

РОЗДІЛ 3 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 351.74

СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: ДОСВІД ПОЛІЦІЇ ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ

STATE AND PROSPECTS OF REFORMING THE INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE: POLICE EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES

Денисюк Д.С.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри фінансового та банківського права
Міжрегіональної академії управління персоналом

У статті автор досліджує шляхи вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ України та можливості використання досвіду поліції зарубіжних держав. Розглядається значення поліцейських сил у разі ускладнення внутрішньополітичного й економічного становища та загострення криміногенної ситуації. Визначено, що зміцнення правопорядку є однією з найгостріших державних проблем.

Ключові слова: органи внутрішніх справ, поліція, стратегія, досвід, шляхи вдосконалення, міжнародне співробітництво, правопорядок.

В статье автор исследует пути совершенствования деятельности органов внутренних дел Украины и возможности использования опыта полиции зарубежных государств. Рассматривается значение полицейских сил при осложнении внутрисполитического и экономического положения и обострении криминальной ситуации.

Ключевые слова: органы внутренних дел, полиция, стратегия, опыт, пути совершенствования, международное сотрудничество, правопорядок.

The article explores ways of improving the internal affairs of Ukraine and the possibility of using the experience of foreign countries police. Consider the importance of police forces with complication of internal political and economic situation and worsening crime situation.

Key words: internal affairs, police, strategy, experience, ways to improve, international cooperation, rule of law, jurisdiction.

Актуальність теми. Україна переживає сьогодні один із найскладніших періодів своєї історії. Побудова нової державності супроводжується низкою суперечливих тенденцій і глибокими кризовими явищами в економічній, соціальній і політичній сферах, у тому числі різким ускладненням криміногенної ситуації. Більшість наших громадян вважають дуже небезпечним розвиток криміногенної ситуації, який є не тільки вагомим чинником дестабілізації економічного й соціально-політичного становища, а й реальною загрозою для існування демократії. Зміцнення правопорядку є однією з найгостріших державних проблем. Під час її вирішення особливої актуальності набуває вдосконалення основ діяльності правоохоронних інститутів і, зокрема, органів внутрішніх справ України. Вирішення організаційних, кадрових, матеріально-технічних та інших проблем органів внутрішніх справ потребує від учених і практиків пошуку нових шляхів удосконалення їхньої діяльності. Реформування має стати складовою загальнодержавної стратегії.

У зв'язку з цим дослідження проблемних питань, а також окреслення напрямів реформування діяльності органів внутрішніх справ є актуальними та своєчасними.

Метою статті є аналіз організаційних проблем, які стримують розвиток органів внутрішніх справ України, а також надання пропозицій щодо вдосконалення функціонування.

Розробці теоретичних і методологічних основ удосконалення їхньої діяльності, а також питанням, пов'язаним із підвищенням її ефективності, присвячені праці таких учених: О.М. Бандурки, О.К. Безсмертного, А.С. Васильєва, А.Т. Комзюка, О.В. Негодченко, О.І. Остапенка, В.М. Плішкіна, О.П. Рябченко, В.К. Шкарупи та ін. Дослідження перелічених авторів мають безсумнівне теоретичне і практичне значення, однак вимоги сьогодення й сучасний стан злочинності потребують постійного розвитку зазначеного наукового напрямку.

Виклад основного матеріалу. За останні кілька років у цій сфері зроблено багато: було прийнято низку законодавчих, президентських і урядових актів, що дали змогу вдосконалити правову базу роботи органів внутрішніх справ, з'явився розрахований на перспективу проект стратегії розвитку органів внутрішніх справ України, уживалися заходи щодо поліпшення фінансового, матеріально-технічного, кадрового забезпечення [1; 2].

Але реалії свідчать, що пошук шляхів підвищення ефективності цієї важливої ланки правоохоронної системи повинен бути ще більш інтенсивним. Очевидно, що цей процес може успішно здійснюватися тільки на базі багатобічних наукових досліджень.

