

## ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЯК УМОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ПРАЦІВНИКІВ МІЛІЦІЇ (ПОЛІЦІЇ)

**М.В. Лошицький**

*професор кафедри адміністративного права і процесу,*

*доктор юридичних наук, доцент*

*Національна академія внутрішніх справ*

**Постановка проблеми.** Одним із важливих завдань демократичної правової держави є захист прав і законних інтересів громадян, охорона встановленого правопорядку та законності, боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Вирішення зазначених завдань повинно здійснюватися всією системою державних органів, у тому числі й органами, які спеціально призначені для виконання правоохоронних функцій. Мова, насамперед, йде про органи внутрішніх справ, стабільне та ефективне функціонування яких є необхідною умовою захисту конституційного ладу, забезпечення законності і правопорядку. Від ефективності діяльності органів внутрішніх справ значною мірою залежить успішність реалізації національних інтересів та стабільність суспільного розвитку. Водночас досягти бажаних результатів неможливо без створення високопрофесійного кадрового корпусу, здатного ефективно вирішувати завдання, поставлені суспільством і державою перед органами внутрішніх справ. А це вимагає докорінного перегляду всієї існуючої системи відомчої професійної та освітньої підготовки працівників системи МВС та створення умов для проявлення й подальшого зростання їх професіоналізму та підвищення кваліфікації.

На жаль, існуюча в Україні модель професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ за багатьма критеріями не відповідає зростаючим потребам суспільства та загальноновизнаним міжнародним демократичним стандартам у цій сфері. Послабляє до того ж невисокий рівень цієї моделі відтік досвідчених кадрів із системи МВС, деформація та «розмивання» її професійного ядра, фахова та психологічна неготовність значної частини керівного складу ОВС до глибокого реформування системи, виключення витрат на систему органів МВС з числа пріоритетних напрямів державного фінансування, низький рівень інформатизації ОВС, недостатнє наукове забезпечення реформаційних процесів як наслідок недооцінки, а іноді й прямого ігнорування досягнень науки, дефіцит практичних рекомендацій щодо використання такого досвіду в професійній діяльності органів внутрішніх справ України.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблемам адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки працівників ОВС присвячені наукові публікації вітчизняних правознавців різних наукових галузей, зокрема: М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, А.В. Басова, О.К. Безсмертного,

В.М. Бесчастного, В.С. Венедіктова, Е.О. Дідоренка, М.М. Дивака, А.В. Дончука, Ю.В. Дубка, М.І. Іншина, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, А.М. Клочка, А.М. Колодія, А.Т. Комзюка, Я.Ю. Кондратьєва, М.В. Корнієнка, С.О. Кузніченка, К.Б. Левченко, Н.П. Матюхіної, О.І. Остапенка, В.І. Олефіра, В.П. Петкова, С.В. Петкова, Г.О. Пономаренко, М.П. Пихтіна, О.П. Рябченко, О.Ю. Синявської, А.А. Стародубцева, В.К. Шкарупи, І.М. Шопіної, О.Н. Ярмиша та ін.

**Мета статті.** Розкрити значення використання зарубіжного досвіду як умови вдосконалення адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки працівників міліції (поліції).

**Основні результати дослідження.** Констатуємо значний внесок цих учених у розвиток вітчизняної науки, зауважимо, що оптимальної системи професійної підготовки працівників ОВС в Україні дотепер не створено. Закордонна практика в цьому аспекті досконало не вивчена, а відтак ще залишаються можливості подальшого використання її позитивних надбань в Україні. Водночас саме зарубіжний досвід має достатньо позитивних прикладів, вміле використання яких може оптимізувати організаційно-правовий механізм професійної підготовки працівників ОВС.

Цими передумовами зумовлюється актуальність статті та необхідність вивчення зарубіжної практики адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки працівників ОВС з метою використання її позитивних надбань в українських реаліях сьогодення.

