

УДК 343.9.024:339.9(477)

Жаровська Г. П.,
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри кримінального права і криміналістики
юридичного факультету
Чернівецького національного університету
ім. Ю. Федьковича

РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ ЯК ВІДПОВІДЬ НА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЮ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті досліджена проблема, яка стосується актуальних питань національної безпеки України, а саме проблема реформування правоохоронної системи під впливом майбутньої реформи місцевого самоврядування та децентралізації державної влади в Україні. Централізована система управління органами внутрішніх справ фактично не змогла повноцінно реалізувати свої функції. Нині мова має йти про необхідність децентралізації управління правоохоронною системою, що є наслідком зазначених проблем. На основі аналізу зарубіжного досвіду організації управління поліцейськими силами пропонуються відповідні зміни до системи управління вітчизняними правоохоронними органами.

Ключові слова: реформування, правоохоронна система, децентралізація, структура, організація, боротьба із злочинністю.

В статье исследована проблема, которая касается актуальных вопросов национальной безопасности Украины, а именно проблема реформирования правоохранительной системы под влиянием предстоящей реформы местного самоуправления и децентрализации государственной власти в Украине. Централизованная система управления органами внутренних дел фактически не смогла полноценно реализовать свои функции. Сейчас речь должна идти о необходимости децентрализации управления правоохранительной системой, что является следствием указанных проблем. На основе анализа

зарубежного опыта организации управления полицейскими силами предлагаются соответствующие изменения в систему управления отечественными правоохранительными органами.

Ключевые слова: реформирование, правоохранительная система, децентрализация, структура, организация, борьба с преступностью.

In this article investigated problem that affects topical matters of national security of Ukraine, namely the problem of reforming the law enforcement system under the influence of the forthcoming local self-government reform and decentralization of state power in Ukraine. The article states that a centralized system of management of police has not coped with the task of combating crime, in fact, could not fully implement its functions. Now we have to talk about the necessity of decentralization of management of law-enforcement system, which is a consequence of these problems, and also taking into account future decentralization of state power in Ukraine. Based on the analysis of foreign experience of the organization of management of police forces are offered appropriate changes in the management system of domestic law enforcement.

Keywords: reform, the law enforcement system, decentralization, structure, organization, the fight against crime.

Постановка проблеми. Останні події, які відбуваються в Україні, свідчать, що існуючі організаційні засади роботи правоохоронної системи не відповідають ні рівню тих загроз, які несе транснаціональна злочинність, ні рівню її фінансової могутності та організаційної впорядкованості.

Таким чином, актуальним завданням є визначення напрямів удосконалення організації протидії транснаціональній організованій злочинності в Україні, що продиктовано реаліями сучасної суспільно-політичної та криміногенної обстановки, яка склалася сьогодні у державі.

Стаття 5 Закону України „Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” визначила систему органів, які здійснюють боротьбу з цим видом злочинності [6].

В той же час дозволимо собі стверджувати, що незважаючи на велику кількість органів, які за своїми

функціональними обов'язками мають боротися із транснаціональною злочинністю, успіхи цієї боротьби сумнівні, а реальні результати правоохоронної системи викликають занепокоєння.

Як зазначає І. В. Бондаренко, українська міліція зокрема й органи внутрішніх справ загалом увійшли у пострадянську епоху зі спадщиною, що дісталася від тоталітарного режиму, і яка заважає їм адаптуватися до нових економічних та соціальних умов. Органи внутрішніх справ обтяжені численними різномірними адміністративними функціями. З єдиного центру стало неможливо ефективно керувати складною та розгалуженою бюрократичною системою, раціонально розподіляти кошториси великого господарства МВС і контролювати правильність їх використання. Тому гостро постало питання радикального реформування органів МВС України [2, с. 18].

Поряд із цим задекларована урядом України позиція щодо розширення самостійності регіонів України, що в разі її повноцінної практичної реалізації неминуче призведе до трансформації системи управління органами внутрішніх справ, що актуалізує проблему розбудови нової системи охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю.