Безсумнівним у цьому випадку є вивчення закордонного досвіду в галузі теорії, правової регламентації, організації та функціонування поліції – одного з найважливіших елементів і дієвих правоохоронних механізмів усіх країн світу. Це сприятиме розширенню сукупності наших уявлень про шляхи державного будівництва у сфері забезпечення правопорядку, збагатить і надасть нової якості знанням про форми й методи боротьби із правопорушеннями.

Також потрібно враховувати й те, що розвитку правоохоронних інститутів притаманні універсальні тенденції, які тільки залежні від форм соціального устрою, тому за своєю природою багато в чому тотожні для України й таких демократичних держав, як США, Великобританія, Франція, Італія тощо.

За твердженням О.В. Губанова, характерною ознакою діяльності правоохоронних органів багатьох країн світу є висока соціальна, правова захищеність і матеріальна забезпеченість їхніх працівників, що спонукає до відповідального виконання обов'язків, професійного зростання [3, с. 12].

Поліція в зарубіжних державах є професійним збройним формуванням виконавчої влади, якому притаманні владні повноваження та особлива система управління й специфічні методи виконання покладених на нього завдань. Саме можливість застосування санкціонованого примусу є основною ознакою, що окреслює її місце та роль у системі влади й суб'єктів правоохоронної діяльності.

Теорія, доктрина, правове регулювання, моделі організації та управління, стратегія й тактика діяльності поліції визначаються передусім національними особливостями бачення шляхів вирішення внутрішньополітичних, економічних і соціальних проблем, що існують у конкретний період перед кожною країною. Принципи організації та функціонування поліцейського апарату безпосередньо залежать від політичного режиму, доктринальних основ і стратегії реформування правової бази, кадрового складу й управлінських моделей діяльності поліції. Значення поліцейських сил неухильно зростає під час ускладнення внутрішньополітичного та економічного становища й загострення криміногенної ситуації. Роль поліції є надзвичайно важливою в авторитарних державах, де вона контролює фактично всі сфери життєдіяльності суспільства.

Теорією і практикою демократичних держав вироблений комплекс заходів, спрямованих на забезпечення загальносоціального характеру поліцейської діяльності: орієнтування поліції на захист фундаментальних принципів демократії, позбавлення її організаційно-правових можливостей діяти незалежно від інших державних і громадських структур, деполітизація поліцейської діяльності. Ці заходи, по суті, універсальні, але ступінь і форми реалізації більшості з них у країнах неоднакові, що зумовлено національною специфікою.

У доктрині та правозастосовній практиці поліцій демократичних країн пріоритет усе більш надається прагматичним інтересам держави, що часто не кореспондується із принципами «класичної» демократії і є ознакою посилення авторитарного аспекту системи влади. Для сучасних демократичних держав (США, Великобританії, Франції, Італії тощо) характерні тенденції розширення юрисдикційних повноважень поліції, централізації управління нею, зосередження основних його важелів у представників привілейованих (а частково навіть і елітарних) верств суспільства, а також усе більш активного вияву поліцейських органів як виконавчо-примусових.

Кардинальною проблемою розвитку поліції в умовах демократії є вибір оптимального поєднання авторитарного й демократичного способів управління. Персонал поліції – це найбільш консервативна та численна частина службовців, яка володіє, на відміну від інших категорій державних муніципальних службовців, широкими владними повноваженнями, що мають найчастіше дискреційний характер, а також правом здійснювати примусові заходи.

Незважаючи на те що робота поліцейських формувань виглядає далеко не ідеальною (залишають бажати кращого результати розкриття злочинів, є випадки невинуватого застосування поліцейськими примусових заходів, порушення законності), населення демократичних країн вона оцінюється дуже позитивно, про що свідчить її дуже високий соціальний рейтинг. Основна причина цього – позитивне ставлення громадян до чинної системи влади, частиною якої є поліція.

На сьогодні для діяльності зарубіжних поліцій характерна тенденція активізації взаємодії з метою підвищення ефективності боротьби з транснаціональною злочинністю. Однак показовим є те, що найбільш інтенсивно й результативно розвиваються контакти між поліцейськими органами лише тих країн, які мають міцні традиції політичної довіри, близькі економічні та соціальні умови, подібні правові основи й принципи функціонування правоохоронних систем.

