

УДК 351.743

ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ ЯК ОСНОВА РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Кубаєнко А. В.

У статті окреслено завдання органів внутрішніх справ у процесі створення правових механізмів забезпечення прав і свобод людини з урахуванням досвіду діяльності поліції країн ЄС та міжнародних стандартів. Здійснюючи порівняльний аналіз діяльності органів внутрішніх справ України щодо забезпечення прав і свобод людини, указується на те, що з урахуванням національних інтересів та особливостей зарубіжного досвіду міліція України потребує невідкладної реорганізації.

Ключові слова: поліція, європейські стандарти, реформування органів внутрішніх справ, європейська модель поліції.

В статье обозначены задачи органов внутренних дел в процессе создания механизмов обеспечения прав и свобод человека с учетом опыта деятельности полиции стран ЕС и международных стандартов. Осуществляя сравнительный анализ деятельности органов внутренних дел Украины по обеспечению прав

и свобод человека, указывается на то, что с учетом национальных интересов и особенностей зарубежного опыта милиция Украины требует неотложной реорганизации.

Ключевые слова: полиция, европейские стандарты, реформирование органов внутренних дел, европейская модель полиции.

The paper outlines the objectives of the Interior in the creation of legal mechanisms to ensure the rights and freedoms of the experience of the EU police and international standards. Through a comparative analysis of the internal affairs of Ukraine on ensuring human rights and freedoms, indicated that on the basis of national and international experience features police Ukraine needs urgent reorganization.

Keywords: police, European standards, reform of the Interior, European police model.

Останнім часом у наукових дискусіях щодо реформування системи органів внутрішніх справ особливо популярною стала думка про доцільність реформування української міліції саме за “європейськими стандартами”.

Аналіз наукової літератури свідчить про те, що немає єдиного розуміння “європейських стандартів”. На думку одних, у цій справі стандартів немає взагалі, і навіть не може бути. Інші вважають, що якщо за взірць брати Європу, то слід щонайменше говорити про “європейський зразок” [1].

Безперечно, сьогодні стратегічним курсом розвитку України є саме європейський вибір, тому значну роль у формуванні майбутньої політики безпеки держави відіграв Указ Президента України “Про затвердження Стратегії інтеграції України в Європейський Союз” від 11.06.1998 р. Із цього часу ідеї “європеїзації” набули певного, хоча й інтуїтивного поширення й щодо реформування системи МВС України, зокрема й серед керівництва Міністерства та науковців. На думку Є.В. Зозулі, “приступаючи до реформування системи МВС України, керівництво Міністерства враховувало особливості етапу політичної та економічної розбудови держави того часу та вивчало міжнародний досвід. За основу було взято структурні побудови МВС таких країн, як Німеччина, Польща, Франція, Угорщина та інші” [2], тим не менш, у розділі “Основні напрями реформування міліції України з метою приведення її до моделі європейської поліції” роботи [3, с. 110], на жаль, не визначена мета аналізу означеної “моделі європейської поліції”.

Значний внесок у дослідження європейської поліцейської в різний час зробили російські вчені А.В. Биков, А.В. Губанов, І.А. Горшеньова, Р.В. Кулешов та інші, а також українські дослідники - Д.П. Калаянов, Н.П. Матюхіна, О.В. Тюріна. Разом з тим, навіть консервативні підвалини поліції країн європейської частини “Старого Світу” в останні часи зазнали певних змін через активне в них впровадження нових Рекомендацій Ради Європи з удосконалення базових засад поліцейської діяльності - про це свідчить, наприклад, прийняття у Франції закону “Про основи внутрішньої безпеки країни та програми її забезпечення”. Але за відсутності достовірної інформації про їх результативність, а іноді й через незавершеність запланованих заходів, сьогодні не можна просто ставити завдання перенесення такого зарубіжного досвіду в практику реформування ОВС, навіть якщо про це постійно проголошується - тим більше, без ретельного дослідження доцільності й дієвості таких заходів. До недостатньо вивчених аспектів належить теза про “європеїзацію” ОВС України, зокрема щодо запровадження “європейської моделі поліції”.

