав особистості стосовно інтересів держави може бути реалізовано тільки за умов, що держава в особі органів публічної влади сприятиме здійсненню прав і законних інтересів громадян і забезпечуватиме їх захист [1].

Видається очевидним, що цей аспект пріоритету прав і свобод людини має особливу значущість у сфері правоохоронної діяльності, яка за своєю суттю передбачає активні дії уповноважених осіб, спрямовані на захист прав.

З принципом пріоритету прав і свобод людини і громадянина тісно пов'язаний принцип законності в діяльності правоохоронних органів. Принципово важливим є активний характер діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення законності. Службовець правоохоронних органів не просто зобов'язаний вживати будь-яких заходів з відновлення порушеної законності, наприклад у випадках звернення громадян, але зобов'язаний сам у процесі повсякденної професійної

діяльності факти порушення законності виявляти, припиняти та запобігати їм. Функція активного забезпечення законності є, на нашу думку, домінуючою з позиції соціального призначення служби в правоохоронних органах [2]. У зв'язку з цим ми виділили б як власний принцип служби в правоохоронних органах, що виражає її специфіку, обов'язковість дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань (принцип «активної законності»).

Діяльність службовця правоохоронної служби неминуче пов'язана із застосуванням адміністративного розсуду [5]. Необхідно погодитися з тим, що виконавчо-розпорядча діяльність, як і будь-яка інша публічно-владна діяльність, неможлива без певного простору вільного розсуду посадових осіб (адміністративний розсуд). Саме тому органи державної влади мають деякі дискреційні повноваження, які дозволяють діяти на розсуд залежно від обставин. Наприклад, співробітник поліції має право особисто або в складі підрозділу (групи) застосовувати фізичну силу, у тому числі бойові прийоми боротьби, якщо несилкові способи не забезпечують виконання покладених на поліцію обов'язків для подолання протидії законним вимогам співробітника поліції. У такому випадку співробітник повинен прийняти рішення, наскільки серйозною є протидія, вирішити питання про пропорційність застосовуваних силових засобів і под. Під час прийняття такого рішення він повинен діяти не тільки в межах закону, який дозволяє застосовувати силу, але й керуватися принципом пріоритету прав і свобод людини і громадянина.

Наступним правовим принципом, який доцільно розглянути, є принцип рівного доступу до публічної служби. Цей принцип має загальний характер, тобто поширюється на всі види публічної служби, і закріплений у Конституції України. Відповідно до цього положення Основного закону, громадяни України мають рівний доступ до публічної служби.

У Законі України «Про державну службу» рівний доступ до державної служби також називається серед основних засад організації та діяльності всіх видів державної служби [7]. У світовій практиці склалися два основні способи формування кадрового складу державного апарату: система отримання і система заслуг [1]. Система отримання передбачає, що політичний суб'єкт, який переміг на виборах або іншим способом прийшов до влади, відповідно до власних інтересів призначає конкретних осіб на посади. Визначальним критерієм при цьому є підконтрольність висуванця особі, яка його призначила. Сутність системи заслуг полягає в заміщенні державних посад особами, які є найбільш кваліфікованими і мають інші якості, необхідні для виконання посадових обов'язків, які виявляються на основі спеціальних процедур (наприклад, конкурсний відбір). На сьогодні система заслуг поширена в більшості розвинених країн світу, у тому числі і в Україні.

Проведення конкурсного відбору на заміщення вакантної посади державної та інших видів публічної служби має ще одну мету – забезпечення професіоналізму кадрового складу. Стосовно служби в правоохоронних органах ця процедура може мати і негативне значення. У цій сфері особливо значущим є професійний відбір.

Професійний відбір спрямований на вирішення внутрішніх завдань забезпечення відповідного кадрового складу служби в правоохоронних органах, а не на забезпечення рівного доступу громадян до публічної служби. Звичайно, це не означає, що принцип рівного доступу до публічної служби не діє на службі в правоохоронних органах. На нашу думку, такий стан справ зумовлений тим, що специфічними ознаками цього виду публічної служби є воєнізованість, підвищений ризик проходження служби, можливість використання заходів адміністративного примусу, у тому числі фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. У зв'язку з цим законодавство про правоохоронну діяльність надає пріоритет професійному відбору, який, тим не менш, повинен здійснюватися на засадах рівності.