Участь органів внутрішніх справ України в процесі міжнародного співробітництва робить певний внесок у боротьбу із транснаціональною злочинністю. Удосконалення діяльності в цьому напрямі вимагає прийняття низки правових та організаційних заходів. Вони повинні здійснюватися на концептуальній основі, виходячи із принципів пріоритетності інтересів нашої держави й непорушності її суверенітету.

Ураховуючи, що діяльність зарубіжних поліцій здійснюється в специфічних умовах, що істотно відрізняються від національних, і не позбавлена істотних недоліків, сьогодні немає незаперечних підстав розглядати її як якийсь еталон для органів внутрішніх справ України. Однак досвід поліції демократичних держав становить для нас певний, перспективний інтерес, що зумовлено принципово єдиним підходом до цілей і завдань у сфері забезпечення правопорядку, тотожністю форм і методів їхньої реалізації в державах, які орієнтуються на забезпечення прав та свобод усіх соціальних прошарків населення.

Найбільш об'єктивним критерієм при виборі пріоритетних об'єктів дослідження досвіду зарубіжної поліції варто вважати її суспільний престиж (імідж) у тій чи іншій країні. Роботу з узагальнення, вивчення, поширення й використання досвіду іноземних поліцій потрібно розглядати як одну зі складових комплексу заходів, які спрямовані на підвищення ефективності функціонування органів внутрішніх справ України.

Для її вдосконалення доцільно здійснити низку організаційних та інших заходів, а саме: сконцентрувати інформацію, що стосується теорії й нормативно-правової бази та практики боротьби зі злочинністю й охорони громадського порядку за кордоном, створити відповідну автоматизовану інформаційно-довідкову систему, увести у вищих навчальних закладах Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України юридичного профілю детальний курс «Організація діяльності поліції зарубіжних країн», систематично проводити науково-практичні конференції та семінари з цієї проблеми. Усе це має під собою об'єктивну основу – тісний взаємозв'язок, а в низці випадків навіть і взаємозалежність держав у сучасному світі, що, у свою чергу, зумовлює інтернаціоналізацію злочинності.

Дійсно, злочини все частіше вчиняються на території двох і більше держав, кримінальні елементи намагаються ховатися від правосуддя, збувати викрадене або «відмивати» гроші за кордоном. Крім того, потрібно враховувати, що постійно розширюється коло діянь, що становлять міжнародну небезпеку: тероризм міжнародного характеру, нелегальна міграція, протизаконний транскордонний обіг наркотичних засобів і психотропних речовин, культурних цінностей, зброї, радіоактивних матеріалів, автотранспорту. І, нарешті, зростання та якісні зміни злочинності зумовлюють зацікавленість різних національних поліцейських систем у спільному пошуку найбільш ефективних шляхів, засобів і методів протидії кримінальним виявам.

Міжнародне поліцейське співробітництво варто розглядати як один із компонентів взаємодії держав у сфері боротьби зі злочинністю, що саме по собі є на сьогодні важливою частиною міжнародних відносин. Нині взаємодія різних країн у галузі протидії злочинності здійснюється за кількома основними напрямками, а саме: надання правової допомоги у кримінальних справах; укладання та реалізація договорів про боротьбу із транснаціональними правопорушеннями; виконання рішень іноземних правоохоронних органів у кримінальних справах; регламентація кримінально-юридичних питань і прав особи в галузі забезпечення правопорядку; обмін інформацією, що становить взаємний інтерес для правоохоронних органів; спільне дослідження проблем боротьби із правопорушеннями; обмін досвідом правоохоронної роботи; надання допомоги в підготовці кадрів для іноземних правоохоронних органів; надання матеріально-технічної й консультативної допомоги.

