

**Копан Олексій Володимирович** –  
начальник відділу з вивчення проблем  
протидії організованих злочинності у сфері  
державної безпеки Міжвідомчого НДЦ з  
проблем боротьби з організованою  
злочинністю при РНБО України, доктор  
юридичних наук, старший науковий  
співробітник,

**Рябий Сергій Михайлович** –  
заступник начальника Головного штабу  
МВС України

## **Організаційно-правовий аспект забезпечення внутрішньої безпеки спеціальних органів по боротьбі з організованою злочинністю**

*Розкрито основні організаційні підходи до забезпечення  
внутрішньої безпеки спеціальних органів по боротьбі з  
організованою злочинністю, роль служби внутрішньої безпеки у  
забезпеченні дієвості роботи правоохоронного органу.*

Система управління у сфері безпеки зобов'язана бути ефективною, а це передбачає застосування різнобічних форм правоохоронної діяльності, оперативних технологій, всіх можливих варіантів досягнення мети вищого порядку, визнаних в організаційно-правовому аспекті дієвими. Критерій, закладений в цю формулу, відпрацьовувався досвідом правоохоронної діяльності.

Існуючий державний механізм забезпечення внутрішньої безпеки правоохоронних органів не повною мірою відповідає сучасним умовам існування Української нації як у внутрішній, так і зовнішній сферах її життя.

Пріоритет оперативного управління підсистемами, задіяними у справі боротьби зі злочинністю, підтверджується світовим досвідом, теорією і практикою боротьби зі злочинністю, особливо з її організованими формами. Невідкладність відповідних питань засвідчують не тільки статистичні дані щодо ускладнення оперативної обстановки в окремих регіонах, а й загальна соціально-політична обстановка, загрозливі тенденції криміналізації суспільства. Стан стагнації шкодить максимально безпечному курсу розвитку суспільства, тому активний захист громадянина від небезпечних антисоціальних, злочинних, насильницьких проявів є головним завданням держави, насамперед її силових відомств.

**Системи, що забезпечують безпеку, за функціональною ознакою можна поділити на такі, що:**

- забезпечують захист від загроз, що безпосередньо несуть небезпеку суспільству в цілому;
- забезпечують захист від небезпеки, що має локальний характер, хоча її соціальна загроза велика;
- забезпечують захист від небезпеки, що має поширений характер за територіальною і демографічною ознакою, хоча соціальна загроза не настільки велика;
- покликані протидіяти вчиненню насильства, рівень і характер якого спроможні впливати на всіх членів суспільства водночас;

- протидіють масовому виявленню насильства, джерело якого знаходиться всередині нації, а його характер загрожує існуванню держави як цілісної системи;
- протидіють виявленню насильства, джерело якого знаходиться ззовні нації.

Існує певна сукупність етичних виправдань для кожної з систем безпеки, яка в кожний конкретний час найкраще прилаштована до боротьби з проявами насильства. Змиритися з вчиненням насильства, не чинити йому опір означає для системи безпеки кінець існування як державного органу управління. За наявності такої кількості видів систем безпеки форми управління ними неоднакові, але об'єднуючим фактором для них є безпека.

Наявність фактору самозбереження в соціальних процесах, здорового егоїзму у людини вимагає від державних систем підтримувати такі умови, за яких зусилля кожного винагороджуються, хоча б у вигляді виправдання сподівань на ефективність дій державної влади по забезпеченню безпеки. Треба також зазначити, що для добробуту суспільства ці умови повинні бути підтримані належним використанням сили.

Зацікавленість в особистій безпеці та відсутність корпоративності в суспільному житті стає підставою для виникнення інтересу у використанні охорони як сервісної послуги. Інтереси особистої охорони у вигляді сервісної послуги залежать від майнового стану носія інтересу і від бажання жити відокремлено. Роль держави при такому варіанті забезпечення безпеки полягає у наданні дозволу на створення недержавних, а інколи і державних систем, які б спеціалізувались у наданні сервісних послуг охорони. При вирішенні цих питань держава виходить з того, що у суспільстві невелика кількість відносно сильних, спроможних забезпечувати свою безпеку самостійно, але багато відносно слабких, для яких особистий захист від образ є навряд чи здійсненим.