Враховуючи недостатню обґрунтованість цього напрямку, вважаємо за необхідне визначити сутність європейської моделі поліції в умовах реформування ОВС України. На цій підставі можна обґрунтувати вибір і рекомендувати тип європейської моделі поліцейської організації, яку можна запропонувати для подальшого реформування в процесі євроінтеграції.

За результатами виконання Плану заходів щодо реформування системи МВС України повідомлялося про “чітку відповідність роботи міліції європейським стандартам правоохоронної діяльності”, “побудову системи органів внутрішніх справ, яка відповідає європейським стандартам”, “верховенство права відповідно до європейських стандартів”, “поетапне перетворення системи Міністерства внутрішніх справ у

цивільне відомство європейського типу”, “з урахуванням європейських стандартів та завдань” [4], “орієнтування на європейські демократичні стандарти” [5].

Для повного розуміння сутності вказаної європейської моделі, на нашу думку, МВС України слід не обмежуватися простим проголошенням тези європейського вибору міністерства. Наприклад, іноді йдеться не більше, ніж про її адаптовані зразки: “Ми маємо змогу переймати європейський досвід у сфері профілактики правопорушень серед дітей, зокрема щодо розробки моделі, адаптованої для України”. Можна навіть пригадати, що, наприклад, ще 27.04.2006 р. за результатами проведення експертами Ради Європи семінару “Аналіз організації роботи міліції в Україні. Презентація деяких моделей організації діяльності правоохоронних органів країн-членів Ради Європи”, всупереч очікуванням керівництва Міністерства зазначалося, що “втім, члени делегації, кожен зокрема, застерігали своїх українських колег від буквального копіювання якої-небудь, навіть не представленої під час семінару, моделі роботи поліції”. Російський дослідник Р.В. Кулешов також зауважує, що “не можна ідеалізувати, а тим більше вульгарно копіювати зарубіжний (також і австрійський) досвід” [6].

Разом з тим, сьогодні належить чітко розуміти, яким є той самий “європейський зразок поліції”, до якого українська міліція має прямувати, зважаючи на уявлення провідних вчених, залучених до розроблення концепцій реформування ОВС України. На нашу думку, по-перше, не зовсім коректно просто говорити про “європейську модель” поліції, оскільки умовно нараховують дві основні моделі. По-друге, в Європі існує 43 країни, у кожній з яких є власна поліція - тоді поліцію якої з них ми маємо брати за взірць? Можливо, зважаючи на це, слід би взагалі змінити акценти на усереднену “прозахідну” модель? По-третє, а якщо зважати на світ загалом, де тільки за членством в ООН нараховується 192 країни, як бути тоді? Наприклад, професор Д.П. Калаянов зауважує про італійську модель щодо співпраці з викорінення хабарництва, і хоча, як випливає з порівняльних характеристик, це американська модель, але вона дуже ефективно працює [7].

Сьогодні існує достатня кількість спеціальних публікацій, за якими можна більш-менш повно отримати уявлення про ті чи інші поліцейські структури країн світу та їх діяльність. Наприклад, про карабінерів Італії, поліцію Німеччини, Швеції, жандармерію Франції тощо. О. Федченко цілком справедливо зазначає, що “відповідно до правової системи кожної окремої країни існують різні структури правоохоронних органів, що займаються поліцейською діяльністю” [8, 72].

Але не тільки просто існують - вони ще й органічно пов'язані, тому при виборі моделі поліції, на нашу думку, має значення “залежність між типом правової сім'ї і змістовними характеристиками функціонування правоохоронної системи”. При цьому деякі особливості організації та функціонування системи правоохоронних органів різних країн залежно від особливостей відповідних національних правових систем частково розглянуті О.В. Тюріною [9].

