

## ДІЯЛЬНІСТЬ МІЛІЦІЇ

---

---

*Григоренко Ірина Анатоліївна* –  
ад'юнк特 кафедри теорії держави  
та права Національної академії  
внутрішніх справ

### НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОГО РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

*На основі порівняльного аналізу виокремлено стратегічні напрями подальшого реформування вітчизняних органів внутрішніх справ в умовах демократичної правової держави. Визначено можливості запозичення Україною досвіду Німеччини з урахуванням національних особливостей країн.*

**Ключові слова:** правоохоронні органи; органи внутрішніх справ; реформування; євроінтеграція; роз'яснювально-превентивна діяльність; зв'язки з населенням; підготовка персоналу; виховна робота.

*На основе сравнительного анализа выделены стратегические направления дальнейшего реформирования отечественных органов внутренних дел в условиях демократического правового государства. Определены возможности заимствования Украиной опыта Германии с учетом национальных особенностей стран.*

**Ключевые слова:** правоохранительные органы; органы внутренних дел; реформирование; евроинтеграция; разъяснительно-превентивная деятельность; связи с населением; подготовка персонала; воспитательная работа.

*Based on comparative analysis highlighted the strategic directions of further police reform in Ukraine in the context of a democratic constitutional state. Identified opportunities for borrowing and use the experience of Germany in accordance with national circumstances of countries.*

**Keywords:** law enforcement authorities; organs of internal affairs; reformation; eurointegration; explain preventive activity; connections with a population; preparation of personnel; educate work.

В Україні відбуваються значні суспільні трансформації, пов'язані з розбудовою демократичної правової держави. Вони супроводжуються зміною ціннісних орієнтирів світосприйняття, засад взаємодії влади та громадянського суспільства, відходом від ментально застарілих інституціональних і нормативних моделей поведінки як окремих індивідів, так і колективних суб'єктів. Філософія суспільно орієнтованої діяльності ґрунтується на постулаті щодо необхідності налагодження тісної взаємодії органів внутрішніх справ з інститутами громадянського суспільства, їх інтеграції до системи соціальних взаємозв'язків на загальнодержавному та місцевому (локальному) рівнях [1, с. 297].

Складність і значущість цього питання зумовлює необхідність вивчення й узагальнення праць вітчизняних і зарубіжних учених-юристів, філософів, істориків, соціологів, психологів. Фундаментальними щодо проблематики правоохоронної діяльності вважаємо розроблення вітчизняних і зарубіжних правознавців, зокрема С. С. Алексєєва, В. Д. Бабкіна, Ю. М. Бисаги, С. В. Бобровник, Ю. А. Ведернікова, С. Д. Гусарева, А. М. Колодія, Н. М. Пархоменко, О. Д. Тихомирова, О. В. Тюріної, О. Н. Ярмиша та ін. Окремі аспекти проблематики правоохоронної діяльності в умовах романо-германської правової сім'ї (стосовно визначення поняття правоохоронних органів, організації та функціонування їх системи тощо) розглядали А. Е. Жалінський, В. Н. Карташов, О. В. Мінченко, О. С. Проневич, Л. С. Явич та ін. Значний внесок у розроблення зазначених проблем зробили відомі німецькі вчені, зокрема Е. Аннерс, Е. Бланкенбург, В. Гиленсен, Р. Давид, К. Хессе, К. Цвайгерт та ін.

Серед напрямів подальшого реформування системи органів внутрішніх справ найголовнішими вважаються такі: 1) пріоритетність роз'яснювально-превентивної діяльності; 2) посилення зв'язків із населенням; 3) удосконалення підготовки персоналу та виховної роботи.