Поліцейські системи розвинутих країн світу насамперед таких, як Франція, Велика Британія, США, Італія, Канада, Австрія, Японія, Німеччина мають довготривалу історію, великий досвід боротьби зі злочинністю й охорони громадського порядку, тісні взаємозв'язки між собою. Усе це накладає відбиток на організацію підготовки кадрів для них, змушує враховувати всі здобутки минулого та сучасного, широко розвивати міжнародну кооперацію не лише в питаннях безпосередньо правоохоронної діяльності, а й навчання, стажування, обміні досвідом персоналу поліцейських служб та органів [1, с. 25].

Кадрове забезпечення покладено в основу будь-якої стратегії і тактики поліції розвинутих країн світу [2, с. 312].

Паралельно з основними рівнями професійної підготовки поліцейських кадрів в багатьох країнах діє встановлена законодавством розгалужена багато-профільна мережа додаткової або післядипломної освіти, тобто підвищення кваліфікації, спеціалізації, удосконалення та перепідготовки поліцейських кадрів, яка функціонує як на базі поліцейських навчальних закладів, так і у формі службової підготовки безпосередньо за місцем несення служби.

В Європі крім можливості здобути відомчу поліцейську освіту все більше поліцейських відряджаються або самостійно вступають у загальногромадянські університети, інститути, коледжі. Почастішали випадки прийому на роботу в поліцію осіб, які вже мають одну або дві вищі освіти, і навіть учену ступінь. Європейська відомча професійна підготовка кадрів поліції інтегрувалася в загальнонаціональні та міжнародні освітні простори через систему дер-

жавного ліцензування, атестації та акредитації і функціонує відповідно до загальнодержавних критеріїв і стандартів.

Співробітники поліції європейських країн зацікавлені у функціонуванні ефективної системи підготовки поліцейських кадрів. Зокрема, у Великій Британії Федерація співробітників поліції ініціювала створення адміністрації зі стандартів навчання поліцейських та надання їй статусу поліцейського університету. Передбачалося відкриття при університеті двох коледжів, один з яких мав здійснювати інтерактивне навчання поліцейських, а другий – заочне і вечірнє навчання [1, с. 26].

Натомість у США (штат Каліфорнія) у 1959 р. була створена Комісія з стандартів і підготовки поліцейських в мирний час, завдання якої полягало в стандартизації вимог для поліцейських відомств у межах штату. Після цього у всіх шатах були створені подібні відомства і системи навчання. Оскільки в США муніципальна влада згідно з законом формується владою штатів, то самі штати контролюють їхні повноваження, в тому числі поліцейські, визначаючи їх в професійних статутах. Як правило, комісії з навчання та підготовки поліцейських розробляють стандарти з вербування, перебування на службі та звільнення поліцейських, встановлюють мінімальні вимоги з підготовки кадрів і займаються створенням нових поліцейських дільниць, впровадженням програм навчання та іншими нововведеннями [3, с. 266-280].

Свої особливості в професійній підготовці кадрів для національної поліції має Іспанія. Поліцейські кадри готуються на основі політики, яка відповідає щоденним реаліям і потребам іспанської поліції. На рівні департаментів існує децентралізована мережа, створена уповноваженими даного управління. Їхнє завдання полягає в інформуванні центру про потреби регіонів в поліцейських кадрах та участі в складанні навчальних програм і їх реалізації на місцевих рівнях. Ця підготовка отримала назву міждисциплінарної, оскільки здійснюється при співробітництві з університетськими закладами, юридичними структурами, а також громадськими і приватними організаціями.

Викладацькому складу надається можливість добровільно займатися цією діяльністю впродовж не більше шести років, потім викладачі повинні обов'язково повернутися до своїх підрозділів на період не менше одного року для кращого визначення інтелектуальних, психосоціальних і професійних цілей підготовки. В своїй діяльності вони здійснюють періодичне оцінювання методів і техніки роботи, піклуються про гармонійне навчання слухачів.

