

УДК (4)351.74

Р. Г. Ботвінов, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри філософії,
соціології державного управління
Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління Національної академії
державного управління при Президентіві України

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННОЇ СЛУЖБИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Проаналізовано організаційні засади діяльності правоохоронної служби. Актуалізовано потребу визначення ключових ознак правоохоронної публічної служби в умовах суспільних трансформацій.

Визначено специфіку мілітаризованої державної служби, підкреслено особливості правоохоронної служби з урахуванням зарубіжного досвіду.

Ключові слова: державна служба; функції державної служби; класифікація державної служби; спеціалізована державна служба; правоохоронна служба.

This article analyzes the organizational principles of law enforcement service. According to the author, in terms of social transformation actualized need to identify key features of public law enforcement service.

The specificity of militarized civil service highlighted features law enforcement services on the basis of international experience.

Key words: public service; public service functions; classification of public service; specialized civil service; law enforcement service.

Постановка проблеми. У сучасних умовах особливого періоду в Україні актуалізуються проблеми безпеки особистості і держави. У цій ситуації виникає потреба удосконалення діяльності правоохоронних органів. Проте існування правоохоронної служби та її самостійне законодавче регулювання не визначено Законом України “Про державну службу”. Процеси демократичних перетворень, які відбуваються нині в Україні, не обмежується лише цією функцією, що більш властиво поліцейській, а не правовій державі. Наразі завдання і цілі правоохоронної служби значно ширші, вони охоплюють ціле коло правових, соціальних і моральних явищ. Отже, існує потреба вивчення особливостей організації правоохоронних служб в умовах суспільних реформ, з урахуванням перспективного зарубіжного досвіду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання організації правоохоронної служби зарубіжних країн знайшли відображення у працях І. Арістової, В. Губанова, О. Горшкової, В. Доненка, І. Зозулі, В. Ковальської, С. Коломойцева, М. Криштановича, Н. Матюхіної, С. Петкової, О. Проневича, О. Серьогіна, А. Скрипнюка, В. Ченцова, Т. Чубари та інших, проте правоохоронна державна служба ще не стала об’єктом окремого дослідження.

© Р. Г. Ботвінов, 2016

Мета статті – аналіз зарубіжного досвіду організації діяльності правоохоронної служби та визначення можливостей його імплементації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Важливий критерій класифікації публічної служби – наявність її у функціональному навантаженні правоохоронної діяльності. У широкому плані правоохоронну діяльність виконують органи всіх гілок державної влади. Їх сукупна узгоджена робота становить зміст правоохоронної діяльності держави, спрямованої на охорону права та зміцнення правопорядку.

Основна особливість правоохоронної служби – це те, що вона, з одного боку, виявляється формою здійснення правоохоронної діяльності держави, а з іншого – елементом (різновидом) публічної служби. Іншими словами, накладення на правоохоронну діяльність принципів публічної служби визначає її специфіку як особливої організації правоохоронної діяльності держави. Це означає, що ця діяльність за своїм змістом – правоохоронна, а за способом її організації і здійснення – службова діяльність професіоналів, яких винаймає держава для виконання певних завдань в охороні права.

Уявлення про місце і роль правоохоронної служби у системі державного управління було б неповним без вивчення досвіду зарубіжних країн в організації і правовому забезпеченні аналогічної діяльності. Слід відразу зазначити, що механічне перенесення в українську дійсність зарубіжного досвіду організації правоохоронної служби навряд чи може дати позитивний результат.

Усі держави пов'язані між собою міжнародним правом, і права людини на безпеку в кожній з них захищені національним законодавством. Ступінь реалізації права людини на безпеку в державі значною мірою залежить від неухильного дотримання та виконання законів. Отже, міжнародні стандарти із захисту прав і свобод людини в більшості випадків можуть бути безпосередньо спрямовані на регламентацію діяльності правоохоронних органів [1].

