

УДК 351.741(100)

Машніцька Н. В., здобувач ХНУВС

Зарубіжний досвід застосування переконавання в правоохоронній діяльності

Стаття присвячується застосуванню методу переконання в діяльності правоохоронних органів країн західної Європи та США. Виділено основні форми застосування переконання в правоохоронній діяльності: правове виховання, освіта, обмін передовим досвідом, заохочення, а також можливості їх застосування в Україні.

Ключові слова: переконання, освіта, обмін передовим досвідом, заохочення, США, країни Європи, довіра.

Статья посвящается применению метода убеждения в деятельности правоохранительных органов стран западной Европы и США. Выделены основные формы применения убеждение в правоохранительной деятельности: правовое воспитание, образование, обмен передовым опытом, поощрения, а также возможности их применения в Украине.

Ключевые слова: убеждение, образование, обмен передовым опытом, поощрение, США, страны Европы, доверие.

The article is devoted to the application of the method of persuasion in law enforcement in Western Europe and the United States. Highlighting the main forms of persuasion, such as legal upbringing, education, sharing of best practices and promotion and their possible use in Ukraine.

Keywords: the beliefs, education, sharing of best practices, encouragement, USA, Europe, and the trust.

Актуальність теми. Нині доволі часто в науковій літературі вчені дискутують з приводу сутності та змісту поняття державного управління. Даним питанням займалися такі вчені-адміністративісти як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, А.Т. Комзюк, Р.С. Мельник, О. М. Музичук, С. Г. Стеценко та багато інших. Так, наприклад, В.Б. Авер'янов зазначав, що управління — це владно-організуючий вплив керуючих суб'єктів на спільну діяльність людей з метою їх впорядкування, координації та спрямування задля ефективного досягнення загальних (спільних) цілей і завдань цієї діяльності [1, с. 243]. Дане розуміння категорії державного управління розглядалось через призму примусу та підкорення. Проте таке розуміння поняття управління є лише одним із багатьох варіантів тлумачення зазначеної категорії. У даному випадку державне управління ототожнюється з владою. Із цього приводу слід зазначити, що Україна проголосила себе демократичною державою, що отримало відображення в ст. 1 Конституції України, відповідно до якої Україна є суверенна та незалежна, демократична, соціальна, правова держава [2]. Здійснення державного управління тільки через метод примусу та підкорення характерно для держав з авторитарним режимом, проте для держав з демократичним шляхом розвитку управління здійснюється головним чином через метод переконання, який ґрунтується на авторитеті держави, повазі до конституції та законів.

Метою даної статті є аналіз наукових теорій національного та міжнародного законодавства для визначення поняття методу переконання, його форм, практики застосування даного методу в правоохоронній діяльності зарубіжних країн і можливість адаптації вищезазначеного методу на теренах сучасної України в межах концепції реформування адміністративного права. Для досягнення вищезазначеної мети вважається необхідним провести аналіз законодавчих актів та наукових теорій країн західної Європи та США, узагальнити та прокоментувати їх, а також зробити висновки щодо даної проблематики.

Виклад основного матеріалу. Переконання є методом державного управління, який обумовлює належну поведінку колективів та окремих осіб у процесі

управління та проявляється у використанні роз'яснювальної роботи й виховних заходів із метою належного виконання своїх обов'язків. При цьому, можна виокремити наступні форми переконання: правове виховання, освіта, обмін передовим досвідом та заохочення. Слід зазначити, що деякі автори, зокрема С. Г. Стеценко, відносять заохочення до окремого методу державного управління, мотивуючи це тим, що особи отримують соціальні та матеріальні пільги [3, с.174]. На нашу думку, заохочення є однією із форм переконання, адже соціальні, економічні та матеріальні блага надаються особі з метою її мотивації для належного виконання службових обов'язків.