Разом з тим, незалежно від сили чи слабкості, всі вважають за потребу оплачувати охорону, а не потерпати від проявів насильства. Існує й різниця між державними витратами на охорону особистості і на охорону як сервісне обслуговування. Оскільки життя та особиста безпека в загальному плані всіма людьми визнаються як рівноцінні, то, відповідно, державні витрати, відведені для забезпечення цих потреб, повинні рівно розподілятися на всіх членів суспільства. Далі, через те, що кількість майнових благ, якими володіє робітник і мільйонер, безумовно, різна, то і суми, які беруться за сервісну охорону, повинні мати таку ж диференціацію, як і майновий стан об'єктів охорони. Деякою мірою від цього ж повинен залежати і якісний рівень охорони.

Фактор безпеки в державному управлінні по забезпеченню захисту від вчинення насильства суб'єктів суспільних відносин завжди пов'язаний з потребою підтримувати умови загальної безпеки як від зовнішніх, так і внутрішніх загроз, актів агресії. І якщо цей обов'язок покладено на державу, то саме держава зобов'язана його виконувати, ні в якому разі не перекладаючи цієї проблеми, як сервісної послуги, на особистість.

Забезпечення внутрішньокорпоративних, або внутрішньосистемних інтересів безпеки обумовлюється, в першу чергу, зацікавленістю суб'єкта управління у надійному, стійкому функціонуванні як системи в цілому, так і її окремих елементів. Власна безпека організації, установи виступає об'єктивною умовою при наявних чи потенційних загрозах злочинного втручання в її діяльність з зовні або з середини.

Служби, які забезпечують внутрішню та власну безпеку правоохоронних органів, обов'язково повинні використовувати превентивні заходи для забезпечення необхідного рівня безпеки. При наявності різних функцій правоохоронних органів, служби, які відповідають за їх внутрішню та власну безпеку, в основному застосовують однакові за характером процедури, що і обумовлює їх організаційно-функціональну подібність. Відрізняє їх відомча специфічність. Наприклад, для попередження вчинення вбивств, шахрайства немає сенсу залучати армійські

підрозділи, бо вони не змогли б справитися з таким насильством, для боротьби з яким створюються поліцейські установи. Самі поліцейські установи неоднакові, вони мають свою диференціацію. При визначенні їхнього кількісного показника враховується постійний, а не тимчасовий характер поліцейських заходів, для них не потрібні значні з'єднання сил, які необхідні для військової справи. Їх цілісність пов'язана зі здійсненням специфічних поліцейських заходів, владних повноважень, які призначені підтримувати права кожного громадянина.

**Внутрішня безпека правоохоронного органу** – це сукупність адміністративно-правових, оперативно-розшукових, контррозвідувальних, розвідувальних заходів щодо забезпечення інтересів правоохоронного органу у стабільному функціонуванні шляхом усунення негативних проявів антисоціального характеру в самій правоохоронній структурі (власна безпека), злочинного впливу на неї ззовні та забезпечення особистої безпеки правоохоронців, які проходять службу у відповідних органах.

Характеризуючи діяльність служб внутрішньої безпеки спеціальних органів по боротьбі з організованою злочинністю за організаційно-функціональною ознакою необхідно розглянути систему правоохоронних органів.

**Система правоохоронних органів** – це сукупність спеціалізованих органів держави, що здійснюють правоохоронну діяльність. Правоохоронні функції виступають системоутворюючим чинником відповідних органів.

Система органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю включає:

а) спеціально створені для боротьби з організованою злочинністю державні органи;

б) державні органи, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю в межах виконання покладених на них інших основних функцій.

До державних органів, спеціально створених для боротьби з організованою злочинністю, належать:

а) спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України;

б) спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України [1].

Межі компетенції спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю органів внутрішніх справ України і Служби безпеки України визначаються на основі законів України “Про міліцію”, “Про Службу безпеки України”, “Про оперативно-розшукову діяльність”, Кримінально-процесуального кодексу та інших законів України.

У разі необхідності Верховною Радою України на постійній або тимчасовій основі можуть бути створені й інші спеціальні органи для боротьби з організованою злочинністю.