При цьому за всією подібністю державного устрою багатьох держав кожна з них унікальна, у кожній діє своя система органів, котрі здійснюють правоохоронну діяльність. Більше того, у багатьох із них в організації правоохоронних органів віддається перевага місцевим громадам, які мають іноді значні етнокультурні відмінності, що визначають особливості системи правоохорони окремого регіону або суб'єкта федерації (наприклад, у США). Слід мати на увазі, що зарубіжний досвід дає можливість уникнути окремих негативних моментів у реформуванні правоохоронної діяльності, але не може дати універсального або оптимального рецепту організації правоохоронної служби.

Ще один момент, який слід враховувати, використовуючи зарубіжний досвід на практиці. Йдеться про використання в теоретичних дослідженнях так званих “моделей”. Виділення моделей – результат порівняльного методу дослідження широкого кола об'єктів, який дозволяє знайти спільне та відмінне серед них. Однак будь-яка модель – це не еталон, до втілення якого слід прагнути, а лише науковий результат, який може бути врахований або відкинутий у практичній організації правоохоронної діяльності. Модель лише концентрує увагу на суттєвих відмінностях систем охорони права і пояснює історичні, культурні, економічні та політичні умови її формування. При цьому слід мати на увазі, що у зарубіжних країнах реформа правоохоронної діяльності, як правило, – це частина адміністративної реформи (втім, як і в Україні), і тому напрям її реалізації визначається загальними завданнями реформування державного управління в цілому [2].

Мотив більшості адміністративних реформ у зарубіжних країнах – це необхідність виконання низки таких завдань: підвищення ефективності системи державних органів;

перетворення держави на відповідального роботодавця, здатного залучити достатню кількість службовців необхідної кваліфікації і водночас контролювати витрати на їх утримання; підвищення довіри до держави з боку населення й приватного сектора.

Ключові напрями адміністративних реформ: роль держави в суспільстві; структура органів державного управління; підвищення ефективності та результативності діяльності державного апарату; управління публічною службою; реформа фінансового управління; підзвітність і прозорість державного апарату; забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки.

Як зазначає А. Суббот, модель “безпеки правоохоронних органів” провідних країн світу передбачає багаторівневий підхід до виконання цього завдання, важливими елементами якого стали формування у працівників правоохоронних органів комплексу відповідних професійно-психологічних поглядів на вивчення стратегії, тактики та методів забезпечення особистої безпеки, поведження в екстремальних ситуаціях, а також необхідні додаткові заходи матеріально-технічного характеру та соціально-правового захисту, що гарантуються на державному рівні [1].

Ця доктрина стає пріоритетним завданням для правоохоронних органів передовсім забезпечення об’єктивно можливого рівня особистої безпеки, що у конкретних випадках передбачає навіть відмову від затримання правопорушників, якщо немає реального ризику для громадян, але існує вірогідність загибелі правоохоронців. Водночас громадянам гарантовано цілковиту безпеку завдяки цілій низці дієвих механізмів [3, 34].

У країнах ЄС спостерігаються три моделі забезпечення внутрішньої безпеки – це *централізована*, або *континентальна*, модель із домінуючою роллю міністерства внутрішніх справ, директивним стилем управління й жорсткою вертикаллю підпорядкування цілої низки ланок центральним органам; *децентралізована* модель, для якої характерна відсутність єдиного загальнонаціонального органу, множинність поліцейських сил загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів, переважне зосередження важелів управління поліцейськими силами в руках обласних (регіональних) органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка передбачає значну роль муніципальних органів влади в управлінні поліцією; *комбінована (напівцентралізована)* модель, особливістю якої стає: наявність загальнонаціонального органу (міністерства), відповідального за забезпечення внутрішньої безпеки, координація діяльності розрізнених поліцейських служб; співіснування державних поліцейських служб загальнонаціонального (федерального) та регіонального (рівня штату, землі), а також державної та муніципальної поліції з пріоритетністю державної поліції [4, 148]. При цьому *централізована (континентальна)* модель системи забезпечення внутрішньої безпеки, яка функціонує у країнах континентальної Європи, існує у двох видах: забезпечення внутрішньої безпеки силами цивільної поліції (Швеція, Данія, Норвегія, Ірландія, Фінляндія) та перманентне використання спеціальних поліцейських формувань – жандармерії (Франція, Іспанія, Італія, Португалія, Бельгія, Голландія, Люксембург, деякі постсоціалістичні держави Центральної та Східної Європи – певний час) [5]. Остання форма забезпечує непорушність політичного режиму в умовах економічної і політичної нестабільності, дає змогу державі динамічно розвиватись без значних змін національних демократичних інститутів і гарантує реальне здійснення прав і свобод громадян [6, 13].

