

Григоренко Ірина Анатоліївна –
ад'юнкт кафедри теорії держави
та права Національної академії
внутрішніх справ

ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН У РЕФОРМУВАННІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Проаналізовано наукові підходи та практику європейських країн щодо запровадження демократичних принципів у діяльність поліції, на підставі чого визначено основні напрями використання зарубіжного досвіду в реформуванні органів внутрішніх справ України.

Ключові слова: реформування; органи внутрішніх справ; поліцейстика; правова держава; поліцейська діяльність; інноваційні процеси.

Проанализированы научные подходы и практика европейских стран по внедрению демократических принципов в деятельность полиции, на основании чего определены основные направления использования зарубежного опыта в реформировании органов внутренних дел Украины.

Ключевые слова: реформирование; органы внутренних дел; полициестика; правовое государство; полицейская деятельность; инновационные процессы.

In the article it is analyzed the scientific approaches and practice of European countries on the intervention of democratic principles into the activity of police, according to this analyse it is defined the main directions of using the foreign experience in reformation of law enforcement agencies of Ukraine.

Keywords: reformation; organs of internal affairs; police science; legal state; constabulary activity; innovative processes.

Докорінні соціально-економічні та політичні перетворення в Україні сприяли зміцненню її як правової демократичної держави. У механізмі забезпечення народовладдя особливе місце посідають правоохоронні органи, від ефективної роботи яких значною мірою залежить ступінь захисту прав і свобод громадян, правопорядку, національної економіки, зрештою – безпеки держави.

Упродовж останніх десятиліть перед сучасним світом постають нові проблеми та загрози, пов'язані з подальшою глобалізацією найнебезпечніших організованих форм кримінального насильства

та протиправного збагачення. Дедалі більше вражають вияви політичного, ідеологічного та релігійного екстремізму, національної та расової ворожнечі, міжнародного тероризму. Результати соціологічних опитувань населення свідчать, що громадяни здебільшого відчують страх за майбутнє, фрустрацію перед зовнішніми викликами.

Необхідність реформування правоохоронних органів, система яких досі ще не відповідає потребам суспільства та загальновизнаним міжнародним демократичним стандартам, є загальновизнаною, її усвідомлюють усі політичні сили в Україні. Зволікання з реформами найближчим часом може стати перешкодою для подальшого розвитку правовідносин в економічній, соціально-політичній та інших сферах суспільного й державного життя, формування повноцінного громадянського суспільства. Науковий підхід як до реформування правоохоронної системи загалом, так і до визначення шляхів удосконалення діяльності органів внутрішніх справ (ОВС) як її складової передбачає пошук якісно нової моделі ОВС України з урахуванням досвіду провідних європейських країн.

Останніми роками в контексті реформування системи Міністерства внутрішніх справ України особливо популярною стала теза побудови в нашій державі вітчизняної міліції за "європейськими стандартами" або "європейським зразком" [1, с. 12]. Перші спроби розробити таку модель здійснено в 90-х роках минулого століття, коли постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456 було затверджено Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ. Принципи, закладені в цьому програмному документі, загалом відповідали основним засадам розвитку системи правоохоронних органів, визнаним європейськими поліцейськими структурами.

Суперечливість і декларативність закладених у цій Концепції положень були дещо скориговані 1998 р., коли тодішній Міністр внутрішніх справ України Ю. Ф. Кравченко більш чітко сформулював пріоритетні засади реформування ОВС, а відповідний понятійний апарат – максимально наближено до термінології, визнаної провідними європейськими поліцейськими. Серед проголошених принципів уперше виокремлено такі з них, як верховенство законів, децентралізація, деполітизація, зв'язки з громадськістю, випереджальний соціальний захист, професіоналізм і компетентність, взаємодія з правоохоронними органами інших країн тощо [2].

Однак десять років потому в Концепції реформування кримінальної юстиції України (затвердженій Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008) констатовано, що систему правоохоронних органів, створену як засіб переслідувань і репресій, так і не було трансформовано в інститут захисту й відновлення порушених прав людини та громадянина, а вжиті у зв'язку з цим

заходи щодо зниження рівня корупції в країні так і не забезпечили очікуваної ефективності (зазначені положення містилися в Указі Президента України "Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України" від 20 березня 2008 р. № 245). Цей невтішний висновок підтвердив, що за досить нетривалий час відбулася якісна трансформація поглядів як вітчизняних учених, так і політиків на місце та роль силових структур в українському суспільстві.