Зокрема, за рекомендаціями Ради Європи, форми діяльності поліцейських структур О. Федченко поділяє на: адміністративно-регламентуючу, адміністративно-виконавчу, репресивно-виконавчу, оперативнорозшукову, слідчу (кримінально-процесуальну), з галузевими структурними підрозділами за основними

напрямами діяльності: “поліція управління, поліція безпеки, кримінальна поліція, адміністративна (кабінетна) поліція, політична (таємна) поліція, військова поліція”, а також приватна поліція [8, 74].

На думку фахівців, про європейські особливості цих служб говорити не цілком коректно, оскільки й в Україні сьогодні є аналоги, що виконують або такі ж, або дуже близькі функції, але називаються дещо по-іншому. Важливо те, як вони працюють і виконують свої функціональні обов’язки.

Що стосується демократичного контролю процесу реформування - а фактично, й обрання жаданої “європейської моделі”, то І.В. Зозуля зауважив, що “жоден із запроваджених заходів, спрямованих на розвиток, реорганізацію чи реформування діяльності системи Міністерства, не узгоджувався з громадськістю. Через те навряд чи може суспільство бути впевненим у реальній спроможності того ж МВС України протистояти злочинності та корупції в державі” [10, 248]. Тому потребує додаткового обґрунтування думка про те, чи варто штучно підводити ОВС під певний, науково не вивчений за прийнятністю саме для нашої держави - а фактично й не оприлюднений і не схвалений суспільством, тип моделі поліції, кулуарно реформувати систему МВС України - для самовдосконалення, самозатвердження чи для самовідновлення? Потрібно, щоб така модель поліцейської (міліцейської) організації України була нарешті офіційно визначена.

Тут доречно буде нагадати, що взагалі може розумітися під моделлю поліції. Так І.А. Горшенєва зазначає, що “поліцейська діяльність у сучасній демократичній державі визначається двома основними моделями її організації: “континентально-європейською” і “англо-саксонською (британською)”. Перша модель характеризується жорстким централізованим управлінням поліцейськими відомствами з боку держави, владною “вертикаллю” і широким обсягом повноважень поліції. До цієї групи входять Австрія, Німеччина, Італія, Іспанія, Франція. Друга (британська) модель відрізняється децентралізацією управління, владною “горизонталлю”, підвищенням рівня повноважень місцевих органів влади й меншими за обсягом поліцейськими функціями. До цієї моделі належить поліція Великої Британії... Кожна з представлених моделей має власні правові рамки, зумовлені відмінностями між двома найбільш розвиненими правовими системами - романо-германською та англо-саксонською” [11].

Зіставивши ці визначення та деякі інші ознаки, можна з максимальною часткою ймовірності вважати, що для певного прошарку реформаторів, навіть без усякого наукового обґрунтування, бажаним є саме перший тип поліцейської моделі. Оскільки вважається, що тільки він дозволяє забезпечити стабільне існування політичного режиму, стійке функціонування органів виконавчої влади держави, зокрема за умов нестабільної економічної та політичної ситуації, частих політичних і соціальних криз. Централізована модель поліцейської системи держави характеризується жорстким підпорядкуванням усіх сил забезпечення країни під прямим контролем національного керівництва й використовується виключно в унітарних державах. І з першого погляду, мабуть, власне такий тип поліцейської моделі найбільш пасує саме Україні з постійними проблемами в політичній системі та економіці, особливо в умовах сьогодишньої кризи. При цьому є сенс звернути особливу увагу на те, що, за визначен-

ням, не держава, а саме поліція, організована за такою моделлю, “дозволяє забезпечити стабільне існування політичного режиму”, а також “стійке функціонування органів виконавчої влади держави”. Це, безумовно, приваблює керівництво Міністерства та згаданої групи реформаторів спроможністю наближення міліції (поліції) до керівних важелів у державі та суттєвого розширення переліку як її завдань, так і можливостей.

Реформуючи систему ОВС України, тобто фактично обираючи на найближчі роки чи десятиріччя модель поліцейської організації, держава сьогодні вже відверто балансує як на потребі втриматись від перетворення в очі Європи та світу на сугубо поліцейську країну, так і на необхідності ефективної нейтралізації як наявних традиційних, так і супроводжуваних кризу нових кримінальних явищ, що є доволі складним завданням. І при цьому, мабуть, ніхто не бажав би потрапити під ще більший, ніж сьогодні, непрофесіоналізм та корумпованість української міліції.