**Досягнення внутрішньої безпеки правоохоронного органу не можливе без реалізації внутрішнього контролю.**

Державний контроль може бути загальним (загальної компетенції) або спеціалізованим (спеціальної компетенції). У процесі загального державного контролю здійснюється системний (у тому числі галузевий) аналіз соціально-економічних та адміністративних чинників для впровадження перспективних заходів. Підсумки такого контролю є основою для об'єктивної оцінки управління, виявлення недоліків, прорахунків та упущень керівництва державних органів і виконання державними службовцями своїх обов'язків.

За організаційною приналежністю розрізняють зовнішній (незалежний) та внутрішній (внутрісистемний або внутрішній) державний контроль.

Контроль, який здійснюється органами виконавчої влади всередині системи у процесі управлінської діяльності за законністю та доцільністю роботи органів

виконавчої влади, дотриманням виконавчої дисципліни та ефективністю управлінської дисципліни, є внутрішнім.

Контроль, який здійснюється іншими державними органами стосовно органів виконавчої влади, є зовнішнім.

Система контролю за діяльністю правоохоронних органів включає механізм розгляду звернень громадян. Цей механізм повинен відповідати міжнародним принципам і стандартам: по-перше, вдосконалення контролю за діяльністю правоохоронних органів; по-друге, система і механізм контролю повинен бути різнобічним, комплексним та інтенсивним; по-третє, у системі контролю за діяльністю правоохоронних органів повинні вводитись нові суб'єкти контролю, у тому числі державні установи та громадські організації.

У цілому необхідно відмітити:

1. Спостерігається тенденція до спрямування національного законодавства та нормативних актів передбачають обов'язок державних установ приймати та розглядати звернення громадян щодо протиправних дій правоохоронців.

2. У законодавчих актах закріплене право оскаржувати прийняті рішення. Розширені права громадян, що передбачають можливість подання скарг та заяв до різних міжнародних, державних установ та недержавних організацій.

3. У випадку нанесення тілесних ушкоджень громадянам – обов'язкова вимога до правоохоронців – перевірка фактів нанесення ушкоджень.

4. Використання спеціальних засобів – обов'язково проведення службового розслідування щодо правомірності їх застосування.

5. У правоохоронних органах для перевірки діяльності співробітників – створення підрозділу (Бюро, відділу).

6. Встановлення жорсткого контролю за реєстрацією та розглядом звернень громадян щодо діяльності правоохоронців та результатами їх розгляду.

Можна виділити дві основні форми надходження звернень щодо діяльності правоохоронних органів:

– безпосереднє звернення до органу, де працює правоохоронець, який можливо порушив вимоги закону;

– звернення до інших установ.

Контрольні повноваження адміністрації органу, установи мають галузевий (внутрішній) характер. Вони закріплені у різних правових актах як на рівні законів, так і у підзаконних актах – положеннях, інструкціях відповідних організацій, установ. На керівників відповідних адміністративних органів покладається обов'язок слідкувати за виконанням підлеглими діючих правил та норм. Вони зобов'язані попереджати правопорушення, порушення дисципліни, внутрішнього розпорядку роботи. У випадку виявлення ознак адміністративного правопорушення реагують на них передбаченим законом шляхом [2].

**У сучасних умовах особливого значення набувають проблеми реалізації демократичних принципів державної діяльності, забезпечення прав та свобод людини, відпрацювання гуманістичних підходів у діяльності правоохоронних органів, тому в нагоді стане міжнародний досвід забезпечення внутрішньої безпеки правоохоронних органів.**

Останнім часом суспільство звертає увагу на необхідність підвищення вимог до правоохоронних органів, на якість та ефективність роботи осіб, які працюють в них. У свою чергу умови, в яких працюють правоохоронці, все більше ускладнюються. Матеріально-технічне забезпечення, професійне забезпечення правоохоронних органів залишається на тому ж рівні, а іноді й погіршується.

У зв'язку з цим необхідно звернути увагу на механізм контролю та нагляду за органами поліції, що відпрацьований в інших країнах світу.

В аспекті забезпечення ефективного внутрішнього контролю за діяльністю органів поліції в нагоді може стати досвід існування у структурі Федерального

Міністерства внутрішніх справ Австрійської Республіки Федерального бюро внутрішньої безпеки.