Варто зазначити, що в науковій літературі виділяють такі види правового виховання, як: правове навчання, правова агітація та правова пропаганда. Вищенаведені складові мають вагоме значення в функціонуванні методу переконання та широко застосовуються в правоохоронній діяльності зарубіжних країн. При цьому, для реалізації даних видів правового виховання використовуються засоби масової інформації та певні форми публік рілейшинз. Американський науковець Джеймс Грунік виокремлює такі форми публік рілейшинз: 1) публіситі — посередницька модель (однобічна комунікація); 2) інформування громадськості (поширення серед населення найточнішу інформацію); 3) двостороння симетрична модель (налагодження ділових відносин зі ЗМІ); 4) двостороння асиметрична модель (стоїть на захисті інтересів організації, направлена на прийняття населенням точки зору організації) [5 с. 27-30]. У цьому контексті слід зазначити, що в розвинутих демократичних країнах поліція використовує двосторонню симетричну модель, адже налагоджені ділові стосунки із ЗМІ, які були б прийнятні для обох сторін є показником прозорості в діяльності правоохоронних органів.

Основним завданням інформування населення про стан правопорядку В. Т. Томін вважав правове виховання. Він виділяє правове виховання, як процес, що проходить декілька рівнів. Початковий рівень — це ефект знання. Другий рівень — ефект переконання. Третій — ефект дії [6, с. 5-6]. Проаналізувати цей підхід можна зробити висновок, що від початку отримання інформації проходить складний процес через її осмислення в переконання та трансформацію в поведінку людини. Правова агітація та правова пропаганда за своїм змістом дуже схожі, але в них є суттєва відмінність — мета впливу. Так, правова агітація спрямована на визнання поведінки в конкретній ситуації. Правова пропаганда, в свою чергу, спрямована на формування поведінки громадян у майбутньому.

У США найпоширеніший метод аналізу пропаганди отримав назву SCAME (Source-Content-Audience-Media-Effect) А саме, достовірність та точність інформації; зміст — тобто конкретний напрямок згідно з яким буде оцінюватися інформація; аудиторія — тобто визначення конкретного кола осіб яким буде направлено повідомлення; медіа — обирається канал для передачі інформації; ефект — передбачаються наслідки повідомлення на свідомість громадськості [7, с.72]. На нашу думку, даний метод пропаганди є найбільш вдалим, адже потребує мінімум ресурсів та часу й є відносно простим і функціональним.

Освіта, як форма переконання в поліції зарубіжних країн, особливо Європейського союзу та США має свою специфіку. Однак, можна виділити одну особливість — навчання безперервно зв'язано з практичною роботою та кар'єрним ростом. Механізми, які використовуються при цьому дуже різноманітні.

У процесі освіти в країнах США та Європи важливу увагу приділяють вивченню етики. Так, в США прийнято Кодекс поведінки працівників ФБР та Кодекс поведінки працівників ЦРУ. В Європейському союзі Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 року був прийнятий Європейський кодекс поліцейської етики. Цей документ полягав у описі реагування поліції на різні ситуації. У ньому звертається увага на те, що в демократичних країнах поліція сприяє підтримки демократії й тому громадськість схвалює здійснення

поліцією законних повноважень, поки вважає, що правоохоронні органи виконують свої повноваження належними з етичної точки зору способами та засобами, заради гідних цілей [4, с. 280, с. 200]. На основі загальноєвропейського етичного кодексу майже кожна країна створює свій власний кодекс. Даний документ допомагає сформулювати індивідуальні норми поведінки засновані на почутті гордості від приналежності до поліцейської організації та сприяє посиленню довіри населення, що в свою чергу є одним із ключових факторів, який впливає на ефективність застосування методу переконання в державному управлінні.

Дані кодекси на думку Г. Нурлибаєвої можливо розглядати лише, як нормативно-орієнтуючу складову етичного виховання працівників поліції, що є тільки окремою частиною етичного виховання [9, с. 55]. Прийняття європейського кодексу поліцейської етики та державних кодексів звичайно є великим кроком уперед, але одних слів написаних у кодексі недостатньо, хоча вони й задають напрями навчання й оцінку такого навчання. Педагогічними проблемами в професійній підготовці поліцейських у Європі займаються такі організації, як АЕРС, CEPOL. На думку цих організацій, найкращою моделлю освіти є орієнтація на навчання в процесі безпосередньої професійної діяльності [10, с. 56-57]. Адже, працівник поліції керуючись етичними нормами в своїй діяльності застосовує їх відповідно до ситуацій і не користується заданим алгоритмом дій. У кожному випадку працівник поліції може діяти творчо та нестандартно. Але він повинен пам'ятати, що його повноваження не можуть бути використані на шкоду особистості, її правам та свободам. В Україні використовується теоретична модель навчання етиці, яка не може забезпечити стовідсоткове засвоєння матеріалу, в свою чергу, комбінування теоретичної та практичної моделі забезпечить належне виховання в майбутніх офіцерів етичних і моральних цінностей.