Учасники проведених 5 жовтня 2011 р. парламентських слухань "Реформування органів системи Міністерства внутрішніх справ України і впровадження європейських стандартів" наголошували, що Міністерство внутрішніх справ України поетапно має стати цивільним правоохоронним відомством європейського зразка.

Отже, європейський вибір для України – це не чергова політична декларація й не абстрактна формула, незрозуміла для більшості населення країни, а об'єктивно визнаний системний і послідовний рух до визнаних у світовому співтоваристві стандартів реальної демократії, що ґрунтується на засадах верховенства права. Суспільство вимагає від держави забезпечення гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини та громадянина, що є абсолютно справедливим. Тому вкрай важливо узгоджувати всі запроваджувані державою заходи, спрямовані на розвиток, реорганізацію чи реформування діяльності системи правоохоронних органів, з громадськістю.

Необхідність системних реформ правоохоронної системи зумовлено також міжнародними зобов'язаннями України, передусім, у межах членства в Раді Європи. Україна має виконувати низку рекомендацій цієї організації, що стосуються як власних зобов'язань, так і універсальних вимог до правоохоронних систем країн-членів. Головними з них є Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи "Контроль внутрішніх служб безпеки в країнах-членах Ради Європи" № 1402 (1999), "Про демократичний нагляд над сектором безпеки в країнах-членах" № 1713 (2005), Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи "Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя" та ін. Необхідність реформування правоохоронної системи, відповідно до міжнародних стандартів, випливає з низки міжнародних конвенцій та угод, до яких приєдналася Україна, зокрема щодо боротьби з корупцією, кіберзлочинністю, відмиванням "брудних" грошей тощо.

Значний внесок у дослідження проблем зарубіжної поліцейстики під час реформування національних правових систем свого часу зробили російські вчені А. В. Биков, І. А. Горшеньова, А. В. Губанов, Р. В. Кулешов, а також українські дослідники – Є. О. Гада, І. В. Зозуля, Н. П. Матюхіна, О. В. Тюріна та ін.

На думку І. В. Зозулі, украї небезпечно “переносити” зарубіжний досвід у практику реформування вітчизняних ОВС без ретельного дослідження доцільності та дієвості таких заходів, незважаючи на те, що постійно наголошують на необхідності запровадити “європейську модель поліції” [3]. Цілком очевидно, що будь-яка “модель” організації поліцейської діяльності, передусім, потребує наукового обґрунтування, з огляду на національну традицію та перспективи запровадження у вітчизняному правовому полі.

У правоохоронній системі України Міністерство внутрішніх справ з підпорядкованими йому органами є центральною ланкою забезпечення внутрішньої політики безпеки суспільства та громадського спокою в державі, в основі якої – запобігання злочинам і протидія злочинності. Забезпечення цих функцій передбачає становлення нового правового інституту – надання органами виконавчої влади, зокрема ОВС, соціальних послуг фізичним і юридичним особам. Ідеться про запровадження якісно нового рівня відносин між людиною та державою в особі працівників правоохоронних органів, в основі яких – пріоритет прав і свобод людини, повага честі й гідності громадян, висока культура спілкування, постійний діалог з громадськістю. Саме за цих обставин виникла необхідність вивчення основних напрямів здійснення реформування як усієї системи правоохоронних органів, так і проведення реформи ОВС у європейських країнах, де цей підхід уже давно реалізовано та успішно себе виправдовує.

Процес державотворення в Україні потребує, насамперед, чіткого визначення місця правоохоронної діяльності у правовій системі і ролі правоохоронних органів у системі органів державної влади та місцевого самоврядування.

Правоохоронною є така владна діяльність, яку здійснюють уповноважені державою органи на підставі закону і в установленому нею порядку, з метою охорони й захисту прав та законних інтересів людини, державних і громадських формувань шляхом застосування правових заходів впливу [4].

У законодавстві України чітко не визначено поняття “правоохоронні органи”, хоча про нього йдеться у законах “Про оперативнo-розшукову діяльність”, “Про Службу безпеки України”, “Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві”. У п. 1 ст. 2 Закону України “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів” наведено перелік відповідних органів. Водночас цей Закон до правоохоронних відносить усі інші органи, що здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Правоохоронним може бути будь-який орган, якому властиві правозастосовні або правоохоронні функції. Тобто формально до цих органів можемо віднести, наприклад, і Службу безпеки України, яка,

зокрема, захищає права людини, й адвокатуру, оскільки вона також захищає права та свободи людини, і будь-який інший орган держави, залежно від його компетенції у сфері правозастосування. Це визначення не відповідає доктрині, прийнятій у більшості європейських країн, у яких до правоохоронних відносять, передусім, органи правопорядку.