Аналіз дослідження даної проблеми. Питання, які стосуються реформування правоохоронної системи України, неодноразово порушувалися в науковій літературі. Зокрема, в роботах таких науковців, як О. М. Бандурка, О. М. Капля, А. П. Гель, Г. С. Семаков, Д. П. Цвігун, О. Тюріна, С. Я. Фурса, С. В. Щербак, М. І. Хавронюк, М. І. Мельник та ін., мова йде про те, що організаційна система правоохоронних органів України є недосконалою, зайва централізація не дає оперативно реагувати на виклики з боку злочинності, формувати кадровий склад з урахуванням регіональної специфіки, самостійно приймати рішення, які стосуються матеріально-технічного забезпечення діяльності і т. ін.

Мета даної статті. На жаль, означені проблеми залишаються невирішеними і понині, новітні ж соціально-політичні реалії вимагають докорінних змін у системі правоохоронних органів, що обумовлює мету цієї статті – дослідити можливості реформування правоохоронної системи

України в умовах реформи місцевого самоврядування та децентралізації державної влади.

Виклад основного матеріалу. Кожній державі притаманна реалізація певних державних функцій, які поєднують у собі зміст, форми та методи здійснення впливу відповідною гілкою державної влади на суспільні відносини. В цій системі правоохоронні органи виконують внутрішні функції держави, які мають завданням протидію загрозам правам і свободам людини, власності, правопорядку [2, с. 8].

На жаль, вітчизняна правоохоронна система не впоралася із цими завданнями. На початку 2014 року держава фактично опинилася беззахисною перед посяганнями транснаціонального злочинного елемента на національну безпеку України, злочинні організації майже відкрито діяли на території України і нині активно впливають на суспільно-політичну обстановку в державі вже з-поза меж країни. Малоефективними виявилися заходи щодо реформування правоохоронної системи з метою підвищення ефективності її діяльності на основі оптимізації структури, підвищення рівня координації діяльності правоохоронних органів, покращення їх фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового і кадрового забезпечення [7].

Ці обставини зобов'язують з нових позицій поглянути на організаційні засади, згідно з якими повинна вибудовуватися система боротьби зі злочинністю в нашій державі, узявши за основу досвід розвинутих європейських країн.

Як здається автору цієї статті, на часі є і аналіз організації діяльності правоохоронних органів держав, у яких місцеве самоврядування набуло тих рис, які активно намагається впровадити в конституційно-правове поле українська влада. Зокрема, йдеться про реформи місцевого самоврядування та організації влади в регіонах, які передбачають децентралізацію влади і суттєве розширення повноважень територіальних громад, формування виконавчих органів місцевими радами, розширення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування, дієві механізми участі громадськості у прийнятті органами місцевого самоврядування рішень [9].

В останні місяці у вищих колах державної влади активно відбувається дискусія про надання більших повноважень регіонам, що має неминуче привести до організаційних змін у структурі українських правоохоронних органів.

Як зразок для вказаних змін можна проаналізувати досвід організації поліцейських сил у ФРН та Австрії, які в силу свого державного устрою створили власну модель організації діяльності органів внутрішніх справ, що мають відносно регіональну самостійність і в той же час тісно координують свою діяльність, є ефективним механізмом боротьби із злочинністю.

За формою державного устрою ФРН та Австрійська Республіка є федеративними державами, за формою державного правління – парламентарними республіками, за формою політичного режиму – демократичними країнами.

Всі вищеназвані елементи форми держави в обох країнах ідентичні, що зумовило приналежність Німеччини та Австрії до однієї моделі поліцейської системи держави – інтегрованої (змішаної), але до різних її різновидів: поліцейська система Німеччини через переважання в ній децентралізованих засад наближається до децентралізованої моделі СЗВБ (Система забезпечення внутрішньої безпеки), а Австрії – до централізованої.