Продовжуючи дослідження зарубіжного досвіду застосування переконання в правоохоронній діяльності варто зазначити, що обмін передовим досвідом як форма переконання на території Європейського союзу набув колосального розвитку. Це склалося історично в зв'язку зі створенням міждержавних органів та великої кількості актів міжнародного права. Так, у 1991 році Німеччина виступала з пропозицією створення загальноєвропейської поліцейської організації – Європолу, з метою обміном досвідом та координацією дій по боротьбі з організованою злочинністю. З 1994 року почався процес ратифікації конвенції про Європол. У період з 1995-1998 років обмін інформацією відбувався виключно на основі двосторонніх договорів, адже формально Європол почав працювати в 1998 році [11].

У цьому контексті слід звернути увагу на те, що Європол не володіє правозастосовними повноваженнями, тобто його співробітники не мають права проводити розслідування та затримку злочинців. Ця структура надає інформаційну, аналітичну, навчальну підтримку, а також консультує працівників поліції держав членів. Персонал Європолу являє собою розгалужену структуру куди входять не тільки працівники поліції, а також працівники фінансової поліції, митної та прикордонної служби. Кожен працівник правоохоронних органів держав члена, може отримати інформацію відправивши запит в національне бюро Європолу. Європол надає державам членам ЄС підтримку в підтриманні правопорядку шляхом: обміном інформацією; отримання, обробки та аналізом оперативної та розвідувальної інформації, надання інформаційного та технічного забезпечення; створення комп'ютерних баз; підготовці стратегічних звітів; інформаційного забезпечення розслідуванню злочинів; підготовці кадрів для національних правоохоронних органів; гармонізація методів розкриття злочинів у державах-членах ЄС; надання спеціальної техніки тощо [12].

Така форма переконання, як обмін передовим досвідом здійснюється не тільки для розкриття злочинів та підтримання правопорядку, а навіть у підготовці кадрів для служби

в поліції. З цією метою в 1996 році була створена Асоціація європейських поліцейських коледжів (далі – АЕРС) яка сьогодні включає 50 коледжів членів з 42 європейських і сусідніх європейських країнах. АЕРС пропонує щороку вибір курсів, конференцій і різних заходів, спрямованих на підтримку та розвиток поліції, навчального процесу для старших офіцерів поліції й теренах всього європейського континенту [13].

У 2005 році була створена місія CEPOL, метою якої є зібрати разом старших офіцерів поліції з поліцейських сил в Європі, щоб підтримати розвиток мережі та заохоченні транскордонного співробітництва в боротьбі зі злочинністю, забезпечення громадської безпеки та правопорядку шляхом організації навчальних заходів і результатом наукових досліджень. CEPOL організує кожного року близько ста курсів, семінарів і конференцій на рік з ключових питань, що мають відношення до діяльності поліції. Реалізація заходів відбувається в коледжах національних навчальних закладів поліції держав-членів [14].

Створення вищезазначених організацій консолідує обмін позитивним досвідом між державами членами, що дозволяє постійно та безперервно удосконалювати способи розкриття злочинів, підготовки кадрів для правоохоронних органів, що є необхідним в умовах боротьби із транснаціональною злочинністю.

Заохочення в діяльності поліції, як форма переконання має величезну роль, адже воно має на своїй меті компенсувати важку працю, мінімізувати корупційні діяння та стимулювати службову діяльність. Розглянемо заохочення поліції на прикладі США, а саме міста Нью-Йорк. Застосовуються такі види заохочень: моральне, матеріальне та морально-матеріальне.

Так, у якості морального заохочення в більшості випадків керівництво поліцейського департаменту нагороджує своїх працівників почесними відзнаками. Наприклад, почесна медаль присвоюється за акти хоробрості та доблесті, виконуваної з загрозою для життя та здоров'я, як на службі так і поза нею. Бойовий хрест присвоюється для поліцейських, які проявили героїзм у особистій сутичці з озброєним злочинцем в умовах особистої небезпеки для життя. Медаль за відвагу присвоюється працівникам поліції, які виявили особисту хоробрість при виконанні покладених на них обов'язків в умовах неминучої особистої небезпеки для життя [15].