Децентралізована (фрагментарна) модель поліцейської системи держави характерна для країн, де побоювання нації потенційно можливих зловживань з боку силових державних структур призводить до створення низки самостійних поліцейських агентств

на регіональному і місцевому рівні. У країнах ЄС модель децентралізованої поліції, організованої на принципах самоврядування, зберігається лише у Швейцарії [7]. Часткова децентралізація поліцейської діяльності спостерігається в Болгарії, Чехії, Румунії. Низький рівень децентралізації мають організаційні структури поліцейських систем в Угорщині та Польщі [8].

Комбінована (інтегрована) модель управління поліцією характерна для Великобританії, ФРН, Нідерландів, де поєднуються ознаки двох вищезгаданих моделей. Зокрема, у Великобританії поліцейська система ґрунтується на поєднанні повноважень держави й органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку. Систему підрозділів поліції в Англії та Уельсі утворюють незалежні формування провінційних сил поліції, столична поліція (складова частина якої – Новий Скотланд-Ярд), самостійна поліція лондонського Сіті, у Шотландії – об'єднання поліцейських загонів та окремі підрозділи поліції міст. Міністр внутрішніх справ Великобританії не здійснює безпосереднє керівництво поліцією графств (місцевою поліцією). За законом від 1964 р. він зобов'язаний наглядати за роботою управлінь місцевих поліцейських органів, має право звільняти шефів-констеблів, які очолюють територіальні поліцейські управління і не відповідають займаним посадам [6]. Також систему управління охороною правопорядку доповнюють незалежні спеціальні поліцейські організації (транспортна поліція, поліція відомства з питань атомної енергетики, військова поліція) [9].

Учені виділяють такі спільні риси організації діяльності правоохоронних органів у країнах Європи:

- розгалуженість і різноманітність поліцейських систем, наявність поліцейських органів у різних міністерствах і відомствах, незалежність їх одна від одної;
- поділ поліцейських структур за джерелами фінансування на державні (федеральні), муніципальні (місцевого самоврядування), приватні (фірм, концернів, синдикатів тощо) за умов тісної співпраці між ними;
- соціальна спрямованість роботи, яка орієнтована на захист прав і свобод громадян;
- високий професіоналізм поліції, який досягається не лише завдяки глибокій професійній підготовці у фахових поліцейських закладах освіти, але й упровадженню ідеології “освіти протягом життя”;
- позапартійність у роботі правоохоронних органів;
- активна діяльність громадських добровільних об'єднань, спрямована на підтримку і допомогу правоохоронним органам;
- відкритість, гласність, постійна апеляція до громадської думки під час вирішення складних ситуацій, що виникають у правоохоронній практиці, забезпечують поліції довіру і підтримку населення [5; 6; 10].

На формування безпеки роботи правоохоронних органів впливає й те, що вони в більшості демократичних країн не несуть відповідальність за зниження рівня розкриття злочинів, якщо це пояснюється об'єктивними причинами, наприклад, збільшенням навантаження на підрозділи, які спеціалізуються на боротьбі з окремими видами правопорушень, за збереження їх штатної чисельності. Як результат, серед персоналу поліції майже не поширене таке явище, як приховування злочинів від обліку [1].

Досвід реформування поліцейської системи в країнах Центральної та Східної Європи (Німеччини, Угорщини, Польщі, Словенії, Чехії, Болгарії, балканських країн, Росії) свідчить про вплив міжнародних стандартів, принципів та норм на реформаційні

процеси в поліції, на саму сферу управління органами внутрішніх справ загалом, оскільки його результатом стали процеси демілітаризації, демократизації, деполітизації поліцейських органів. Прагнення до ефективності та забезпечення якості послуг, що надаються населенню, поліпшення їхньої організації та розподілу між владними суб'єктами характеризують стратегічні напрями розвитку поліції в багатьох країнах світу [1], яка набуває рис сервісної служби та надає послуги громадянам на окремій території [11].