Існування криміногенних чинників зумовлює необхідність ужиття превентивних заходів. Виокремлюють три рівні превенції, а саме: первинну, що полягає в зміні фізичних і суспільних умов із метою запобігання злочинності, подолання

дефіциту соціальності й позитивної правосвідомості; вторинну, що полягає у виявленні потенційних злочинців і практичному застосуванні до них правових засобів утримання від учинення кримінально каранних діянь; третинну, що визначається як відповідне провадження щодо злочинців на стадії відбування покарання та подальшої ресоціалізації [2, с. 12].

Кримінальна превенція (у німецькому поліцейському праві останнім часом уживається дефініція «превентивна боротьба зі злочинністю») полягає в запобіганні злочинам у межах кримінальної юстиції шляхом призначення покарання за вчинене протиправне діяння. Вирізняють негативну та позитивну кримінальну превенцію. Негативна полягає в цільовому впливі на потенційних правопорушників із метою їх утримання від учинення протиправних діянь. Позитивна кримінальна превенція передбачає підвищення рівня правосвідомості населення шляхом поновлення справедливості під час розгляду кримінальних справ, чому об'єктивно сприяє публічний характер судочинства й оприлюднення вироків, а також можливість висвітлення судового процесу в друкованих засобах масової інформації. Кримінальна превенція здійснюється в межах міжвідомчого співробітництва поліції та органів юстиції шляхом поширення поліцейської інформації.

Західні дослідники наголошують, що превентивній (проактивній) діяльності поліцією традиційно приділялося недостатньо уваги. На їх думку, структура робочого часу персоналу поліції раніше виглядала таким чином: 38,5 % робочого часу – реактивна діяльність (реагування на повідомлення про вчинені правопорушення, підготування документів тощо); 29,4 % – підготовча діяльність (планування, навчання тощо); 21,2 % – відпустки, вихідні дні й лікування; 10,9 % – роз'яснювально-превентивна (проактивна) діяльність [3, с. 14]. Відносно незначний обсяг відведеного на роз'яснювально-превентивну діяльність часу пояснювався недооцінкою важливості цього напрямку й абсолютизацією факту існування апарату поліції як чинника, що стримує злочинність.

Стратегічними напрямками превентивної роботи міліції (поліції) визнано запобігання молодіжній і насильницькій злочинності, кіберзлочинності, наркозлочинності, злочинності у

сфері власності, загальний захист (навчання поліцейським технологіям захисту) окремих соціальних категорій (неповнолітніх, жінок, осіб похилого віку, жертв злочинів, недієздатних осіб, представників окремих професійних груп), інспірування та реалізацію локальних акцій самопомоги тощо. Загалом віктимологічний напрям превенції правопорушень вважається одним із пріоритетних, оскільки не потребує суттєвих матеріальних витрат і націлений на забезпечення самозахисту людей (передбачає ознайомлення населення з методиками особистого захисту, захисту родини, житла та власності від злочинних посягань, а також реалізацію програм захисту потерпілих і свідків з кримінальних справ, створення асоціацій потерпілих від злочинів осіб тощо).

Роз'яснювально-превентивна діяльність міліції (поліції) тісно пов'язана з її іміджем. Цілеспрямована робота щодо покращання іміджу міліції триває в Україні з початку 90-х років ХХ ст. Головною метою визнано поглиблення суспільної довіри, поновлення престижу служби та підвищення ефективності роботи. Як зазначають учені, лише 20 % громадян черпають уявлення про зазначений орган із власного досвіду, а у 80 % населення сприйняття цього державного інституту формується виключно через мас-медіа [4, с. 25–28]. Робота прес-офіцера (речника) поліції – єдина форма активності в цій площині. Тому досить важливим є рівень професійності щодо реалізації інформаційної політики міліції (поліції) загалом та її організаційних одиниць зокрема. Прес-офіцер уповноважений підтримувати контакти із засобами масової інформації, інформувати громадськість щодо успіхів формації та особливих досягнень окремих працівників, організованих акцій та інноваційних підходів, а також акцентувати увагу громадськості на актуальних проблемах забезпечення публічної безпеки та викорінення соціальних патологій.