Щодо матеріальних заохочень, то їх отримує досить невелика кількість поліцейських. У штаті Нью-Йорк існують премії, які присвячуються пам'яті загиблим під час виконання службових обов'язків, або осіб які зробили колосальний внесок, щодо діяльності поліції по охороні громадського порядку. Наприклад, премія Теодора Рузвельта присвоюється працівникам поліції, які після тяжких травм чи хвороб повернулися на службу та не уявляють свого життя без неї [16]. Окрім цього, офіцери, які сумлінно виконували свої службові обов'язки можуть отримати стипендії на навчання в різних коледжах та університетах по всій країні. Яскравим прикладом для цього є стипендія імені Річарда Л. Гельба, яка присвоюється щорічно та надає право навчатися в Гарвардському університеті [17].

До морально-матеріальних видів заохочень потрібно віднести вручення поліцейським певних видів матеріальних премій з наданням права носити відповідну медаль. Прикладом цього можуть бути заохочувальні премії та премії за виняткові заслуги [15]. Вищенаведені відзнаки для працівників поліції мають велику соціальну та моральну цінність, адже не кожен поліцейський може похвалитися такою нагородою, що в свою чергу підвищує авторитет серед колег і громадськості, є для них дійовим прикладом, а отже, мета переконання була досягнута в повній мірі. Разом із тим, у цьому контексті варто звернути увагу на те, що підвищення звання за сумлінне виконання своїх службових обов'язків, як вид заохочення в США не застосовується.

Усі види заохочень надаються виключно за участю спеціального фонду (New York City Police Foundation), який був створений, як незалежна, некомерційна організація для сприяння діяльності поліції, для поліпшення громадської безпеки та є єдиною організацією яка має повноваження по збору коштів від імені поліції Нью-Йорку [18].

Слід зазначити, що поліція, окрім власних співробітників, заохочує громадськість у розкритті злочинів. Так, наприклад, за будь-яку інформацію, що призведе до арешту осіб, які здійснюють графіті-вандалізм встановила винагороду в 500\$, за інформацію про осіб, котрі мають незаконну вогнепальну зброю 1000\$, та за інформацію, котра призведе до арешту осіб, які вчинили насильницький злочин 2000\$ [19]. Окрім вищенаведеного, поліція може встановлювати нагороди за будь-яку інформацію, що призведе до розкриття злочинів чи арешту осіб, які вчинили злочин.

У контексті досліджуваного питання варто наголосити на тому, що всі перераховані форми переконання діють при високій довірі громадськості до поліції. Довіра, а не рівень розкриття злочинів є основоположним критерієм у ефективності діяльності правоохоронних органів.

Що стосується рівня довіри до правоохоронців у нашій державі, то за даними Інституту соціології НАН України в 2013 році переважно довіряють міліції 8% і 0,8% повністю довіряють правоохоронцям. Із цього приводу варто звернути увагу на те, що, наприклад, у Польщі цей показник становить 57%, у Грузії – 87%, а в Фінляндії – 94%. При цьому, відсоток розкриття злочинів у них менший ніж в Україні. Серед низьких чинників довіри населення України до співробітників міліції можна віднести: корупцію серед працівників правоохоронних органів, яка обумовлена низькою заробітною платою та соціальною незахищеністю; низький професійний рівень; залучення міліції до політичних баталій тощо. Усі вищенаведені складові перетворюють працівників правоохоронних органів із захисників громадян, їх прав та свобод на репресивний орган, який застосовує закон у інших інтересах.