Ст. 50 Закону України «Про Національну поліцію» встановлює вимоги до добору

на службу: громадяни України, які виявили бажання вступити на службу в поліцію, з метою визначення стану їхнього здоров'я зобов'язані пройти медичні обстеження, а також перевірку рівня фізичної підготовки, психофізіологічне обстеження, обстеження на предмет виявлення алкогольної, наркотичної та токсичної залежності в порядку, визначеному Міністерством внутрішніх справ України. Крім того, бажуючі вступити на службу в поліцію за власною згодою проходять тестування на поліграфі. Відповідно до порядку, встановленого законом, щодо осіб, які претендують на службу в поліції, проводиться спеціальна перевірка, порядок проведення якої визначається законом та іншими нормативно-правовими актами [8].

Ще один правовий принцип публічної служби – єдність правових і організаційних основ публічної служби, яка передбачає законодавче закріплення єдиного підходу до організації публічної служби. Цей принцип безпосередньо впливає з державного устрою країни, який ґрунтується на державній цілісності, єдності системи державної влади. На нашу думку, вираженням цього принципу є сама наявність системи загальних правових принципів публічної служби в цілому. Ці основні принципи організації і діяльності публічної служби мають забезпечити єдність підходу до регулювання службових відносин. На нашу думку, суть принципу єдності правових і організаційних основ публічної служби полягає в тому, що, закріплюючи специфіку державно-службових відносин того чи іншого виду публічної служби, законодавець, проте, повинен використовувати єдиний підхід до регулювання таких відносин.

Згідно із законами України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про державну службу», іншими нормативно-правовими актами, взаємозв'язок служби в органах внутрішніх справ і публічної служби інших видів забезпечується за допомогою: співвідносності основних умов і розмірів оплати праці, а також основних соціальних гарантій при проходженні служби в органах внутрішніх справ і публічної служби інших видів; встановлення обмежень і зобов'язань при проходженні служби в органах внутрішніх справ і публічної служби інших видів; обліку стажу служби в органах внутрішніх справ при обчисленні стажу публічної служби інших видів; співвідносності спеціальних звань, військових звань, класних чинів і дипломатичних рангів; співвідносності основних умов державного пенсійного забезпечення співробітників органів внутрішніх справ і громадян, які проходили публічну службу інших видів [6; 7]. Наприклад, для службовців правоохоронних органів і державних службовців встановлені єдині обмеження і заборони, пов'язані із запобіганням корупції на державній службі, і аналогічна система відповідальності за їх недотримання [9].

Такий підхід цілком виправданий, оскільки, будучи суб'єктом здійснення публічної влади, діючи від імені та в інтересах держави, публічні службовці підпорядковуються єдиним правилам, встановленим для цього специфічного виду професійної діяльності. Вище ми вже зазначали, що перелік обмежень, пов'язаних із проходженням публічної служби різних видів, характеризується єдністю законодавчого підходу. Однак особливості того чи іншого виду публічної служби зумовлюють і певну диференціацію правового регулювання в цій сфері. Безумовно, специфіка окремих видів публічної служби вимагає і певної диференціації державних гарантій, які надаються службовцям.

Ще одним правовим принципом є принцип відкритості. На правоохоронній службі внаслідок специфіки професійної діяльності принцип відкритості і публічності обмежений більшою мірою, ніж на державній службі, що пов'язано зі специфікою правоохоронної діяльності.

Таким чином, ми виділили такі групи правових принципів організації і діяльності публічної служби: антропні та інституційні. Забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснюється відповідно до антропних принципів організації і функціонування публічної служби. Серед таких принципів можна назвати, наприклад, принцип рівного доступу до публічної служби, пріоритет прав і свобод людини і

громадянина, їх безпосередню дію, обов'язковість їх визнання, дотримання і захисту.