Необхідно відзначити, що в процесі навчання іспанських поліцейських суттєве значення надається виставленню оцінок, які розглядаються як необхідна частина навчання. Оцінки не мають функції покарання, а призначені вони для поліпшення підготовки слухачів, і покликані допомогти їм в ході навчального процесу.

Вся діяльність з початкової освіти поліцейських в Іспанії концентрується в центрі підготовки в м. Авіла, в якому здійснюється навчання більше однієї тисячі слухачів на рік.

Постійну роботу з підвищення кваліфікації поліцейських кадрів здійснюють два центри, розташовані в Мадриді: Центр актуалізації, спеціалізації

та соціальних програм для просування по службі і Центр підвищення кваліфікації [3].

В основу підготовки поліцейських кадрів Німеччини покладено принцип довічного найму. Службова діяльність і навчання співробітника планується і прямує в суто перспективному плані. При цьому передбачається постійне підвищення його кваліфікації [4].

Особливістю системи підготовки поліцейських кадрів ФРН є те, що жодний з поліцейських навчальних закладів країни не видає своїм випускникам освітніх документів, відповідних якому-небудь державному освітньому стандарту. Після закінчення навчальних закладів видаються тільки відомчі освітні документи, що дають право працювати тільки в поліції і, як виняток, в деяких інших державних установах [4].

Система підготовки поліцейських кадрів Франції включає 20 шкіл, які незалежно готують поліцейських і офіцерів, інспекторів і комісарів поліції. На центральному рівні здійснюють підготовку поліцейських: Національний інститут підготовки кадрів в м. Клермон-Ферране, де зосереджена основна діяльність з професійної освіти, Центр досліджень і навчання в Жів-сюр-Івет, котрий проводить спеціальну підготовку персоналу, а також Інститут IHESI, який крім функції підготовки проводить дослідження щодо проблем поліцейської діяльності і безпеки території.

Після прийняття «Хартії освіти» і програми підготовки поліцейських співробітників спеціальні навчальні заклади сформулювали низку пріоритетів, серед яких були визначені такі: зближення між поліцією і населенням, яке сприятиме поліпшенню її іміджу; наукова підготовка до інтеграції поліцейських сил в європейських структурах; посилення уваги до проблем молоді, метою якої є зниження злочинності серед неповнолітніх.

Для британської моделі характерна більш вузька спеціалізація поліцейських різних підрозділів і служб вже на перших етапах професійної підготовки. Такий підхід можна спостерігати в американській моделі професійної поліцейської підготовки, де також з самого початку готують вузькопрофільних фахівців для підрозділів поліції. Крім того, координація процесу професійної підготовки у Великобританії децентралізована і здійснюється за регіональним принципом. Проте з середини 80-х рр. в Англії проводяться заходи, спрямовані на посилення впливу центру на управління поліцією і підготовку для неї фахівців, оскільки однією з головних причин існування недоліків у підготовці кадрів і відповідно функціонування поліції є відсутність ефективного управління на національному рівні [3, с. 185-194].

У Великобританії головне завдання поліції – це служіння в першу чергу суспільству, громадянам, а потім вже державі й уряду. Тому поліція в цілому користується повагою та підтримкою населення [5, с. 14]. Такий підхід до визначення головної функції поліції має давні традиції. Англійський досвід підготовки відрізняється гуманістичною спрямованістю навчального процесу, тривалим терміном навчання констеблів за місцем роботи, найретельнішим відбором кандидатів на службу в кримінальну поліцію, організацією їх навчан-

ня, акцентом на самостійне несення служби поліцейськими вже на початковому етапі проходження служби.