Федеральне бюро внутрішньої безпеки (БВБ) є автономним агентством Федерального Міністерства внутрішніх справ Австрії і працює поза меж класичної структури, що поєднує правоохоронні органи. Бюро є незалежною самостійною організацією, не обмеженою інструкціями по справах, які воно розглядає. БВБ проводить розслідування справ поліції з безпеки та кримінальної поліції, які відносяться до підозрюваних у корупційних діях або посадових злочинах державних службовців. У таких випадках БВБ безпосередньо співпрацює з компетентними прокурорами та суддями.

БВБ проводить розслідування по всій території країни та, враховуючи сферу його відповідальності, представляє собою “центр компетентності” для всіх інших служб безпеки. Іншими важливими завданнями, які виконує БВБ, є програми з навчання та робота з профілактики у сфері корупції. БВБ організує та проводить курси, семінари і програми підвищення кваліфікації інспекторів в Австрійській Академії безпеки для колег з Міністерства внутрішніх справ, до того ж працівники БВБ неодноразово залучались до читання лекцій у різних національних та освітніх інститутах і конференціях.

БВБ діє як “пункт зв’язку”, координуючий орган Міністерства внутрішніх справ з питань розслідування всіх корупційних справ, направляє своїх службовців в якості експертів на зустрічі зі спеціалістами як на національному, так і на міжнародному рівнях. Крім того, воно співпрацює з цілим рядом державних установ на місцях, недержавними організаціями та зацікавленими групами, які займаються антикорупційною діяльністю.

БВБ ефективно проявило себе і на міжнародному рівні, виступивши з ініціативою та створивши неформальну Асоціацію з моніторингу поліції та інспекційних органів у країнах-членах ЄС, а також національних антикорупційних агентств. Крім того, БВБ відповідає за забезпечення технічної взаємодії, а також за підтримання та інтенсифікацію міжнародного співробітництва у сфері боротьби з корупцією [3].

Орган зовнішнього контролю за діяльністю всіх осіб, зайнятих у поліцейській справі, створено у Королівстві Бельгія. Таким органом є постійно діючий Комітет поліцейського нагляду.

Підтверджуючи значну роль реалізації наглядової функції у справі забезпечення внутрішньої безпеки органів поліції Республіки Ірландія у Національній поліції створено Інспекцію. Штат Інспекції Національної поліції затверджується Урядом і складається з трьох осіб. До функцій інспекції відносяться:

- інспектування та проведення слідства у специфічних сферах, що пов’язані з діяльністю та організацією управління Національною поліцією;

- підготовка звітів Міністерства юстиції за результатами проведених інспекторських та слідчих заходів, та у разі необхідності, інших звітів, які містять відомості про діяльність та організацію управління поліцією, а також про суттєві події, що відбулися за певний період часу; звіти містять необхідні з точки зору Інспекції рекомендації;

- виконання функцій радника Міністра з питань якості поліцейської діяльності.

У 2007 році було сформовано Комісію уповноваженого з прав людини (омбудсмен) Національної поліції, яка відповідає за:

- організацію розслідувань, які безпосередньо чи опосередковано стосуються діяльності поліції;

- розслідування будь-яких випадків (навіть за відсутності скарг) порушення законності працівниками поліції або випадків, за які передбачена дисциплінарна відповідальність;

– аналіз діяльності, змісту встановлених процедур та керівних документів Національної поліції з метою зниження кількості випадків, що породжують скарги.

Існування проблеми забезпечення внутрішньої безпеки самих наглядових органів визнають у Республіці Казахстан, де у складі Генеральної прокуратури Казахстану створено Департамент кадрової роботи та забезпечення внутрішньої безпеки.

Представляє інтерес досвід Латвійської Республіки у створенні системи контролю за діяльністю поліції.

*Модель контролю за діяльністю поліції виглядає наступним чином:*

- Міністерство внутрішніх справ Латвії;
- Державна поліція;
- Бюро внутрішньої безпеки.

*Структура внутрішнього контролю:*

- Головна Інспекція з персоналу.

*Структура зовнішнього контролю:*

- Прокуратура;
- Суди;
- Державне бюро з прав людини;
- Служба оскарження.

