

12. Про затвердження Правил проведення державного технічного огляду автомобілів, автобусів, мототранспорту та причепів : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.02.1993 р. № 141. — К. CD-вид-во "Інфодиск", 2008. — 1 електрон. опт. диск (CD-ROM): кольор.; 12 см.
13. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 4. — Ст. 20 (із змінами).
14. Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 341. — К. CD-вид-во "Інфодиск", 2008. — 1 електрон. опт. диск (CD-ROM): кольор.; 12 см.
15. Салмонова О.Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. / Салманова Олена Юрійвна. — Харків, 2002. — 232 с.
16. Словник іншомовних слів / За ред. О.С.Мельничука. — К.: Головна редакція української радянської енциклопедії АН УРСР, 1975. — 776 с.

УДК 351.74 (477)

Окопник О. М.,

завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та господарського права
ПВНЗ «Кіровоградський інститут державного
та муніципального управління
Класичного приватного університету»,
кандидат юридичних наук, доцент

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ ТА ОСОБЛИВОСТІ ВТІЛЕННЯ ЙОГО У

РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ (МІЛІЦІЇ) УКРАЇНИ

У статті проаналізовано особливості сучасних змін у діяльності поліції зарубіжних країн у напрямку поліцейської освіти та відношення до влади, а також втілення їх у реформування правоохоронних органів (міліції) України.

Ключові слова: поліція, міліція, правоохоронні органи, Міністерство внутрішніх справ.

В статье проанализированы особенности современных изменений в деятельности полиции зарубежных стран в направлении полицейского образования и отношения к власти, а также воплощение их в реформирование правоохранительных органов (милиции) Украины

Ключевые слова: полиция, милиция, правоохранительные органы, Министерство внутренних дел

The paper analyzes the features of modern changes in the activities of foreign police forces in the direction of police education and the relationship to power, and their embodiment in the reform of the law enforcement agencies (police) Ukraine

Key words: the police, law enforcement agencies, the Ministry of Internal Affairs

Актуальність проблематики. Створення незалежної України стало результатом втілення багатовікових традицій державотворення українського народу. Але її подальша розбудова пов'язана з розв'язанням складних політичних, економічних, соціальних і правових проблем. Однією з них є реорганізація державної влади, вдосконалення системи і структури органів, які її представляють. Органи внутрішніх справ України, що є частиною державної виконавчої влади, на сьогодні за своєю організацією та діяльністю не повною мірою відповідають вимогам соціально-політичної, економічної та криміногенної ситуації в країні. В умовах проведення в Україні адміністративної реформи особливої актуальності набуває питання підвищення ефективності регулювання статусу органів виконавчої влади. Законодавство про органи виконавчої влади в науковій літературі розглядається як «статутний блок» адміністративного законодавства [5, С. 3-6]. Процес його розвитку і реформування має базуватися на необхідності підвищення рівня обґрунтованості сучасного стану, а також подальшої раціоналізації структурної перебудови як усієї системи органів виконавчої влади, так і кожного з них [3, С. 8]. Зокрема, йдеться про підвищення ефективності

діяльності Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС) та вивчення досвіду діяльності поліції передових країн світу.

Ступінь наукової розробки. У вітчизняній адміністративно-правовій літературі зазначеній проблемі присвячено праці В. Б. Авер'янова, М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, І. П. Голосніченка, О. В. Джафарової, В. К. Колпакова, С. Ф. Константінова, Ю. Ф. Кравченка, В. І. Олефіра, В. Д. Суценка, Н. М. Ярмиша. Разом з тим окремі аспекти проблеми потребують активізації наукового пошуку.

Метою статті є аналіз шляхів реформування і підвищення ефективності діяльності Міністерства внутрішніх справ України та зарубіжного досвіду реформування поліцейських структур, їх порівняння, а також відношення населення до шляхів реформування МВС.