Справа в тому, що ФРН є відносно децентралізованою федерацією, і ця обставина не могла не позначитися на принципах організації та функціонування поліцейської системи країни. У Німеччині основна відповідальність за організацію поліцейської діяльності покладена на суб'єкти федерації – землі. І хоча законодавець регламентував у загальнонаціональних законах загальні принципи організації та діяльності поліції в країні, в тому числі й порядок взаємодії федеральних і регіональних поліцейських органів зі схожими функціями (підрозділів (Bundeskriminalamt (ВКА) і Landeskriminalamt (ЛКА), а також підрозділів федерального та земельних відомств з охорони конституції, в предметах свого ведення земельні поліцейські органи не підлягають контролю з боку федеральних поліцейських організацій і лише координують з ними свою діяльність [4].

При цьому в безпосередньому підпорядкуванні МВС ФРН є самостійні і досить потужні поліцейські сили (Федеральне відомство (управління) кримінальної поліції – ФВКП; Федеральне відомство прикордонної охорони – ФВПО; Федеральне відомство з охорони конституції – ФВОК), які в будь-який час готові прийти на допомогу поліції земель на їх прохання.

Функціонування поліцейського апарату у ФРН здійснюється в органічному поєднанні принципів централізації і децентралізації. При цьому пріоритет при повсякденній діяльності віддається принципу децентралізації – він проявляється у практично повній самостійності земельних поліцейських органів від федеральних при тісній координації діяльності між ними.

При надзвичайних обставинах ситуація різко змінюється – безумовний пріоритет віддається принципу централізації, і в цьому випадку федеральні поліцейські органи не тільки керують земельними, але й несуть усю повноту відповідальності за виконання покладених на них завдань.

Розміщення різних поліцейських служб в організаційній структурі МВС ФРН досить своєрідне (будучи самостійними видами федеральних поліцейських сил за цілями діяльності, ФВКП, ФВПО і ФВОК змушені для ефективного виконання покладених на них завдань тісно співпрацювати), що було використано австрійськими фахівцями і обумовлено як схожими особливостями національного менталітету, так і загальними особливими умовами виникнення, становлення та розвитку німецької й австрійської посттоталітарної державності після закінчення Другої світової війни [4].

Аналіз організаційної структури федеральних міністерств ФРН дозволяє зробити висновок, що поліцейські служби згруповані у них таким чином:

– у міністерстві внутрішніх справ – штабна, кримінального розшуку, по боротьбі з організованою злочинністю, по боротьбі з економічними злочинами, розслідування державних злочинів, служба охорони вищих посадових осіб держави, архівно-криміналістична (ФВКП); прикордонної поліції, залізничної, морської і авіаційної поліції,

охорони режимних об'єктів і вищих посадових осіб держави, оперативного втручання і антитерористична (у ФВПО); державної безпеки (у ФВОК);

– у міністерстві оборони – військової поліції, військової розвідки і контррозвідки;

– у міністерстві фінансів – митна служба;

– у міністерстві пошт і телекомунікацій – поштова поліція.

У МВС земель функціонують такі традиційні поліцейські служби: державної безпеки, кримінального розшуку, по боротьбі з економічними злочинами, боротьби з організованою злочинністю, охорони особливо важливих об'єктів та вищих посадових осіб землі, оперативного втручання, конвоювання заарештованих, дорожньої поліції, патрульно-постова, водної поліції, ліцензійно-дозвільна, архівно-криміналістична і штабна.

На відміну від ФРН, Австрійська Республіка є класичним прикладом централізованої федеративної держави.

Відновивши у 1955 році свою державність, австрійці ретельно вивчили і повністю врахували досвід роботи німецької поліцейської системи – навіть назви провідних поліцейських органів у системі МВС у них аналогічні. При цьому поліцейська система Австрії працює на інших, відмінних від поліції ФРН, принципах повної підзвітності земельних поліцейських органів федеральній (навіть керівники органів безпеки землі призначаються федеральним урядом) та універсальній організаційній структурі поліцейських служб як центрального апарату МВС, так і земельних управлінь безпеки [4].

МВС Австрії складається з чотирьох дирекцій – секцій.

Секція № 1 – Центральна секція займається бюджетними питаннями, здійснює адміністративну і внутрішню інспекцію у всіх підрозділах міністерства, вирішує різні питання центрального постачання і протоколу, здійснює електронну обробку даних і прийом громадян.