*Структури при Президентові:*

- Бюро з попередження корупції;
- Державний контроль.

*Недержавні організації:*

- Комітет з захисту прав людини;
- Центр етнічних студій з прав людини Латвії;
- Центр з підтримання потерпілих.

Поряд з цим, необхідно зазначити, що в Латвії існує практика звернень громадян одночасно до декількох установ.

Аналіз скарг та заяв, які надійшли з приводу дій поліції у 2005–2006 роках, показав, що в 54 % випадках громадяни звертаються до інших інститутів та установ (прокуратура, Бюро з захисту прав людини, керівництво МВС і т. ін.).

Бюро внутрішньої безпеки самостійно (за матеріалами, надрукованими у пресі, телефонних дзвінках і т.п.) порушено справ службового розслідування 13 % випадків.

Тільки 32 % справ відповідної категорії порушено безпосередньо після звернення громадян до установ, де за припущенням мав місце факт порушення.

У МВС Латвії, в державних установах, в районах – міських управліннях працюють анонімні телефони довіри, по яких також поступає значна кількість дзвінків, що стосуються діяльності поліції.

У 2003 році в Латвії був прийнятий Кодекс етики поліцейського.

Оригінальною є система контролю за роботою поліції у Королівстві Швеція. Контрольну функцію здійснюють наступні органи:

– Національна комісія по роботі поліції – проводить інспекції з метою перевірки, наскільки ефективною є робота поліції, чи додержуються директиви, які видає Уряд та Парламент, яка повага до юридичних прав громадян;

– Офіцер Парламентського Омбудсмена здійснює нагляд за державними установами та державними службовцями з тим, щоб вони додержувались законодавства та правил і справедливо ставилися до громадян;

– Офіцер Парламентських Аудиторів – незалежний парламентський орган, що здійснює аудиторську перевірку роботи державних установ з метою переконання у найбільш ефективному використанні ресурсів, які надані їм у користування;

– Офіцер Радника Юстиції – урядовий орган, що здійснює нагляд за державними установами;

– Національний аудиторський офіс здійснює аудиторську перевірку урядових установ з метою забезпечення якості, ефективності та економічності використання державних ресурсів.

Однією з умов ефективного контролю та нагляду за діяльністю поліції є незалежність органу, який уповноважений виконувати ці функції. Так, у Об'єднаному Королівстві Великобританії існує Відомство Служби столичної поліції – незалежний орган, створений у 1999 році на основі Відомчого закону Великого Лондона (The Greater London Authority Act), почало свою діяльність у квітні 2000 року. 23 службовці Відомства ретельно наглядають за роботою Служби столичної поліції.

У випадку отримання скарг на поведінку поліцейського або цивільного працівника з боку будь-якого члена суспільства або у випадку виявлення фактів порушення законів чи Кодексу поведінки передбачено проведення відповідних розслідувань.

Розглядом серйозних порушень займаються слідчі органи:

– Антикорупційна група. Відповідає за розгляд заяв про факти корупції та за організацію так званих “упереджуючих розслідувань”;

– Незалежна комісія з питань скарг. Спеціальна організація, створена у 2004 році [4].

Наведені приклади переконливо доводять, що контроль є однією з головних функцій щодо забезпечення внутрішньої безпеки правоохоронних органів.

Поєднання оперативної функції забезпечення внутрішньої безпеки суб'єктів боротьби з організованою злочинністю з контрольною та наглядовою функцією державних та громадських органів надає можливість для досягнення високого рівня стабільності у роботі правоохоронного органу, забезпечення його внутрішньої безпеки.

#### ***Список використаних джерел***

1. Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.
2. Державне управління: теорія і практика // За заг. ред. докт. юрид. наук, проф. Авер'янова В.Б. – К.: Юрінком Інтер, 1998, – С. 231.
3. Policing Profiles of Participating and Partner States <<http://polis.osce.org/countries/details>>.
4. [www.cabinet-office.gov.uk](http://www.cabinet-office.gov.uk).

*The authors examine the main organizational approaches concerning the protection of internal security of special bodies for combating organized crime, the role of internal security service in ensuring the efficiency of the law enforcement agency work.*