Виклад матеріалу. Сьогодні органи внутрішніх справ України працюють у складний час перебудови держави. Їх діяльність протікає в умовах найжорстокішої конкуренції, пов'язаної не стільки з функціонуванням правоохоронних органів, скільки з оцінками з боку населення. Пройшли ті часи, коли МВС могло працювати протягом багатьох літ, ґрунтуючись на одних-двох успішних операціях. У сучасному суспільстві про минулі успіхи навіть не згадають.

Оцінки стали жорсткіші, усе менше залишається часу на розгойдування і прав на помилку. У діяльності МВС все більшого значення, поряд зі звичайними міліцейськими методами, починають з'являтися специфічні, що раніше не застосовувалися, наприклад, публічні відносини, маркетинг і менеджмент. Діяльність МВС, утім, як і інших державних структур, протікає в надзвичайно тяжких умовах. При цьому міліцейська діяльність внаслідок особливого сприйняття злочинності в суспільній свідомості має надзвичайно велику увагу, постійно знаходячись під пильним контролем громадськості.

Помилкою є думка, відповідно до якої населення оцінює діяльність органів внутрішніх справ виходячи з виконаної роботи і досягнутих результатів. Як може населення, що не має спеціальних навичок і знань в області оперативної діяльності, оцінити всю складність і труднощі роботи. Тільки фахівці можуть оцінити, наскільки правильно були проведені оперативно-розшукові заходи, кваліфіковано виконана криміналістична експертиза і злагоджено спрацювали представники різних служб і відомств?

Що ж тоді оцінюють? Населення оцінює якість послуг, одержаних від МВС, при цьому до них пред'являються ті ж вимоги, за невеликим винятком, що і до діяльності комерційних, суспільних структур. Оцінка, таким чином, носить суспільний характер і зміст. У змістовному плані дана оцінка включає: швидкість обслуговування; відношення; комунікабельність; почуття усвідомленого рівня безпеки; відкритість і привітність; доступність і професіоналізм.

Все більше поширення одержує підхід до МВС як до організації по наданню послуг населенню в сфері правоохорони. Як відзначається в Кодексі поведження посадових осіб по підтримці правопорядку, прийнятому Генеральною Асамблеєю ООН 17 грудня 1979 р., «служба суспільству містить у собі зокрема, надання послуг і допомоги тим членам громади, що по особистим, економічним і соціальним або інших причинах надзвичайного характеру потребують негайної допомоги» [4].

Саме суспільний фактор покладений в основу діяльності міліції / поліції країн Європейського союзу і саме відповідно до нього варто перебудовувати діяльність

української міліції. Населення відноситься до діяльності органів внутрішніх справ зовсім так само, як до діяльності різних корпорацій, щоправда, увага більш пильна.

Міліція / поліція завжди була під прицілом суспільної уваги. Однак ця увага, аж до середини минулого століття, носила паритетний характер. Суть його можна виразити гранично просто: суспільство не бачило реальної можливості змінити МВС, але існувало розуміння, що без нього буде ще гірше.

Ситуація кардинальним чином стала змінюватися в період з 70-х по 90-і р. р. минулого століття – період, коли європейські інститути були буквально вражені народним хвилюванням: наркотики, проституція, торгівля людьми та інше.

Демократичне суспільство стало задихатися в хвилі насильства і злочинів. Воно опинилося перед реальною альтернативою: або кримінальна катастрофа або кардинальна перебудова діяльності МВС. Західна Європа і більшість країн Нового Світу пішли на реформу поліцейських структур. Принциповим змінам були піддані нижченаведені стовпи поліцейської дійсності:

1. Поліцейська освіта. Майбутні співробітники МВС проходили навчання в центрах, школах, і навіть інститутах і академіях, але це було мало результативно. Співробітники змушені були здобувати знання вже в процесі повсякденної діяльності, тому що навчання, що носило теоретичний характер, було відірвано від практики. Однак головний порок поліцейської освіти укладався в іншому: майбутнього поліцейського не вчили спілкуватися з громадянами й орієнтуватися в складних ситуаціях. Реформа поліцейської освіти змінила її значення, вона стала:

1) універсальною – усі майбутні поліцейські стали проходити єдині ступені навчання, виключення не допускалися навіть у відношенні випускників Кембриджу і Гарварда,

2) послідовною і поетапною з яскраво вираженою практичною спрямованістю,

3) соціально орієнтованою – захист і врахування інтересів кожного індивіда стали основою, на якій будувалася освіта.