Міжнародне поліцейське співробітництво розвивається в межах цих напрямів. Його можна визначити як об'єднання зусиль органів поліції різних країн в інтересах підвищення ефективності стратегії й тактики, які заохочені до компетенції поліції щодо

запобігання, припинення та розслідування транснаціональних правопорушень, а також заходів щодо вдосконалення управління поліцейськими силами, кадровою, науково-методичного й технічного забезпечення їхньої роботи. Оскільки боротьба зі злочинністю входить у внутрішню компетенцію держав, то така співпраця має субсидіарний характер щодо внутрішньодержавних заходів із боротьби із правопорушеннями та зміцнення поліції.

Головним елементом будь-якого державного апарату є кадри. Саме від них вирішальною мірою залежить ефективність його функціонування. Разом із тим теорія, нормативно-правове регулювання та практика кадрового забезпечення діяльності поліції в зарубіжних країнах має чималу специфіку, висвітлення й аналіз якої становить великий інтерес як для об'єктивної та всебічної характеристики сутності інституту поліції в сучасному демократичному світі, так і з погляду можливого застосування відповідного досвіду для модернізації організаційно-правових основ кадрової роботи в органах внутрішніх справ України.

Боротьба із правопорушеннями вимагає на сьогодні використання величезних людських ресурсів. Виходячи із загальних завдань і функцій поліцейських органів, можна стверджувати, що їхня кількість зумовлюється комплексом факторів, до яких належать такі: розвиток соціально-економічної та політичної ситуації в державі; реальний і прогнозований стан злочинності й громадського порядку; кількість, структура, класові, національні та інші особливості місцевого населення, його політична й релігійна орієнтація; кількість і характер об'єктів, що підлягають спеціальному поліцейському контролю; протяжність і специфічність державного кордону; розміри бюджетних асигнувань на утримання поліцейських формувань.

Середній показник щільності поліції в найбільших країнах Заходу становить таке: у США – 1 : 364, Великобританії – 1 : 398, Франції – 1 : 306, Італії – 1 : 354, Іспанії – 1 : 230 [4]. Варто враховувати те, що дані про кількість іноземних поліцій не можна назвати точними, оскільки, по-перше, вони мають частково закритий характер, по-друге, статистика неточно відображає постійні значні кадрові зміни у формуваннях, що знаходяться в підпорядкуванні муніципальної влади. У деяких країнах (Італія, Франція) до поліцейських належать лише ті службовці, які носять форму і прийняли присягу, а інформація про кількість вільнонайманого персоналу часто відсутня. Разом із тим аналіз іноземних джерел дає змогу зробити висновок про те, що в усьому світі спостерігається досить постійна тенденція збільшення особового складу поліції.

У зарубіжному законодавстві та юридичній теорії панує уявлення про поліцію як про частину виконавчої влади. При цьому підкреслюється, що поліцейські формування поряд із судом і прокуратурою належать до категорії державних правоохоронних інститутів, тобто до таких, які володіють правом застосовувати методи примусу. І дійсно, саме такому інституту притаманні чітко визначена компетенція, державно-владні повноваження, що поширюються на організаційно не підпорядкованих їй суб'єктів, особлива

структура й система управління, а також специфічні методи роботи.

Як зазначає О.М. Бандурка, функції міністерств внутрішніх справ у більшості зарубіжних країн є значно ширшими, ніж у МВС України. Зокрема МВС Франції, Італії, Іспанії, Португалії, Нідерландів, Бельгії, крім управління поліцією, здійснюють контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, займаються питаннями, пов'язаними з відносинами між державою та церквою, соціальним забезпеченням, діяльністю державних архівів, громадських благодійних організацій [5, с. 691].

Водночас підходи до визначення місця й ролі поліції в системі органів держави та місцевого самоврядування в країнах неоднакові. Вони детермінуються, на нашу думку, насамперед тією або іншою формою політичного режиму. Якщо в авторитарних державах поліції належить провідне місце серед правоохоронних інститутів, то в демократичних країнах картина зовсім інша. Положення поліцейського апарату і його роль у встановленні контролю над злочинністю зумовлюється розмежуванням компетенції й повноважень у цій сфері між судовою та виконавчою владою. Функції визначення винності й застосування примусових заходів за порушення закону належать судовим інстанціям, тоді як поліція покликана забезпечувати умови для цього. У такому сенсі діяльність її має підлеглий характер.