Секція № 2 – Генеральна дирекція із забезпечення громадської безпеки – керує всією поліцейською діяльністю в країні.

Секція № 3 – Дирекція з питань видачі паспортів, громадянства, біженців та іноземців – вирішує всі питання імміграції і натуралізації, надання політичного притулку.

Секція № 4 – Дирекція адміністрації – займається питаннями цивільної оборони, альтернативної служби, ведення актів громадянського стану і муніципалітетів.

Міністру внутрішніх справ Австрії, крім керівників секцій, безпосередньо підпорядковується генеральний інспектор органів безпеки.

Дорадчим органом при міністрі є його Кабінет, куди входять за посадою: керівники секцій, генеральний інспектор органів безпеки, а також керівники Федерального відомства кримінальної поліції, Федерального відомства з охорони конституції та боротьби з тероризмом, Федерального управління поліції безпеки. Крім перерахованих вище осіб, до складу Кабінету дискреційним рішенням міністра можуть призначатися будь-які співробітники.

За реалізацію поліцейських функцій у країні, покладених законодавством на МВС, відповідає найважливіший структурний підрозділ міністерства – Секція II – Генеральна дирекція із забезпечення громадської безпеки, очолювана державним секретарем з питань забезпечення громадської безпеки. Він призначається на посаду президентом і канцлером за поданням міністра внутрішніх справ та безпосередньо відповідає перед міністром за організацію та діяльність усіх поліцейських органів країни.

Організаційна структура австрійської поліції повністю відображає особливості державного устрою Австрійської Республіки як на федеральному, так і на регіональному рівні.

Держсекретареві ГДЗБ МВС Австрії безпосередньо підпорядковуються дев'ять директорів управлінь безпеки земель – директор управління безпеки м. Відень є одночасно директором поліції землі. Всі вони призначаються на посаду рішенням міністра внутрішніх справ країни, але за згодою губернатора – голови виконавчої влади конкретного суб'єкта федерації. Зміщуються з посади директора земельних управлінь безпеки дискреційним рішенням міністра внутрішніх справ – міністр лише зобов'язаний повідомити про це губернатора.

До складу земельних управлінь безпеки – вищих поліцейських органів суб'єктів федерації – входить 14 міських дирекцій федеральної поліції Bundespolizeidirektion,

очолюваних директорами, і 85 окружних поліцейських комісаріатів. Їх керівники призначаються на посаду і зміщуються з неї рішенням директора управління безпеки землі. Він же затверджує штатну чисельність цих поліцейських органів.

Після кардинальної реформи поліцейської системи Австрії, що розпочалася у 2002 р. і була завершена у грудні 2004 р. (це єдина реформа СЗВБ країни з 1955 р. до складу ГДЗБ на правах самостійних управлінь входять три види поліцейських сил – потужні структури, що функціонують на основі принципу галузевої спеціалізації: Федеральне відомство (управління) кримінальної поліції – Bundeskriminalamt (у його складі діють служба кримінального розшуку, служба по боротьбі з організованою злочинністю, служба по боротьбі з економічними злочинами); Федеральне відомство (управління) захисту конституції та боротьби з тероризмом (у його структурі діють служба державної безпеки, боротьби з тероризмом і оперативного втручання – антитерористичні спецпідрозділи „Кобра” і „Вега” повністю увійшли з ліквідованої жандармерії Австрії в це управління); Федеральне управління поліції безпеки – найчисельніший структурний підрозділ поліції Австрії (у його складі діють всі традиційні поліцейські служби, всі співробітники цього управління в центрі і на місцях виконують свої обов’язки лише у формі). Кожен поліцейський Австрії починає свою службу в одному з підрозділів поліції безпеки. Стати співробітником федеральних відомств кримінальної поліції або охорони конституції можна лише прослуживши в поліції безпеки не менше 5 років [4].