Отже, поліцейські освітні установи стали центрами, навколо яких почала будуватися вся поліцейська діяльність.

2. Кар'єра поліцейського. Кар'єрний ріст став можливий тільки за умови одержання поетапної освіти, самоосвіти і постійного підвищення кваліфікації. В результаті в поліції стали працювати освічені і добре підготовлені люди – читаючі і думаючі. Поступово стало очевидно, що співробітники міліції / поліції перестали бути неосвіченими охоронцями, навпаки, вони придбали вигляд професіоналів і інтелектуалів.

3. Відношення до влади і суспільства. Керівники приходять і звільняються, а прості люди і суспільство залишаються і їх потрібно захищати. Треба бути успішними в очах населення. Прикладом може служити Закон західнонімецької землі Північний Рейн-Вестфалія прийнятий в 2003 р. „Про поліцію”, де зазначено, що «основною задачею поліцейських сил є запобігання погрози суспільної безпеки. У рамках її здійснення поліція зобов'язана попереджати здійснення злочинів і забезпечувати кримінальне переслідування злочинців, а також проводити необхідні заходи щодо підготовки дій у небезпечних ситуаціях. Заходи, що порушують права особи, поліція має право починати тільки в тих випадках, коли це допускається законом...» [11].

Але остаточне перетворення відбулось завдяки не тільки тому, що поліція стала професійно сильніша, а завдяки тому, що поліція стала у центрі публічної уваги. Тиск з

боку суспільства, його оцінка і ступінь уваги до поліцейської діяльності, стають могутніми зовнішніми стимулами і факторами в діяльності поліції (міліції).

Фактично склався особливий ринок соціальних послуг – ринок державних (публічних) установ (корпорацій), серед яких не тільки поліція (міліція), але й органи прокуратури, суди, місцеві органи влади та інше. Особливість цього ринку в тому, що існування публічних корпорацій, їх статус, функції, склад мають конституційне й інше нормативно-правове забезпечення. В сфері реалізації своїх функцій вони практично не мають конкурентів, вони одиничні у своєму роді. Однак конкуренція є:

По-перше, суспільство допускає і навіть створює умови для розвитку приватних організацій. Наприклад, приватні охоронні підприємства, спеціалізовані підприємства по установці охоронних систем, а також різного роду структури по перевірці технічного стану автотранспортних засобів. Що цікаво, у залежності від ступеня ефективності діяльності міліції, ці підприємства можуть як збільшуватися, так і зменшуватися. А це величезні фінансові ресурси у суспільстві. Причому рішення можуть прийматися як на загальнонаціональному рівні, т. б. у відношенні всієї міліції, так і на локальному, торкаючись інтереси тільки окремих регіональних підрозділів і навіть служб.

По-друге, має місце структурне ускладнення поліцейської діяльності. По суті в сучасному суспільстві поліція як єдина система – відсутня. Форми діяльності кожного структурного елемента, під впливом процесів глобалізації і збільшення масштабів злочинності, усе більш ускладнюються, здобувають більш специфічні риси, «обростаючи» власними індивідуальними засобами. Тому за назвою «поліція» ховається більш десятка фактично самостійних організацій дорожня поліція, кримінальна поліція та інше. Їхня діяльність з кожним роком ускладнюється і, як наслідок, здобуває усе більшу своєрідність, тим самим, відокремлюючись від інших поліцейських структур.