Загальне сприйняття населенням міліції (поліції) як органу державної виконавчої влади значною мірою залежить від ефективності функціонування інституту дільничних інспекторів. Дільничний інспектор («офіцер першого контакту») – це наділена широкими владними повноваженнями посадова особа, яка безпосередньо контактує з населенням, проводить

профілактичну (превентивну) роботу на території обслуговування, своєчасно та професійно реагує на повідомлення про вчинення правопорушень.

Пріоритетними напрямками діяльності поліції на локальному рівні визнається запобігання й обмеження загроз для публічного порядку, підвищення почуття безпеки в середовищі місцевих мешканців і подолання побоювань стати жертвою злочину, покращання контактів із населенням, підвищення якості життя, формування нового іміджу працівника поліції, який служить суспільству, усвідомлює його потреби та сподівання, належним чином реагує на людські проблеми. Таке розуміння цілей поліції свідчить про прагнення переглянути усталені погляди щодо її ролі як єдиної інституції, відповідальної за безпеку територіальних громад і протидію злочинності на цьому рівні. Забезпечення правопорядку на місцевому рівні має значно ширший вимір, ніж примус до дотримання правових приписів і традиційне функціонування поліції [5, с. 20].

Вивчивши правоохоронний досвід Німеччини та інших європейських країн, вважаємо за необхідне запровадити ключові елементи соціальної спрямованості англосаксонської моделі, що передбачає децентралізацію діяльності поліції і визнає безальтернативність закріплення партнерської (а не домінантної) моделі взаємовідносин поліції та суспільства. Реалізація концепції «Community Policing» передбачає надання територіальним органам внутрішніх справ широких можливостей для самостійних дій з урахуванням особливостей криміногенної обстановки й очікувань населення.

У контексті «приватизації (роздержавлення) публічних завдань» у європейських державах спостерігається тенденція приватизації окремих завдань поліції, тобто їх передачі (делегування) іншим суб'єктам правоохоронної діяльності, у тому числі й недержавним інституціям (приватним детективним агентствам, охоронним фірмам, службам безпеки). Досвід німецької поліції свідчить, що налагодженню партнерства між поліцією та населенням на локальному (територіальному) рівні сприяє реалізація стратегії «партнерства заради спокою» («Gemeinwesenbezogene Polizeiarbeit») як своєрідного консенсусу

між державною і комунальною політикою, прояву «демократії в дії» та «самоврядування порядку». Зазначена стратегія ґрунтується на постулаті щодо необхідності налагодження громадської взаємодії з метою встановлення контролю над злочинністю та посилення почуття безпеки населення, а також кореспондується з доктринами «нульової толерантності» та «сусідської самооборони». Стратегія передбачає запровадження нової моделі управління поліцією, її переорієнтацію на переважне виконання сервісної (обслуговувальної) функції та підвищення культури поліцейської роботи.

Важливим елементом наближеної до населення поліцейської роботи є нове розуміння завдань поліції, що першочергово орієнтується на споживача (тобто суспільство, локальні спільноти, громадян), налагодження контактів між поліцією та громадськими осередками (родина, школа тощо), децентралізацію поліцейської організації, коригування повноважень, кооперування органів місцевого самоврядування і поліції. Утілюючи стратегію «Community Policing», персонал поліції має зосереджуватися на превенції та усуненні деструктивних чинників, що поширюють почуття страху (вулична проституція, агресивне жебрацтво, засмічення громадських місць, галаслива поведінка, графіті тощо). Реалізація курсу «наближення до населення» і загальна націленість на розв'язання місцевих проблем потребують від персоналу поліції комунікативних умінь і навичок, високого рівня загальної культури та професійної підготовки, що зумовлює перегляд підходів до професійної підготовки персоналу.