Так, Україна за ст.ст. 1 і 2 Конституції України є демократичною унітарною державою, і саме означена “унітарність” держави, як відомо, є необхідною й достатньою умовою для можливості побудови в ній централізованої моделі поліцейської системи. Тому, оскільки Україна за типом правової системи належить до романо-германської правової сім’ї, і сьогодні йдеться про майбутню інтеграцію України до Європи, то, на нашу думку, вона просто змушена сприймати як даність саму континентально-європейську модель поліцейської організації, характерну для романо-германської правової сім’ї. І навіть більше - дотримуватись її та будувати її в майбутньому. А оскільки неодмінними елементами будь-якої правової системи є законодавство (у нашому випадку - поліцейське, держав романо-германської правової сім’ї), законність і порядок (забезпечувані поліцейськими органами), установи (правоохоронні поліцейські), практика (поліцейська), правовідносини (поліцейські), права і свободи громадян (захист поліцейськими органами) тощо, то при переході на шукану модель поліції треба звертати увагу насамперед на означені складові. Те ж саме можна сказати й про поліцейські функції, поліцейські місії, поліцейські зв’язки, поліцейські навчальні заклади, поліцейську науку та ін.

При цьому не можна не зазначити, що дуже близько від шляхів вирішення цієї проблеми знаходилася О.В. Тюріна, у дисертації якої навіть йшлося про “можливість запозичення позитивного досвіду організації і функціонування систем правоохоронних органів Німеччини, Франції, Англії, США для реформування системи правоохоронних органів України” [9, 4]. Але знов-таки, ця “близькість” і виявилася хибною, оскільки для реформування системи правоохоронних органів України за взірцем нею пропонувалися системи правоохоронних органів не тільки Німеччини та Франції, але й Англії та США, які належать до іншої, англо-саксонської правової сім’ї.

Зокрема, А.В. Биков так характеризує континентально-європейську модель поліцейської організації [12]:

- декілька самостійних, деполітизованих, які мають особливий правовий статус, правоохоронних поліцейських організацій різної підпорядкованості, які володіють повноваженнями, що перетинаються в галузі забезпечення громадської безпеки: національної поліції і жандармерії;

- широкі повноваження міністерства внутрішніх справ у різних галузях суспільного життя: перша - суто

поліцейська, друга - вирішення різних внутрішніх, соціальних та адміністративних проблем. Разом із тим, МВС не належить провідне місце серед правоохоронних органів;

- наявність інституту префектів;
- діяльність національних поліцій і жандармерії підрозділяється на два види: судову і адміністративну;
- постійний і жорсткий контроль з боку влади;
- наявність муніципальної поліції як резерву національної поліції.

І вже сьогодні можна помітити істотну розбіжність між цією моделлю та українськими реаліями, які потребують виправлення - в Україні, наприклад, "МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, захисту об'єктів права власності, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, безпеки дорожнього руху, громадянства, імміграційної та паспортної роботи, протидії незаконній міграції"; ліквідована місцева (муніципальна) поліція (міліція); лише номінально деполітизовані ОВС; "взаємоперетинні повноваження в галузі забезпечення громадської безпеки" сьогодні офіційно вважаються недоліком українських ОВС та інших правоохоронних органів та ін.

Таким чином, ми конкретизували тип європейської моделі поліцейської організації, на яку сьогодні мають орієнтуватись українські ОВС у процесі євроінтеграції. Але "європейська модель МВС" не є "кінцевим пунктом реформування" ОВС України. По-перше, треба більш ретельно вивчити сутність цієї моделі та досвід діяльності за нею європейської поліції - на етапі розробки Концепції реформування ОВС важливим є глибоке розуміння моделі. А по-друге, можливо, слід би взагалі казати навіть про тимчасовість застосування централізованої поліцейської моделі саме на перехідному етапі відновлення економіки та налагодження політичного спокою в державі, а потім розглянути переваги й інших моделей. Наразі розгляд цієї проблеми викликає більше запитань, ніж надає відповідей, оскільки не існує жодної практичної моделі роботи демократичної поліції, яку можна було б почерпнути з книг. Немає жодного повного набору організаційних структур управління, оперативної роботи поліції, механізмів підзвітності та структурних зв'язків із суспільством і державою, які втілювали б демократичні норми й очікування. Є конкретні специфічні методи роботи та практичної діяльності, яка відображає демократичні принципи і які можуть бути проаналізовані та адаптовані.