Організаційна структура дирекцій (управлінь) безпеки земель, 14 міських управлінь федеральної поліції – у містах Ейзенштадг, Грац, Інсбрук, Клагенфурт, Леобен, Лінц, Зальцбург, Швехат, Штайр, Санкт-Пельтен, Філлах, Вельс, Відень, Віденське нове місто – і 85 окружних комісаріатів федеральної поліції у зменшеному вигляді копіюють структуру центрального апарату трьох провідних організаційних структур ГДЗБ МВС Австрії – Федерального відомства кримінальної поліції, Федерального відомства з охорони конституції та боротьби з тероризмом та Федерального управління поліції безпеки.

При цьому існує один виняток – підрозділи служб державної безпеки, антитерору та оперативного втручання, тобто Федерального відомства з охорони конституції та боротьби з тероризмом, функціонують лише на рівні федерації та земель. У структурі окружних комісаріатів їх підрозділів немає, що обумовлено специфікою виконуваних завдань і невеликою територією країни. Спецпідрозділи „Кобра” і „Вега” для проведення спецоперацій можуть бути задіяні лише за наказом міністра внутрішніх справ Австрії. У звичайних умовах бійці „Кобри” забезпечують безпеку у Віденському аеропорту, а „Веги” – охороняють вищих посадових осіб держави [4].

Зазначимо, що система організації служб поліції на основі принципу галузевої спеціалізації є у ФРН та Австрії універсальною і типова для інших держав Європи – Франції, Іспанії, Італії, Бельгії, Голландії та ін. Цей принцип покладений в основу організації і діяльності всіх ланок поліції від поліцейського комісаріату до центральних підрозділів МВС. Разом з тим особливістю, характерною тільки для Німеччини та Австрії, є організаційне оформлення поліцейських служб як великих формувань поліцейських сил за видами діяльності: кримінальної поліції, контррозвідки і поліції безпеки (охорони порядку). При цьому внутрішня структура галузевих служб поліції перебуває у стані постійної поетапної оптимізації з урахуванням змін, що відбуваються в країні.

Система правоохоронних органів України, виходячи з вищенаведеного, може бути реформована за зразком ФРН, оскільки перспективи розширення самостійності регіонів України неминуче створить передумови для відносної самостійності правоохоронної системи.

На думку автора статті, у структурі центрального апарату Міністерства внутрішніх справ України необхідно створити структури, які об'єднують підрозділи за функціональним принципом: департамент кримінальної міліції, департамент громадської безпеки, слідчий комітет при МВС, який має координувати діяльність слідчих підрозділів у регіонах, надавати допомогу регіональним підрозділам у разі необхідності, департамент воєнізованої охорони громадського

порядку та конституційного ладу України, до складу якого включити підрозділи Національної гвардії України, інші спецпідрозділи МВС, департамент боротьба із тероризмом і транснаціональною злочинністю, департамент матеріально-технічного забезпечення діяльності МВС.

Ці департаменти повинні очолити керівники в ранзі заступника міністра, що дозволить сконцентрувати зусилля міністерства на ключових напрямках боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку, більш ефективно координувати діяльність відповідних підрозділів.

Крім департаментів, у структуру МВС України необхідно також включити ряд самостійних підрозділів, що виконують у міністерстві традиційні завдання організаційного забезпечення його роботи: головне управління кадрів, головне правове управління, головне організаційно-інспекторське управління.

У регіонах України необхідно утворити регіональні управління МВС України, яким передати ряд функцій, раніше виконуваних безпосередньо підрозділами центрального апарату МВС, такі як контроль і аналіз діяльності органів внутрішніх справ у регіонах України, здійснення в межах своєї компетенції охорони громадського порядку, боротьбу з тероризмом, сепаратизмом з опорою на новостворені спеціальні підрозділи МВС у регіонах. Також регіональні управління МВС України мають вести активну боротьбу з міжрегіональною та транснаціональною організованою злочинністю в регіонах, боротьбу з проявами корупції в органах регіональної влади і т. ін.