Однією з найефективніших «моделей безпеки» є також створені на волонтерських засадах добровільні громадські формування, до яких належать «добровільні поліцейські служби» (Баден-Вюртемберг, Гессен), «варти безпеки» (Баварія, Саксонія), що повинні підтримувати органи поліції у сфері «комунальної кримінальної превенції» та здійснення превентивної боротьби зі злочинністю, тобто їх діяльність передбачає виконання окремих завдань у сфері захисту від небезпеки на рівні територіальної громади. Добровільні громадські поліцейські служби діють суто на підставі державної

«ліцензії», що є об'єктивним наслідком легітимізації держави як монополіста в застосуванні примусу.

Одним із важливих напрямів зміцнення зв'язків органів внутрішніх справ із місцевим населенням є врахування громадської думки, аналіз якої дає змогу виявляти проблеми антагоністичних проявів у відносинах між працівниками міліції та населенням, своєчасно вживати заходів щодо поліпшення стосунків із населенням, а також узагальнювати уявлення людей про ті чи інші напрями діяльності або якості міліції. Цінність громадської думки полягає ще й у тому, що вона пропонує шляхи вдосконалення роботи органів внутрішніх справ [6, с. 320–330]. Самопочуття людей, відчуття загрози, нездатність захистити себе та свою сім'ю власними силами багато в чому визначають і ставлення населення до міліції. Ставлення до міліції – це узагальнений показник її діяльності, що переконливо свідчить про статус міліції в суспільстві, готовність громадян до співробітництва з органами правопорядку.

Ефективність діяльності поліції (міліції) залежить від якості кадрового забезпечення. Визначальним критерієм характеристики кадрів є рівень фахової підготовки. Освітній і культурний рівень працівників є основоположним чинником удосконалення поліцейської роботи.

Оскільки сьогодні більшість працівників органів внутрішніх справ мають незначний стаж практичної роботи, невідкладного розв'язання потребує питання адаптації молодих фахівців у відповідних службах, набуття ними професійної майстерності. Слушно з цього приводу зазначає М. С. Городецька: «Прискорити процес підвищення працівником професійної кваліфікації може існуючий інститут наставників» [7, с. 12]. Проте внаслідок відсутності достатньої кількості досвідчених працівників сьогодні цей інститут реально практично не працює.

Беззаперечним є той факт, що професійне становлення правоохоронців здебільшого відбувається вже на практиці, де вдосконалюються вміння та навички, отримані під час навчання. Тому особлива увага керівників підрозділів усіх рівнів повинна приділятися проведенню з підлеглими занять у межах службової підготовки (на цьому наполягають майже 80 % опитаних

правоохоронців), оскільки саме такі заняття сприяють професійному зростанню.

Слід звернути увагу на відомчі вищі заклади освіти, зокрема, привести їх кількість і структуру у відповідність із реальними потребами регіонів у підготовці спеціалістів відповідної кваліфікації. Це дасть змогу оптимізувати процес підготовки фахівців для правоохоронних органів, у тому числі терміни навчання, попереджуватиме «перевиробництво» фахівців для правоохоронної системи, сприятиме зниженню плинності кадрів. Підготовки спеціалістів для конкретної служби, конкретного підрозділу повинно здійснюватися на рівні державного замовлення з гарантованим кінцевим результатом – призначенням на конкретну посаду конкретного спеціаліста.

З метою усунення формалізації та зайвого «теоретизування» розгляд окремих тем у системі службової підготовки повинен обов'язково супроводжуватися використанням апробованих на практиці методичних рекомендацій, спеціальної літератури, прикладів із практики, можливостей інформаційних відомчих сайтів. Для якісного проведення занять із курсу іноземної мови професійного спрямування нами розроблено комплексний тематичний план і навчальні програми, що використовуються в підрозділах апарату МВС України та надані вищим навчальним закладам.