Отже, на підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що в умовах демократизації та лібералізації законодавства для найбільш ефективного застосування методу переконання в правоохоронній діяльності на державному рівні мають бути вирішені наступні питання:

- надання системі правоохоронних органів певної самостійності особливо, від політичних процесів у суспільстві, що дасть змогу зосередитися на прямих обов'язках, а не бути інструментом в політичній боротьбі;
- впровадити радикальні форми контролю за працівниками, з метою усунення корупційної складової;
- реформування системи освіти в підвідомчих закладах освіти та проходження служби з метою вирішення кадрових питань і підготовки фахових правоохоронців;
- виробити алгоритм співпраці з засобами масової інформації на принципах чесності, прозорості та щирості, що надасть змогу виробити правову модель поведінки серед громадян;
- плідно працювати з міжнародними організаціями в сфері обміну досвідом та інформацію, що підвищить шанси боротьби із транснаціональною злочинністю;
- підвищити матеріальне забезпечення працівників та їх соціальну захищеність з метою підвищення їх соціального статусу;
- реформувати систему заохочень, акцентуючи увагу на моральних і морально-матеріальних видах заохочень, що підвищить рівень їх авторитету як серед колег так і серед громадськості;
- залучати та заохочувати громадськість в охороні громадського порядку та розк-

ритті злочинів.

Вищенаведені заходи дадуть змогу підвищити продуктивність роботи правоохоронних органів у цілому, стимулювати дотримання моральних та етичних принципів, дотримуватися дисципліни та законності, як серед особового складу так і серед громадськості. Підвищити довіру громадськості до правоохоронців, що є основним критерієм їх діяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін.]; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Юстиніан, 2007. — 288 с.
2. Конституція України : Закон України : від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. / Стеценко С. Г. - К.: Атіка, 2007. - 624 с.
4. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10-ти т. / [відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. І. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко]. — К. : Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2003. — Т. 1. — 1232 с.
5. Gruning James E. What kind of Public Relations. — New York? 1984. 389 p. [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://www.redalyc.org/pdf/297/29720421004.pdf>.
6. Томин В. Т. Правовое информирование как метод оптимизации взаимодействий ОВД с населением. / Томин В. Т. // Средства массовой информации и органы внутренних дел.— Горький: ГВШ МВД СССР, 1980. — с. 5-17.
7. Кравчук О.О. Напрями діяльності підрозділів правоохоронних органів по взаємовідносинах із засобами масової інформації. / Кравчук О.О. // Право і безпека. — 2005. - №1. — с.70-74.
8. Дербичева С.А. Социальное обеспечение и карьера полицейского в системе полицейского позиционирования. / Дербичева С.А // Закон и право. — 2005. - №4. — Москва: ЮНИТИ-ДАНА. — с.70-73.
9. Нурлыбаева Г. К. О методологическом подходе к оценке полицейской морали. / Нурлыбаева Г. К. // Труды академии управления МВД России: ежекварт. журн. — 2007. - № 1. — с.145
10. Нурлыбаева Г. К. Поиск новых эффективных технологий в области нравственного воспитания руководящих сотрудников правоохранительных органов в ходе сотрудничества с высшими полицейскими учебными заведениями Европы. / Нурлыбаева Г.К. // Российский следователь. — 2006. - № 10. — с.55-57.
11. About Europol. History. [Електронний ресурс] // Режим доступу : <https://www.europol.europa.eu/content/page/history-149>.
12. Europol. About us. [Електронний ресурс] // Режим доступу : <https://www.europol.europa.eu/content/page/about-us>.
13. Welcome on the AEPС. [Електронний ресурс] // Режим доступу : - <http://www.aepc.net/>.
14. About CEPOL [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://www.cepol.europa.eu/index.php?id=about-cepol&L=0%252F%252Fcommon%252Fdb_config.inc.php%253Fbase_dir%253Dhttp%25253.
15. Wasilewski, Walter C. Medals & New York City Police Department Recognition [Електронний ресурс] // Режим доступу : - <http://beyondthelineofduty.com/Medals.html>.
16. Theodore Roosevelt Association. Police Awards. [Електронний ресурс] // Режим доступу : - http://www.theodoreroosevelt.org/site/c.elKSldOWliJ8H/b.8090885/k.9B48/Police_Awards.htm.
17. New York City Police Foundation. Scholarships & Awards. [Електронний ресурс] // Режим доступу : -<http://www.nycpolicefoundation.org/netcommunity/Page.aspx?pid=637>.
18. New York City Police Foundation. About us. [Електронний ресурс] // Режим доступу : - <http://www.nycpolicefoundation.org/netcommunity/Page.aspx?pid=617>.
19. NYPD. Rewards. [Електронний ресурс] // Режим доступу : - <http://www.nyc.gov/html/nypd/html/home/rewards.shtml>.