Система державних правоохоронних органів, що сформувалася сьогодні в Україні, визнана недосконалою як за структурою, так і функціонально. Її створювали ще за радянських часів, і лише частково вона трансформувалася впродовж останніх двадцяти років під впливом найрізноманітніших чинників. Поширення окремих видів злочинів сприяло створенню цілої низки служб в ОВС, зокрема, підрозділів боротьби з торгівлею людьми, кіберзлочинністю, екологічної міліції, але нововведення не мали системного характеру.

У практиці європейських країн поліцейська діяльність визначається двома моделями її організації: континентально-європейською та англосаксонською (британською) [5, с. 12]. Перша модель характеризується жорстким централізованим управлінням поліцейськими підрозділами з боку апарату держави, вертикальним їх підпорядкуванням і широким обсягом повноважень центру стосовно регіонів (Австрія, Німеччина, Італія, Іспанія, Франція). Другій моделі властиві децентралізоване управління, владна "горизонталь" зі значно ширшими повноваженнями місцевої влади. Ця модель успішно функціонує у Великобританії та США.

В умовах реформування системи ОВС України, стверджує І. В. Зозуля, держава балансує між потребою втриматися від перетворення на суто поліцейську країну та необхідністю ефективної нейтралізації як наявних традиційних, так і нових кримінальних явищ, що є доволі складним завданням [6]. Деякі вчені доводять, що поліцейська держава не має нічого спільного з відмовою від ідеалів гуманізму, демократії та свободи слова [7, с. 74].

Оскільки Україна, згідно з Основним Законом, є демократичною унітарною державою, то більш прийнятною є побудова в ній централізованої моделі поліцейської системи на кшталт країн романо-германської правової сім'ї. У своїй дисертації О. В. Тюріна на основі проведеного порівняльного аналізу запропонувала основні напрями використання досвіду організації та функціонування систем правоохоронних органів Німеччини, Франції, Англії, США для реформування вітчизняної правоохоронної системи [8, с. 4].

У зарубіжних наукових джерелах чимало уваги приділяють визначенню основних засад правоохоронної (поліцейської) діяльності [9]. Перелік цих принципів, зазвичай, різний у кожній країні (залежно від національних традицій та політичної ситуації), проте в узагальненому вигляді до них можна віднести такі: 1) верховенство закону; 2) деполітизацію; 3) демілітаризацію; 4) децентралізацію;

5) підзвітність і прозорість у роботі; 6) тісну співпрацю з населенням і місцевими громадами (принцип "community policing"); 7) удосконалення професійної підготовки персоналу з одночасним скороченням його чисельності; 8) професійну етику.

Основоположні функції поліції та зміст її діяльності мають залишитися незмінними у XXI ст. Найважливішим функціональним призначенням поліції є захист громадян і суспільства від небезпек. Необхідно більше уваги приділяти запобіганню та профілактиці злочинності; лише там, де інші засоби захисту громадського порядку не спрацьовують чи не виявились ефективними, може йтися про репресивні методи. Невід'ємним атрибутом сучасної європейської поліцейської доктрини є демократичний характер організації та безумовне підпорядкування принципам правової держави. До цього можна додати безпосередню роботу з населенням, особливо в межах індивідуальної профілактики [10].

Як зазначають німецькі вчені-кримінологи, поліція майбутнього має знаходити інноваційні джерела для підвищення якості своєї роботи, активно застосовуючи досягнення науки й техніки (передусім, у таких передових галузях, як інформатика, електроніка, комунікаційні технології, соціальний менеджмент). Поліції необхідно своєчасно пов'язувати свій розвиток з науковим прогресом, як це спостерігаємо в промисловості, сільському господарстві, медицині. Слід урахувати, що всі досягнення технічного прогресу "бере на озброєння" злочинність [11].

Необхідно змінити стиль управління в поліції. Традиційно поліція була централізованою системою із суворою ієрархією субординації, більше схожою на воєнні відносини. Цей стиль був необхідним під час проведення операцій або дій антитерористичної команди, коли централізоване керування забезпечувало миттєву реакцію на небезпеку, однак він має й недоліки, зокрема, позбавляє працівників індивідуальної мотивації та самостійності в роботі, ініціативності, креативності, здатності самостійно й швидко реагувати на зміну зовнішніх обставин [12].