Для порівняння, у Німеччині, де діють багаторівневі системи професійної підготовки, зумовлені рівнями поліцейської ієрархії та професійної освіти [8, с. 40–41], виокремлено три базові рівні професійної освіти (початкова підготовка, поглиблена професійна освіта й підготовка вищої ланки управлінських кадрів), а також налагоджено розгалужену багатопрофільну систему підвищення кваліфікації та перепідготовки поліцейських кадрів. На території німецьких федеральних земель функціонують поліцейські навчальні заклади, на базі яких здійснюється підготовка фахівців для всіх служб поліції.

Земельні поліцейські школи забезпечують початкову підготовку та підвищення кваліфікації працівників поліції. Слід зазначити, що кожна федеральна земля має власну поліцейську школу, й організаційна структура цих шкіл схожа. Так, у поліцейській школі Гессена функціонують такі навчальні



підрозділи: управління застосуванням поліцейських сил, боротьби з кримінальною злочинністю, безпеки дорожнього руху, діяльності спеціальних підрозділів, інформаційної та комунікаційної техніки, службового собаківництва, тренувальний центр тощо. Поліцейські школи мають на меті ґрунтовну теоретичну та практичну підготовку. Теоретичний курс передбачає вивчення галузевих юридичних навчальних дисциплін (кримінального права, поліцейського права, управління, державного й конституційного права, безпеки дорожнього руху, службового права), криміналістики, теорії управління поліцією, учення про застосування поліцейських сил, а також політичну підготовку. До професійно орієнтованих навчальних дисциплін належать вогнева теоретична та практична підготовки, тактико-спеціальна підготовка, вивчення прийомів самозахисту, опанування курсу екстреної медичної допомоги. Особлива увага приділяється несенню служби, фізичній підготовці та набуттю навичок міжособистісного спілкування.

Однією з ключових ланок у системі спеціалізованих навчальних поліцейських закладів країни є Академія підвищення кваліфікації працівників поліції (Північний Рейн-Вестфалія, м. Мюнстер), створена для перепідготовки й підвищення кваліфікації середнього начальницького складу. Тематика занять розробляється залежно від змін нормативно-правової бази, стану криміногенної ситуації, появи нових видів злочинів тощо [8, с. 40–41].

Виховна робота в німецькій поліції є цілеспрямованою діяльністю начальницького складу, працівників кадрових апаратів і громадських інститутів щодо формування в особового складу високих громадянських, соціально-психологічних і професійних якостей. Організація виховної роботи з персоналом є одним із пріоритетів управлінської діяльності, що зумовлено прагненням до покращання морально-психологічного стану особового складу, зміцнення законності та службової дисципліни, підвищення якості виконання оперативно-службових завдань і поглиблення партнерської взаємодії з населенням [9, с. 104–108].

Головна роль в організації виховної роботи належить керівному складу поліції. Аналіз позитивного досвіду свідчить,

що мета виховної роботи в поліції полягає у: ствердженні основоположних світоглядних цінностей, професійно значущих якостей та етичних принципів; формуванні комунікативної компетентності персоналу; запобіганні проявам професійної деградації, девіантної поведінки та соціальних патологій у поліцейському середовищі; активізації сфери відомчої культури; формуванні готовності та вміння протистояти негативному інформаційно-психологічному впливу організованих злочинних співтовариств; використанні духовного і культурного потенціалу традиційних конфесій тощо.

Проведення виховної роботи з особовим складом поліції Німеччини орієнтовано на морально-етичну домінанту поведінки людини. Формування національної концепції поліцейської деонтології Німеччини почалося після оприлюднення в 1945 р. «Сімох заповідей поліцейських службовців», розроблених Британською військовою адміністрацією для чинів німецької поліції [10, с. 72]. Цей документ вважається прообразом перших європейських деонтологічних кодексів поліції. У ньому закріплено низку основоположних понять і моральних вимог до поліцейських, а саме: «вірність у виконанні обов'язку», «гордість за належність до поліції», «безпристрасність, непідкупність, справедливість», «непорушна строгість і мужність у боротьбі зі злочинністю», «увічливість, скромність і доброзичливість відносно законослухняних громадян», «готовність допомогти, особливо дітям, людям похилого віку і німецьким людям».