З огляду на викладене, доцільно:

- а) рекомендувати прийняти за основу побудови ОВС України (і, відповідно, міністерства загалом) континентально-європейську модель поліцейської організації, властиву романо-германській правовій сім'ї;
- б) укласти рекомендований тип моделі поліцейської організації в Україні в Концепцію реформування системи органів внутрішніх справ України;
- в) привести українську нормативно-правову базу щодо діяльності ОВС до узагальнених європейських норм, зокрема Рекомендацій Ради Європи;

Література

1. Зозуля І.В. Теорія і практика реформування системи МВС України [текст]: монографія / І.В. Зозуля. - Х.: Харків юридичний, 2008. - 480 с.
2. Зозуля Є.В. Формування нормативно-правової бази та організаційне забезпечення міжнародного співробітництва МВС у боротьбі зі злочинністю в умовах становлення української державності [текст] / Є.В. Зозуля // Наука. Релігія. Суспільство. - 2009. - № 3. - С. 36-43.
3. Зозуля Є.В. Міліція України в умовах становлення незалежної держави (90-ті рр. XX ст.) [текст]: монографія / Є.В. Зозуля. - Донецьк: Наук.-досл. та ред.-вид. відділ Донецьк. юрид. ін-ту МВС, 2004. - 188 с.
4. Михайлова Г. Експерти Ради Європи сприяють реформуванню української міліції. - [Електронний ресурс]: <http://mvsinfo.gov.ua/official/2006/04/270406_1.html>. - 27.04.2006.>.
5. Курс - на євроінтеграцію. - [Електронний ресурс]: <<http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/71104>>. - 31.07.2007.>.
6. Кулешов Р.В. Организационные и правовые основы деятельности полиции и жандармерии Австрии: дисс... канд. юрид. наук: 12.00.14. Всеросс. науч.-исслед. ин-т МВД России [текст] / Р.В. Кулешов - М., 2003. - 156 с.
7. Калаянов Д.П. Місце та роль парламентського контролю в правоохоронній політиці західноєвропейських держав [текст] / Д.П. Калаянов // Вісник Академії управління МВС України. - 2009. - № 4. - С. 39-42.
8. Федченко О. Структура поліцейських органів держав ЄС та правове регулювання їх діяльності [текст] / О. Федченко // Актуальні проблеми управління та службово-оперативної діяльності органів внутрішніх справ у сучасний період розвитку державності України: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. [Київ, 26 жовт. 2007 р.]. - К.: МП Леся, 2008. - С. 72-77.
9. Тюріна О.В. Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 "Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень". Київськ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка [текст] / О.В. Тюріна - К., 2001. - 18 с.
10. Зозуля І.В. Організаційно-правові засади контролю діяльності та реформування силових і правоохоронних структур України [текст] / І.В. Зозуля // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). - 2007. - № 17. - С. 239-253.
11. Горшенева І.А. Полиция в механизме современного государства: Теоретико-правовые аспекты: автореф. дисс... канд. юрид. наук: 12.00.01 "Теория и история права и государства; история правовых учений" [текст] / И.А. Горшенева. - Юридический институт МВД России. - М., 2002. - 28 с.
12. Быков А.В. Организационно-правовые основы деятельности жандармерии западноевропейских государств в обеспечении общественной безопасности: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 [текст] / А.В. Быков. - М., 1998. - 177 с.

Кубаєнко А.В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративної діяльності
ОВС та економічної безпеки
ОДУВС

Надійшла до редакції: 04.12.2014