У результаті цілком реальними є ситуації, коли мета і задачі, реалізовані окремими поліцейськими службами і підрозділами, у тактичному відношенні не завжди співвідносяться зі стратегічними цілями і задачами поліції вже єдиного цілого.

У цій ситуації майбутнє поліції, ефективність її діяльності полягає у пошуку й активному використанні ресурсів, що раніше практично не застосовувалися в діяльності поліції. Основне завдання – об'єднати всі структури і підрозділи міліції в єдине ціле, сформувати на цій основі унікальний образ поліції (і поліцейського), що відрізняється від інших публічних корпорацій.

Цю роль і покликана виконати поліцейська стратегія, яка має два основних рівні

1. Зовнішня поліцейська діяльність, адресатом якої є суспільство. Вона включає сукупність засобів і методів, за допомогою яких відбувається закріплення характерних рис діяльності поліції в суспільстві, а також активне залучення уваги суспільства й органів влади до проблем поліцейської діяльності і визначенню стратегічних пріоритетів, формування почуття відповідальності у співробітників.

Сутність зовнішньої діяльності полягає в тому, що використовуються яскраві, актуальні та зрозумілі для більшості населення образи. Вони не вимагають спеціальних навичок. Кожна дія, як і в цілому вся поліцейська діяльність, знаходять спеціальну інформаційну інтерпретацію.

Якщо розглядати зовнішню поліцейську діяльність стосовно до поліції країн Європейського союзу, то можна побачити, що вона ґрунтується на почутті безпеки у

населення. У вузькому розумінні в основу діяльності поліції полягає захист безпеки людини, а вторинним є охорона і підтримка правопорядку, захист честі і гідності

Позитивний результат діяльності поліції вбачається у наступному:

1) суспільство в результаті одержує не тільки яскравий і зрозумілий образ організації, але й критерій оцінки її діяльності,

2) поліція має чіткий критерій своєї роботи. Для ілюстрації приведемо приклад зі Стратегічного плану діяльності МВС Великобританії:

«Мета № 1: Люди повинні почувати себе більш безпечні у своєму будинку і повсякденному житті;

Мета № 2: Більше порушників схоплено, покарані і зупинені;

Мета № 3: Як можна менше людей повинні бути пов'язані з алкоголем і наркотиками;

Мета № 4: Громадяни повинні приймати участь у прийнятті рішень щодо соціальних проблем і правопорушень, створювати більш рівні можливості і шанобливо відноситися до людей різної віри і раси» [10].

Вказані стратегічні цілі можна назвати абстрактними, загальними. Однак очевидна їх значимість можна не відзначити наскільки вони зрозумілі і конкретні. Найголовніше те, що вони зрозумілі для населення, і в результаті виникає широка як суспільна, так і державна підтримка, оскільки суспільству зрозумілі мета і задачі, сформульовані поліцією. Адже важко знайти політика або простого громадянина, які б виступили проти того, щоб почувати себе більш безпечно.

2. Зовнішня поліцейська діяльність можлива тільки при ефективній і скоординованій внутрішній діяльності керівників поліції та особового складу поліції всіх рівнях і спрямована на формування атмосфери довіри до міліції.

Важливо, щоб поліцейський був не тільки професіоналом, але і чуввав себе таким. Він повинен чітко бачити своє соціальне призначення, що покладене суспільством на поліцію, і внутрішньо розуміти відповідальність своєї роботи. Формування подібної місії, її поетапна реалізація стали основою поліцейського менеджменту і маркетингу. В міліції (поліції) виник цілий прошарок професійних керівників, що активно використовують і впроваджують у повсякденну поліцейську діяльність методи й інструменти корпоративного керування.

Враховуючи викладене вище, очевидним стає відсутність стратегії в українській міліції. Як наслідок, виникає питання – яку стратегію можна запропонувати українській міліції. Безумовно, дане питання надзвичайно об'ємне і може розглядатися як можливість для самостійної дискусії, тому хотілося б, як нам бачиться, у дійсній публікації окреслити тільки основні принципи, відповідно до яких можливо її конструювання.