Для британської моделі характерна висока ступінь демократичності та гласності складання іспитів, а також подачі апеляції щодо їх результатів. Наприклад, в загально британському відомчому журналі «Police Review» («Поліцейський огляд») регулярно друкуються різноманітні варіанти екзаменаційних білетів і завдань для отримання посади інспектора (сержанта та ін. посад). Претенденти не тільки мають можливість заздалегідь ознайомитися з їх змістом, але й надіслати свої відповіді поштою, які у певних випадках зараховуються і являються підставою для підтвердження складання іспиту. Якщо ж кандидати на поліцейські посади вважатимуть, що їхні відповіді необґрунтовано занижені, то в цьому випадку вони мають можливість звернутися в апеляційну комісію і отримати пояснення не лише зі свого питання, а й ознайомитися з письмовими відповідями інших претендентів, результати яких виявилися вищими [3, с. 185-194].

Реформування Державної поліції Італії розпочалося ще у 1981 р. після прийняття Закону № 121, який був спрямований на її демілітаризацію та гарантування забезпечення прав і свобод людини. Протягом декількох років уся система підготовки кадрів випереджала реструктуризацію поліції як в теоретичному плані, так і стосовно логістики та організації. Значні фінансові кошти були витрачені для забезпечення максимального комфорту в існуючих та новостворених навчальних закладах. Італійські науковці, педагоги та практики доклали значних зусиль в сфері методології інноваційного навчання; наприклад заходів, які успішно реалізуються у співробітництві з центральною дирекцією інститутів підвищення кваліфікації та університету у Венеції. Ці заходи стосуються теоретичних і практичних аспектів, методології й емпіричних досліджень у підготовці сучасних поліцейських. В Італії в даний час діють 34 школи з підготовки кадрів для поліцейських служб, які досить рівномірно розташовані по її території. Сумарно вони розраховані на 8000 слухачів. Протягом п'яти років понад 80 тисяч поліцейських пройшли початкову підготовку та 15 тисяч співробітників – спеціальні курси.

Керівництво системної підготовки кадрів для поліції більшості зарубіжних країн докорінно змінило доктрину своєї діяльності: після досить тривалого періоду використання моделі, яка базується на завданнях і вимогах функціонування служб, в котрі молодим поліцейським доведеться включитися, здійснений перехід до моделі, в основу якої покладені потреби в штатах і вимоги до персоналу. Віднині більша увага приділяється особистим характеристикам кандидатів, тобто майбутніх співробітників державної поліції.

Наприклад, реформа поліцейської освіти в Чехії, здійснювана з середини 2000-х років, базується на наступній філософії навчання поліцейських:

- забезпечення надання поліцейських послуг кожному громадянину;
- формування нового образу поліції (професіоналізм, мотивація, високі етичні стандарти);
- компетентний підхід в освіті;
- рівний доступ до системи освіти для всіх співробітників поліції;

- вдосконалення змісту, форм і методів підготовки на основі об'єктного принципу з урахуванням специфіки конкретних служб;
- облік вимог практичної поліцейської діяльності у здійсненні програм навчання;
- оцінка системи якості та ефективності навчальних програм (внутрішня і зовнішня оцінка);
- особиста відповідальність викладацького складу за забезпечення виконання навчальної програми;
- вдосконалення кадрової роботи;
- розвиток міжнародної співпраці в сфері підготовки поліцейських кадрів;
- розширення дистанційного навчання і впровадження сучасних інформаційних технологій [6].

Аналіз нормативно-правових актів у сфері професійної підготовки поліцейських кадрів дає підстави твердити, що систему норм, які регулюють організацію служби у національних і муніципальних поліцейських формуваннях, правове становище і професійну підготовку їх співробітників, утворюють, як правило, загальнонаціональні (федеральні) закони про поліцію, декрети та укази голів держав і керівників виконавчої влади, а також нормативні акти органів місцевого самоврядування, які містять положення про правовий режим окремих категорій поліцейського персоналу [7, с. 372].

Крім того, правова регламентація професійної підготовки кадрів поліції відображена у відомчих нормативно-правових актах загальнонаціонального (федерального) рівня, регіонального (територіального) і місцевого (муніципального) рівнів в залежності від підвідомчості освітньої установи, яка здійснює професійну підготовку, а також посадового рівня кадрів поліції, щодо яких вона здійснюється.