Інституційні принципи, на наш погляд, є основними напрямками організації і функціонування публічної служби як соціально-правового інституту. До них належать єдність правових і організаційних основ публічної служби, яка передбачає законодавче закріплення єдиного підходу до організації публічної служби, її відкритість та доступність громадському контролю, об'єктивне інформування суспільства про діяльність публічних службовців та ін.

Незважаючи на загальний характер правових принципів, залежно від конкретного виду публічної служби ці принципи модифікуються і набувають специфічного змісту. На нашу думку, перелік обмежень, пов'язаних із вступом до правоохоронних органів, повинен бути єдиним і міститися в спеціальному законі про правоохоронну службу, оскільки в цьому випадку мова йде про обмеження найважливішого конституційного права – права на рівний доступ до публічної служби.

### **Список використаних джерел / List of references**

1. Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба в Україні : підручник / Біла-Тіунова Л. Р., Ківалов С. В. – Одеса : Фенікс, 2009. – 688 с. [Bila-Tiunova L. R. Publichna sluzhba v Ukraini : pidruchnyk / Bila-Tiunova L. R., Kivalov S. V. – Odesa : Feniks, 2009. – 688 s.].

2. Дементьев А. Н. Принципы государственной гражданской службы / Дементьев А. Н., Качушкин С. В. // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 4. – С. 10 – 14 [Dementev A. N. Printsipy gosudarstvennoy grazhdanskoj sluzhby / Dementev A. N., Kachushkin S. V. // Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie. – 2007. – № 4. – S. 10 – 14].

3. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [Konstytutsiia Ukrainy vid 28 cherv. 1996 r. № 254k/96-VR. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>].

4. Лич Ф. Позитивные обязательства в интерпретации Страсбургского суда: где пролегают границы? / Филип Лич. – Режим доступа : [ehracmos.memo.ru/page.php?page=23](http://ehracmos.memo.ru/page.php?page=23) [Lich F. Pozitivnyye obyazatelstva v interpretatsii Strasburgskogo suda: gde prolegayut granitsyi? / Filip Lich. – Rezhim dostupa : [ehracmos.memo.ru/page.php?page=23](http://ehracmos.memo.ru/page.php?page=23)].

5. Мальцев В. В. Принципы уголовного законодательства и общественно опасное поведение / Мальцев В. В. // Государство и право. – 1997. – № 2. – С. 98 – 102 [Maltsev V. V. Printsipy ugolovnoho zakonodatelstva i obschestvenno opasnoe povedenie / Maltsev V. V. // Gosudarstvo i pravo. – 1997. – № 2. – S. 98 – 102].

6. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 груд. 1993 р. № 3781-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> [Pro derzhavnyi zakhyst pratsivnykiv sudu i pravookhoronnykh orhaniv : Zakon Ukrainy vid 23 hrud. 1993 r. № 3781-XII. – Rezhym dostupu : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>].

7. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19> [Pro derzhavnu sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 10 hrud. 2015 r. № 889-VIII. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>].

8. Про Національну поліцію : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19> [Pro Natsionalnu politsiiu : Zakon Ukrainy vid 2 lyp. 2015 r. № 580-VIII. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>].

9. Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник / В. Л. Федоренко. – Київ : Ліра-К, 2016. – 616 с. [Fedorenko V. L. Konstytutsiine pravo Ukrainy : pidruchnyk / V. L. Fedorenko. – Kyiv : Lira-K, 2016. – 616 s.].

10. Чепурко В. Что такое «презумпция полицейского от Авакова» и чем она опасна? / Валерия Чепурко. – Режим доступа : <http://kr.ua/life/552253-cto-takoe-prezumptsyia-polytseiskoho-ot-avakova-y-chem-ona-opasna> [Chepurko V. Chto takoe «prezumptsyia polytseiskoho ot Avakova» y chem ona opasna? / Valeryia Chepurko. – Rezhym dostupa : <http://kr.ua/life/552253-cto-takoe-prezumptsyia-polytseiskoho-ot-avakova-y-chem-ona-opasna>].

*Надійшла до редакції 26.01.17*