Основна проблема української міліції полягає в тому, що суспільство не має яскравих і позитивних образів, що запам'ятовуються, пов'язаних з її роботою. Навпаки, надзвичайно багато негативних. Останній і класичний приклад – «перевертні в погонах». При цьому дивно те, що запропонований він був суспільству самим керівництвом МВС. Це говорить не тільки про те, що в системі МВС зовсім відсутні навички публічної побудови і закріплення позитивних асоціацій, але і про те, що більш актуальні навички мінімізації негативних сторін діяльності. Як наслідок: міліція не формує потрібних і діючих інформаційних приводів, пов'язаних з її діяльністю, діяльність міліції сприймається як єдине ціле, не існує самостійних підрозділів,

скажемо, слідства, карного розшуку та інше, а також не підкреслюється регіональний компонент у роботі міліції, у результаті «проколи» в одному відомстві автоматично ведуть до негативного сприйняття всієї міліції.

І нарешті, як результат, у населення стосовно української міліції сформувався стійкий стереотип, що міліція нічого не робить, вона не професійна, вона корупційна [9, С. 83-96]. Подолання даного стереотипу і повинно скласти зміст зовнішньої і внутрішньої діяльності міліції на найближче десятиліття.

Суть же всієї стратегії бачиться в розвитку ідеї перемін, що стало проводити МВС в останні два – три роки. Адже боротьба з тими ж «перевертнями», жорсткість і зміцнення режиму реєстрації, структурна реформа центрального апарата, як і багато чого іншого, хіба це не зміни? Чому ж тоді це не продемонструвати суспільству?

Практична реалізація стратегії можлива в рамках окремої стратегії, у назві якої варто обов'язково підкреслити фактор перемін, що взяла на озброєння українська міліція.

Як назву можна запропонувати наприклад, «Прагнення до перемін». Даючи таку назву, МВС чітко демонструють стратегічну лінію своєї діяльності змінити існуючу ситуацію.

Це дозволяє міліції відразу ж претендувати на своєрідний кредит довіри, нехай і тимчасовий, з боку населення, оскільки не можна висувати високі вимоги поки йде процес перетворень, необхідно почекати і, більш того, запропонувати допомогу. В будь-якому випадку це припинить всі обвинувачення міліції в небажанні змінювати щось до кращого. Це створить не тільки спокій навколо діяльності міліції, усуне нервозність і упередженість, що існують у суспільстві, але і дозволить МВС розраховувати на допомогу від суспільства. Заявлені зміни – це і є необхідний для міліції зараз позитивний інформаційний простір [8, С. 5-15].

Аналіз стратегії міліції країн Європейського союзу свідчить про доцільність її внутрішньої диференціації на самостійні ініціативи, кожна з яких спрямована на рішення вузько обкреслених проблем. Їхня реалізація також протікає під самостійними назвами.

У масштабах Стратегії «Прагнення до перемін» доцільно запропонувати, як мінімум, дві ініціативи: «зв'язок з народом» – привернути увагу суспільства до проблем міліції, з одного боку, а з іншого боку – приступити до перетворення міліції в напрямку відкритості і доступності.

Висновки. У сучасному суспільстві істотно змінилася й усе більше змінюється сфера діяльності міліції. Суть якої полягає у взаємодії між населенням, індивідом, державними органами і поліцією (міліцією), з одного боку, і усередині міліції (поліції) – інший. Отже, основу даних взаємин утворить чітка і продумана система комунікації, повідомлення до населення і самих поліцейських цілей і задач діяльності міліції (поліції). І щоб вона функціонувала, МВС повинно розташовувати ясну й ефективну стратегією розвитку.