Зазначимо, що в Україні протягом липня–листопада 2013 року, відповідно до вимог наказу МВС України «Про питання діяльності комісій з етики та службової дисципліни» від 7 серпня 2013 року № 750, в усіх ГУМВС, УМВС України було створено комісії з етики та службової дисципліни, затверджено їх персональний склад та організовано роботу [11].

Отже, тенденція до наближення (інтеграції) відомих у світі національних правових систем, що останніми роками стає дедалі відчутнішою, зумовлює визначення напрямів реформування органів внутрішніх справ з урахуванням як досвіду інших країн, зокрема Німеччини, так і національних правових традицій, ментальності й визнаних практикою напрацювань. Поетапна

реорганізація МВС України передбачає його перетворення на багатофункціональне відомство європейського зразка, на яке покладено реалізацію адміністративно-розпорядчої функції у сфері забезпечення внутрішньої (публічної) безпеки на засадах багатопрофільності, демілітаризації та розумної децентралізації управління. Розглянуто перспективи впровадження нової моделі організаційної роботи органів внутрішніх справ з їх переорієнтацією на виконання обслуговувальної (сервісної) функції та підвищення культури поліцейської роботи. Реалізація в Україні прийнятої в Німеччині та інших європейських країнах концепції «Community Policing» передбачає надання територіальним органам внутрішніх справ широких можливостей для самостійних дій з урахуванням особливостей криміногенної обстановки й потреб населення.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Sterbfling A. «Buergerfreundlichkeit der Polizei» und «Focus-Polizeitest» – einige punktuelle Vergleiche / A. Sterbfling Polizei. – 2002. – Heft 11.
2. Massnahmen zur Praevention von Gewalt an Schulen Bestandaufnahme von Programmen im deutschsprachigen Raum. – Berlin : Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e.V., 2009.
3. Wilfried Thewes, Joachim Burghem, Anton Sterbfling «Soziale Kompetenz als Schlüsselqualifikation des modernen Polizeiberufes». Schriftenreihe. Band 9. – Rothenburg, 2001.
4. Работа полиции с ориентацией на нужды населения // Переводы материалов о практике деятельности правоохранительных органов зарубежных стран. – 1999. – № 10. – С. 25–28.
5. Rothfuss U. Der Polizeibeamte – anders als andere Menschen? Ueber die Soziologie des Berufes eines Polizeibeamten. – Villingen-Schwenningen : Hochschule fuer Polizei. – 2001.
6. Плішкіна Н. О. Питання формування громадської думки у дзеркалі проблем взаємодії міліції та засобів масової інформації / Н. О. Плішкіна // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. – 2001. – № 1 (4). – С. 320–330.
7. Городецька М. С. Кримінально-процесуальна компетенція слідчого органів внутрішніх справ : автореф. дис.

на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / М. С. Городецька. – Д. : ДДУВС, 2010. – 20 с.

8. Ольховников Ю. Н. Функции и новые направления деятельности полиции ФРГ. Профессиональная подготовка кадров : [пособие] / Ольховников Ю. Н., Саукин А. Н., Сердюк Н. В. – М. : Акад. упр. МВД России, 2000. – 144 с.

9. Григоренко И. А. Подготовка кадров полиции Германии и использование этого опыта в реформировании органов внутренних дел Украины / И. А. Григоренко // Подготовка кадров милиции/полиции в странах Европы: современное состояние, проблемы, перспективы : материалы междунар. конф. (Киев, 4 мая 2012 г.). – К. : Нац. акад. внутр. дел, 2012. – С. 104–108.

10. Франке З. Профессиональная этика полицейского / З. Франке. – Мюнстер, 1991. – 72 с.

11. Комісії з етики розпочали роботу // Іменем Закону. – 2014. – № 3 (5909). – 16 січ. – С. 14–15.