**Висновок.** У підсумку спробуємо окреслити контури можливих напрямів і перспектив вдосконалення професійної підготовки працівників міліції в Україні.

*По-перше*, у XXI ст. особливої актуальності набуває проблема вироблення генеральної стратегії розвитку системи підготовки кадрів МВС України. Мета стратегії, на нашу думку, повинна полягати в переході від переважно кількісного, екстенсивного розвитку відомчої системи професійної підготовки на шлях інтенсивний, якісний, що припускає підвищення ефективності освіти і виховання фахівців. Фундаментальною основою проектування нової моделі професійної освіти в системі МВС України повинна стати науково-обґрунтована політика у цій сфері, а саме реформування освітянської діяльності МВС України у відповідності до стандартів ЄС у галузі підготовки кадрів для правоохоронних органів [8] з обов'язковим урахуванням українських реалій.

*По-друге*, серйозні зміни мають торкнутися і управління системою професійної підготовки. В основу управління підготовкою кадрів для ОВС має бути покладено принцип розширення повноважень навчальних закладів та високий ступінь контролю за кінцевим результатом їх діяльності.

*По-третє*, назріла нагальна потреба підготовки нормативно-правових актів, що визначають порядок формування педагогічного корпусу на конкурсній основі; роль і місце кадрових служб ОВС та навчальних підрозділів у комплектуванні навчальних закладів; статус викладача та умови його просування по службі. Пропонується переглянути норми розрахунку штатної чисельності кафедр, систему оцінки матеріального стимулювання праці викладача з урахуванням реального навантаження.

*По-четверте*, у складній соціально-економічній та політичній ситуації, в якій опинилась Україна на тепер, особлива увага в освітній політиці повинна приділятися змісту освіти у ВНЗ МВС, який має гнучко реагувати на мінливі потреби суспільства і бути зорієнтований на підготовку фахівців до несення служби в умовах ускладнення оперативної обстановки, а також за надзвичайних обставин. Особливу увагу слід приділити вихованню у співробітників правової культури, моральності і гуманізму, поваги до конституційних прав і свобод громадян, готовності до захисту їх життя, вихованню почуття власної гідності, здатності до саморозвитку та самовдосконалення.

Парадигма діяльності навчальних закладів МВС тривалий час була орієнтована на підготовку фахівців «сьогоднішнього дня», націлювала майбутніх правоохоронців на вирішення завдань служби в статичних умовах. Випускники ВНЗ, володіючи великим обсягом фундаментальних знань, у багатьох випадках неспроможні застосувати їх у практичній діяльності, з великими труднощами адаптуються до швидко змінливих умов у сфері їх професійної діяльності. Дуже часто вони виявляються безпорадними там, де потрібна самостійність і компетентність у прийнятті рішень, вміння організувати свою роботу і діяльність інших в обстановці великої невизначеності і підвищеного ризику. У той же час, сучасний етап розвитку правоохоронної системи вимагає фахівців з широким гуманітарним мисленням, здатних будувати професійну діяльність за законами постіндустріального розвитку, що враховують органічний зв'язок між економічною продуктивністю і творчістю, з одного боку, і прагненням до особистої самореалізації з іншого. Для цього в основу функціонування системи освіти мають бути покладені сучасні навчальні та виховні системи, розроблені на базі філософсько-методологічних і психолого-педагогічних знань, здатні подолати існуючий на сьогодні розрив між педагогічною теорією і практикою.

*По-п'яте*, одним із найважливіших напрямків освітньої політики МВС України має стати інтеграція професійної підготовки кадрів органів внутрішніх справ у світову систему поліцейської освіти. Досягнення поставлених цілей можливе за допомогою: активної участі у створенні міжнародних центрів поліцейської освіти; встановлення контактів з зарубіжними школами поліції не тільки і не стільки на рівні керівників навчальних закладів, а, насамперед, викладачів, курсантів та слухачів [9, с. 188]; розробка і реалізація програми двостороннього співробітництва в цій галузі; розвиток прямих зв'язків навчальних закладів із зарубіжними партнерами.