Зустрічі з випускниками вищих навчальних закладів системи Міністерства внутрішніх справ України свідчать, що більшість з них все-таки не помилилися у виборі професії, не шкодують, що служать у міліції. Багато з учорашніх курсантів та слухачів уже працюють на керівних посадах в ОВС, мають високі показники роботи, державні нагороди. Однак не всім удається самовиразитися, підвищувати рівень знань і спеціальних навичок. Необхідно реабілітувати поняття "професійні моральні якості", яке багато хто вважає старомодним. Виховання та освіта поліцейського мають першочергове значення, передусім, в умовах напруженого ритму й обмеженого ресурсу часу. Поєднання академічної освіти з професійними якостями визнають пріоритетним у підготовці поліцейського персоналу вчені Німеччини, Франції та інших європейських країн.

Основне призначення поліцейської діяльності в сучасному демократичному суспільстві сформулював відомий німецький поліцейст Р. Шульте [13] на підставі аналізу низки нормативних приписів:

1. Поліція має захищати, передусім, права та законні інтереси окремих громадян, а у визначених законом випадках – також інтереси громад і держави загалом. Ідеться про готовність поліції ефективно реагувати на заяви окремих громадян, підтримувати з ними постійний зв'язок та інформувати про перебіг розгляду їх справ. Жодна із заяв і скарг громадян не має залишитися незареєстрованою та своєчасно не розглянутою, незалежно від того, має заявник будь-які привілеї чи є обмеженим у реалізації своїх прав. Від поліції очікують високого рівня толерантності до вразливих груп населення, які потребують посиленої уваги й додаткового захисту. До них належать представники етнічних меншин, мігрантів і шукачів притулку, людей з фізичними або психічними вадами, осіб нетрадиційної сексуальної орієнтації, людей похилого віку та дітей. Поліція має здійснювати постійний моніторинг ситуації стосовно потреб цих категорій населення, розроблювати відповідні програми та плани заходів з надання їм цільової допомоги, відслідковувати ефективність цієї діяльності.

2. Поліція повинна відповідати перед законом, а не перед урядом. Усі рішення поліції мають бути вмотивовані законом та підтримані судом, а не визначені урядом і побажаннями політичних партій. Рекомендації, декларації та політичні заяви, звісно, можуть бути прийняті до уваги керівниками поліції під час прийняття управлінських рішень, проте лише як додаткові аргументи (контраргументи) до вимог закону, на підставі яких діє поліція.

3. Поліція має ініціювати та впроваджувати процедури й нормативні акти, що унеможливають здійснення свавільних арештів і затримань, забезпечуватимуть захист затриманих від тортур та жорстокого поводження. Окремим напрямом діяльності поліції має стати розроблення алгоритму дій під час охорони мирних зібрань, з метою забезпечення прав громадян на свободу слова, висловлювання поглядів і переконань. У поліцейських підрозділах має бути запроваджено спеціальне навчання персоналу, з метою забезпечення прав людини в практичній діяльності, зокрема під час політичних акцій, спортивних та інших масових заходів. Випадки застосування сили та фізичного примусу необхідно суворо регламентувати нормативними приписами, їх повинно ретельно розглядати керівництво поліції спільно з іншими інстанціями, що контролюють діяльність поліції.

4. Поліцейським підрозділам слід бути достатньо відкритими для форм зовнішнього контролю, зокрема громадського. Статистична інформація щодо роботи поліцейських підрозділів (чисельності особового складу, гендерного балансу, обсягів бюджетних витрат

тощо) має бути доступна для суспільства, а прохання громадян та організацій про доступ до інформації з обмеженим доступом варто розглядати в розумний строк з детально вмотивованою відповіддю в разі відмови. Необхідно запроваджувати посади (спеціалізовані підрозділи) у складі офіцерів, які відповідають за зв'язок з громадськістю та міжнародними організаціями. Суспільство повинно без зайвих зусиль мати доступ до інформації, що стосується планування роботи поліції загалом, реалізації запланованих заходів і результатів роботи.