Список використаних джерел:

1. Алфьоров С.М. Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ / С.М. Алфьоров. – Х. : ХНУВС, 2011. – 444 с.
2. Бесчасний В. Актуальні питання реформування МВС України / В. Бесчасний // Віче. – 2011. – №2. – Режим доступу до журн. : <http://www.viche.info/journal/2379/>
3. Гладун З. Проблеми адміністративної реформи в Україні / З. Гладун. –Тернопіль, 2001. – 30 с.
4. Международные соглашения и рекомендации Организации Объединенных Наций в области защиты

- прав человека и борьбы с преступностью. Сборник международных документов. М., 1989. – С. 102.
5. Пасенюк О. Реформування адміністративного права – важливий напрям правової політики / О. Пасенюк // Право України. – 1998. – № 7. – С.3–6.
6. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №4. – Ст. 20.
7. Проект концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ 10.11.2014 // Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221414>
8. Пушкіна О. В. Органи державної влади в Україні і захист прав людини: органи внутрішніх справ / О. В. Пушкіна // Бюлетень Міністерства юстиції України № 6 (44). – 2005. – С. 5–15.
9. Римаренко Ю. І. Повернення довіри населення до міліції / Ю. І. Римаренко // Бюлетень Міністерства юстиції України № 5 (43). – 2005. – С. 83–96.
10. Confident Communities in a Secure Britain. The Home Office Plan 2004 – 2008 // Public Service Home Office, 2004. – 131 с.
11. Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen: Kommentar. – German. – 2011. – 1027 с.

УДК 342.97 : 342.1

Осауленко С.В.,

професор кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»,
кандидат юридичних наук

ВПЛИВ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ НА ФОРМУВАННЯ ПЕРСОНАЛЬНОГО СКЛАДУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ (НА ПРИКЛАДІ УРЯДІВ)

Стаття присвячена розгляду впливу політичних партій на формування персонального складу органів державної влади. Дослідження проведено на прикладі Кабінету Міністрів України. Незважаючи на те, що Закон України від 27 лютого 2014 р. «Про Кабінет Міністрів України» не закладає основи цього процесу, та навіть не згадує про політичні партії, відповідні норми у чинному законодавстві встановлено. У статті їх проаналізовано на підставі зарубіжного досвіду, та сформульовано низку пропозицій щодо вдосконалення нормативної регламентації участі політичних партій у формуванні персонального складу вищого органу виконавчої влади в Україні – Кабінету Міністрів.

Ключові слова: *свобода асоціацій, політична партія, партійна система, уряд, Кабінет Міністрів України.*

Статья посвящена рассмотрению влияния политических партий на персональный состав органов государственной власти. Исследование проведено на примере Кабинета Министров Украины. Несмотря на то, что Закон Украины от 27 февраля 2014 г. «Про Кабинет Министров Украины» не закладывает основы этого процесса, и даже не упоминает о политических партиях, соответствующие нормы содержатся в действующем законодательстве. В статье они проанализированы на основании зарубежного опыта, а также сформулировано ряд предложений об усовершенствовании нормативной регламентации участия политических партий в формировании персонального состава высшего органа исполнительной власти в Украине – Кабинета Министров.

Ключевые слова: *свобода ассоциаций, политическая партия, партийная система, правительство, Кабинет Министров Украины.*

The article is dedicated to the analysis of the political parties' influence to the appointment of the state officials. The research is based on the example of the Cabinet of Ministers of Ukraine – the Government of Ukraine. It is interesting, that the Law of Ukraine "On Cabinet of Ministers of Ukraine" (February 27, 2014) doesn't mention the political parties at all. But the Constitution, other Laws of Ukraine and other acts have the relevant legal norms. The article covers both the Ukrainian and the foreign experience in this field. The author formulates the proposals how to regulate the political parties' influence to the appointment of the government officials in Ukraine.

Keywords: *freedom of associations, political party, political system, government, Cabinet of Ministers of Ukraine.*

Актуальність проблематики. Важливість реалізації прав і свобод людини у демократичній державі є важливою, пріоритетною. З цієї точки зору особлива увага приділяється реалізації прав першого покоління – особистих та політичних прав.