*По-шосте*, слід констатувати, що освітня політика в системі МВС України не є статичною. Обстановка, що динамічно змінюється, вимагає

постійного комплексного вирішення управлінських, навчальних, економічних, соціальних, правових, моральних, психологічних завдань у галузі професійної освіти. Реалізація концептуальних ідей у сфері професійної підготовки працівників ОВС, послідовне і цілеспрямоване вирішення освітніх завдань в системі МВС дозволить з високою ефективністю готувати висококваліфікованих фахівців для органів внутрішніх справ, підніме престиж і конвертованість дипломів випускників як в Україні, так і за її межами.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Програма совершенствования подготовки сотрудников английской полиции // Police. – 1999. – Р. 25-27.
2. *Брисковська О.М.* Досвід кадрового забезпечення діяльності поліції зарубіжних країн – один із чинників успішного удосконалення правопорядку / О.М. Брисковська, Л.М. Овечкіна // Науковий вісник НАВС України. – К., 2003. – № 2. – С. 312 – 319.
3. Полиция зарубежных стран: система организации и опыт профессиональной подготовки кадров: Учебное пособие / Якубов А.С., Асямов С.В., Тажиев А.А., Миразов Д.М. – Т. : Академия МВД Республики Узбекистан, 2010. – 449 с.
4. *Мартиненко О.* Профессиональное обучение полиции Германии (по материалам МВД Украины) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.khpg.org/index.php?id=1399024677>
5. *Заросило В.О.* Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Заросило Володимир Олексійович. – Київ: Національна академія внутрішніх справ, 2002. – 20 с.
6. Профессиональная подготовка кадров в полиции Чехии // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://akadmvd.uz/bibl/police/23.pdf>
7. *Синявська О.Ю.* Організаційно-правові засади забезпечення життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Синявська Олена Юхимівна. – Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2008. – 466 с.
8. *Ануфрієв М.І., Бандурка О.М., Ярмиш О.Н.* Вищий заклад освіти МВС України. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1999. – 368 с.
9. *Курко М.Н.* Діяльність Міністерства внутрішніх справ України щодо європейської інтеграції: організаційно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Курко Микола Нестерович. – Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2008. – 229 с.

**Лошицький М.В.** Використання зарубіжного досвіду як умова вдосконалення адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки працівників міліції (поліції)

*У статті проаналізовано зарубіжний досвід організації професійної підготовки працівників міліції (поліції). Визначено можливості його використання в удосконаленні системи адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ України.*

**Ключові слова:** зарубіжний досвід, поліція, вдосконалення, адміністративно-правове забезпечення, професійна підготовка.

**Лошицкий М.В. Использование зарубежного опыта как условие совершенствования административно-правового обеспечения профессиональной подготовки работников милиции (полиции)**

*В статье проанализирован зарубежный опыт организации профессиональной подготовки работников милиции (полиции). Определены возможности его использования в усовершенствовании системы административно-правового обеспечения профессиональной подготовки работников органов внутренних дел Украины.*

**Ключевые слова:** *зарубежный опыт, полиция, совершенствование, административно-правовое обеспечение, профессиональная подготовка.*

**Loshitskiy M. Use of foreign experience as a condition for improving the administrative and legal support training of police officers (police)**

*Foreign experience of organization of professional preparation of workers of militia (polices) is analysed in the article. Possibilities of his use are certain in the improvement of the system of the administrative and legal providing of professional preparation of workers of organs of internal affairs of Ukraine.*

**Keywords:** *foreign experience, police, perfection, administrative and legal providing, professional preparation.*

Стаття надійшла до редакції 06.12.2014.