За час розбудови України як незалежної правової держави створено законодавчу базу діяльності Міністерства внутрішніх справ України. На підставі цього, з урахуванням загальноновизнаних міжнародних норм і стандартів, послідовно оновлюють і відомчу нормативно-правову базу, удосконалюють правозастосовну практику, триває пошук оптимальної структури Міністерства внутрішніх справ як центрального органу виконавчої влади. Схема організації та функціонування ОВС України, хоча й зазнала певного реформування, однак не виходить за межі традиційного підходу, орієнтованого на силові методи як основний вид правоохоронної діяльності. Такий підхід характерний для більшості постсоціалістичних країн і досить повно втілює уявлення суспільства щодо функцій міліції (поліції) як карально-репресивного органу. Це зумовлено переважно проблемами, успадкованими з радянського періоду, що стосуються суспільного призначення цієї частини правоохоронної структури держави та контрольно-примусових функцій, які мають належати до юрисдикції силовиків.

У всіх запропонованих проектах реформування ОВС України практично відсутні такі напрями, як демілітаризація та децентралізація, а сервісна модель правоохоронних органів, що оптимально поєднує принципи підзвітності й тісної співпраці з населенням, майже не прописана. Окреслені питання потребують суттєвого доопрацювання з боку правничих інституцій та окремих учених, а також подальшого закріплення в законодавчій базі України. Приведення основних принципів реформування ОВС України у відповідність з вимогами європейської практики дасть змогу гарантувати виваженість стратегії перетворень системи ОВС на сучасну правоохоронну структуру сервісного типу з пріоритетом захисту прав людини та верховенства права.

Зазначені принципи, на нашу думку, варто закріпити окремим законом, що означало б також імплементацію міжнародно-правових норм у національне законодавство, а отже, й наближення останнього до міжнародних стандартів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Зозуля І. В. Теорія і практика реформування системи МВС України : [моногр.] / Зозуля І. В. – Х. : Харків юридичний, 2008. – 480 с.
2. Кравченко Ю. Ф. Актуальні проблеми реформування органів внутрішніх справ України (організаційно-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кравченко Ю. Ф. – Х., 1998. – 194 с.
3. Зозуля І. В. Європейська модель поліції (міліції) як мета у реформуванні ОВС України: доктринальний підхід / І. В. Зозуля // *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. – 2008. – № 19.
4. Лукашевич В. Г. Місце і роль правоохоронних органів у системі державної влади та місцевого самоврядування / В. Г. Лукашевич, О. В. Негодченко // *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. – 1997. – № 1. – С. 17–22.
5. Горшенева И. А. Полиция в механизме современного государства: Теоретико-правовые аспекты : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 "Теория и история государства и права; история правовых учений" / И. А. Горшенева. – М., 2002. – 28 с.
6. Зозуля І. В. Організаційно-правові засади контролю діяльності та реформування силових і правоохоронних структур України / І. В. Зозуля // *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. – 2007. – № 17. – С. 239–253.
7. Федченко О. Структура поліцейських органів держав ЄС та правове регулювання їх діяльності / О. Федченко // *Актуальні проблеми управління та службово-оперативної діяльності органів внутрішніх справ у сучасний період розвитку державності України : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 26 жовт. 2007 р.* – К. : МП Леся, 2008. – С. 72–77.
8. Тюріна О. В. Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 "Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень" / О. В. Тюріна. – К. : Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка, 2001. – 18 с.
9. Polizei im gesellschaftlichen Umbruch. – Holzkirchen : Felix Verlag, 1999.
10. Feltes T. Polizei und Bevoelkerung. Beitragee zum Verhaeltnis zwischen Polizei und Bevoelkerung und zur gemeindegezogenen Polizeiarbeit ("Community policing") / T. Feltes, E. Rebscher. – Holzkirchen : Felix Verlag, Behr, 1990.
11. Festvortrag zur feierliche Eroeffnung des Hauptkurses der Mitteleuropaeischen Polizeiakademi (MEPA) im Innenministerium in Wien am 24. – 2003. – Februar.
12. Rothfuss U. Der Polizeibeamte – anders als andere Menschen? Ueber die Soziologie des Berufes eines Polizeibeamten / U. Rothfuss // *Villingen-Schwenningen: Hochschule fuer Polizei*. – 2001. – S. 20.
13. Schulte R. Vom Polizeifuerer zum Sicherheitsmanager, Anforderungen des Lernuntnehmerns Polizei als seine Fuehrungskraefte : referat / R. Schulte. – Lilienberg. – 1996. – September – S. 10.