У структурі Слідчого комітету при МВС України мають бути сформовані слідчі управління за регіонами України, на які необхідно покласти обов'язок розслідування злочинів, що становлять особливу складність і викликають значний суспільний резонанс, насамперед, тероризм, сепаратизм, корупцію в органах державної влади та злочинну діяльність організованих злочинних груп.

Одночасно з утворенням цих структур мають бути вжиті заходи щодо зміцнення єдиноначальності керівників МВС у регіонах України, які повинні мати право оперативно приймати рішення, пов'язані з охороною громадського порядку, застосування сили для вирішення цих проблем, а також

самостійно приймати рішення щодо кадрових змін, матеріально-технічного, організаційного забезпечення роботи регіонального управління МВС України, орієнтуючись на потреби та оперативну обстановку.

Реалізація цих положень дасть можливість підвищити статус і авторитет керівника органу внутрішніх справ у регіоні, забезпечить йому необхідний рівень незалежності у вирішенні оперативно-службових завдань. У результаті проведеної організаційно-структурної перебудови буде відновлена єдина централізована вертикаль управління органами внутрішніх справ; усунені необґрунтована роз'єднаність, дублювання і паралелізм у роботі ряду оперативних служб міністерства; більш чітко розмежовані повноваження між центром і об'єктами управління на місцях.

Висновки. На сьогодні не викликає сумніву той факт, що правоохоронна система України потребує докорінної перебудови. Вона повинна сприйняти зарубіжний досвід у першу чергу у сфері децентралізації управління, координації дій окремих регіональних підрозділів у національному масштабі, стати більш гнучкою, оперативною, відповідально і рішуче давати відсіч різноманітним кримінальним посяганням на права людини і громадянина, на державний суверенітет та цілісність держави, на економічні та соціальні інтереси громадян, усього суспільства. Саме на часткове вирішення названих проблем спрямовані авторські пропозиції.

Безумовно, що викладені рекомендації потребують подальшого обґрунтування, але як здається, саме децентралізація управління правоохоронною системою, надання більших повноважень на місцях має сприяти підвищенню ефективності боротьби із злочинністю завдяки оперативності прийняття важливих рішень, перерозподілу ресурсів правоохоронної системи та її орієнтації на власні сили.

Література:

1. Бандурка А. М. Судебные и правоохранительные органы Украины : ученик / А. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. дел, 1999. – 350 с.
2. Бондаренко І. В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти : автореф... канд. юрид. наук /

І. В. Бондаренко. – К., 2004. – 26 с.

3. Капля О. М. Органи внутрішніх справ України в умовах її інтеграції в Європейський Союз : дис... канд. юрид. Наук : / О. М. Капля. - К., 2007. – 213 с.

4. Организационные основы деятельности правоохранительных органов исполнительной власти, входящих в интегрированную модель полицейской системы государства. – Режим доступа: <http://isfic.info/intpolice/scur13.htm>

5. Правоохоронні органи України : курс лекцій / А. П. Гель, Г. С. Семаков, Д. П. Цвігун. — К. : МАУП, 2000. – 240 с.

6. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30.06.1993 // Відомості ВР України. - 1993,- № 35. - С. 358.

7. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 39. – С. 351.

8. Тюріна О. Правоохоронні органи: питання теоретичного осмислення та нормативного визначення / О. Тюріна // Право України. – 2001. – № 5. – С. 79 – 80.

9. Указ в. о. Президента України „Про заходи щодо забезпечення консолідації громадян України та припинення громадянського протистояння в Донецькій та Луганській областях „ – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/> 2014

10. Хавронюк М. І. Правоохоронні органи, правоохоронна діяльність : навч. посіб. / М. І. Хавронюк, М. І. Мельник. – К. : Атіка, 2002. – 576 с.

УДК 343.149

Ющик О. І.,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри кримінального права і криміналістики
юридичного факультету
Чернівецького національного університету
імені Ю. Федьковича

ПРИНЦИП ЗАКОННОСТІ І ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИ ПРИЗНАЧЕННІ ПОКАРАННЯ

Стаття присвячена висвітленню сутності та змісту такого кримінально-правового принципу, як „законність покарання”. Проаналізовано підходи різних вчених щодо визначення