Конституції та конституційні закони країн англосаксонської системи права взагалі не містять згадки про поліцію як про автономну ланку виконавчої влади. Законодавці цих держав, мабуть, виходять із небажання гіпертрофувати роль поліцейських органів як якогось силового механізму шляхом надання їм якогось особливого статусу. В основних законах більшості держав (Бельгія, Іспанія, Італія, Португалія, Франція) мова про поліцію ведеться тільки в контексті її підпорядкованості судовій владі.

За результатами дослідження Н.П. Матюхіної, характерною особливістю британської поліцейської системи є також те, що всі працівники британської поліції (від констебля й вище) наділені відповідними правами в частині досудового розслідування кримінальних справ. Окремого органу чи посадової особи, спеціально призначених для виконання цієї функції, у британській поліції немає [4, с. 30].

Потрібно зазначити про існування двох варіантів підходу до визначення компетенції поліції у сфері встановлення контролю над злочинністю. У Великобританії й більшості штатів США діяння, що мають ознаки складу злочину, розслідуються поліцією, яка

за наявності відповідних доказів висуває обвинувачення та подає справу на розгляд суду. При цьому керівники поліцейських підрозділів мають максимум свободи для здійснення на практиці права приймати рішення на власний розсуд.

В Іспанії, Португалії й інших державах функції поліції значно вужчі: її співробітники зобов'язані доповідати про подію спеціальній посадовій особі – судовому слідчому, який проводить розслідування самостійно або за допомогою поліцейських співробітників. Після його закінчення матеріали передаються в прокуратуру для порушення кримінального провадження. У нормативних джерелах і правовій науці цих держав діяльність поліції ділиться на два види: судову й адміністративну. Перша полягає в наданні сприяння судовій владі в разі встановлення порушень норм кримінального законодавства, збирання необхідних доказів, розшуку та передавання винних органам правосуддя. Друга – у нагляді за дотриманням законодавства та здійсненні профілактичних заходів для того, щоб дії окремих осіб не завдавали шкоди суспільству.

І.П. Антонов зазначає, що поліція Німеччини ділиться на поліцію громадської безпеки й громадського порядку; поліцію готовності; кримінальну поліцію [6, с. 96].

Розмежування судової та адміністративної поліції – одне з концептуальних положень західноєвропейської юридичної думки. На практиці воно має велике значення, оскільки слугує для визначення обсягу повноважень працівників поліцейського апарату у сфері відносин, які пов'язані зі здійсненням правосуддя й кримінальним переслідуванням, де права громадян зазнають найбільш вагомим обмеженням.

Висновки. Отже, теоретичне осмислення всього комплексу проблем, що стоять перед органами внутрішніх справ у сучасних умовах, і вироблення рекомендацій щодо оптимізації їхньої діяльності є на сьогодні важливим завданням української юридичної науки. Головною метою політики стосовно поліцейських кадрів є перетворення їх у надійне знаряддя захисту чинної державності й законності. Це в основному досягається за допомогою жорсткого відбору в поліцейські формування (особливо на керівні посади), інтенсивної ідеологічної та професійної підготовки, встановлення для співробітників поліції підвищеного фінансового забезпечення, пільг, соціальних гарантій, створення сприятливих умов для просування по службі, використовуючи офіційні канали, а також широкого застосування конкурсного методу комплектування й перманентної ротації більшості категорій особового складу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Національну поліцію : Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55082.
2. Проект Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221365>.
3. Губанов А.В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности / А.В. Губанов. – М. : МАЭП, 1999. – 286 с.
4. Матюхіна Н.П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління : [монографія] / Н.П. Матюхіна ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.М. Бандурки. – Х. : Консум, 2001. – 131 с.
5. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : [монографія] / О.М. Бандурка. – Х. : НУВС, 2004. – 780 с.
6. Антонов И.П. Полиция Германии: История и современность / И.П. Антонов. – М., 2000. – 144 с.