Важлива сфера організації правоохоронної служби – це органи прокуратури. У системі державного управління існують такі моделі організації діяльності органів прокуратури: перебувають у складі Міністерства юстиції (Бельгія, Німеччина, Данія, Польща, Румунія); входять до складу судової влади (Азербайджан, Болгарія, Грузія, Іспанія, Італія); немає (Індія, Великобританія); виділені в окремий орган і підзвітні Парламенту чи Президенту, або обом цим органам (Єгипет, КНР, КНДР, деякі пострадянські країни) [2].

Слід зазначити, що діяльність посадових осіб правоохоронних органів зарубіжних країн у більшості випадків класифікується як публічна служба і підпорядковується загальним для всіх службовців принципам. Сформований нині на Заході образ державної служби та відповідний йому тип публічного службовця відповідає моделі “наукового управління”. Узагальнено основні риси моделі виглядають так:

- неухильне дотримання принципу відбору і просування кадрів на основі об'єктивної оцінки їх професійної придатності; стабільність основних “правил гри” щодо просування і винагороди, що дозволяє службовцям планувати кар'єру, активно займатися підвищенням своєї кваліфікації і створенням позитивного іміджу;

- забезпечення державних службовців гідною оплатою праці й тими соціальними пільгами, що достатньо стимулюють ретельне виконання ними своїх функціональних обов'язків, гарантують престижність положення державного чиновника;

- система нагляду та контролю за діями чиновницького апарату, здатність припинити можливі порушення і зловживання.

Таким чином, більш ніж за 100 років у теорії державного та адміністративного управління розроблені не тільки загальні принципи раціональної бюрократії, але й побудовано базові моделі, які можуть бути адаптовані до різних рівнів розвитку демократичного суспільства. Дані концептуальні уявлення широко використовують в організаційній побудові державного управління, в розробці стандартів і норм його правового забезпечення.

З кінця 1970-х рр. ХХ ст. у західних країнах почалася активна адміністративна реформа, котра мала низку рис, загальних для всіх країн. Подібність і методологічна єдність адміністративної реформи в різних країнах – досить цікавий і несподіваний феномен. Якщо можна пояснити єдність методів бізнес-управління у компаніях, що працюють в умовах конкуренції на глобальному ринку, то така універсальність принципів і методів державного управління для різних країн, які глибоко різняться за рівнем економічного розвитку, конституційним ладом, соціально-політичними і культурними характеристиками суспільства, потребує свого наукового пояснення.

Суттєві відмінності в державному устрої США, Австралії, Великої Британії, країн-членів Європейського Союзу певною мірою нівелюються на рівні методів державного управління та організації місцевого самоврядування. Безумовно, відмінності між країнами мають враховуватися насамперед щодо спроб перенести англо-американську модель

адміністративних реформ на вітчизняний ґрунт. Тому таку важливу роль для сучасного розвитку української держави і суспільства має дослідження теорій і моделей державного управління та адміністративних реформ, існуючих у розвинених країнах, і визначення меж прийнятності імпорту даних ідей і інститутів в Україні.

Реформи держави, що проводяться у багатьох зарубіжних країнах в останні три десятиліття, націлені на створення компактної, гнучкої та ефективної системи державного управління. З цих позицій виділяється низка загальних для всіх країн напрямів реформування. До них належить зменшення втручання держави в економічну сферу діяльності в результаті реалізації програм приватизації і дерегулювання. Перебудовується бюджетний процес: знижується податкове навантаження на бізнес, у структурі державних витрат скорочується частка фінансування економіки (за винятком ряду інфраструктурних галузей). Цей маневр дає державі можливість сконцентрувати ресурси і діяльність на чисто соціально-гуманітарних і адміністративних функціях. У структурній перебудові держави ставиться наголос на розвиток людських ресурсів, що виражається в децентралізації системи державного управління [2].

Вивчення зарубіжного досвіду формування правоохоронної служби держав, що представляють основні сучасні політико-правові системи, підтверджує, що підходи в її організації тісно пов'язані з їх історичними традиціями і культурою. Дослідження системи публічної служби США, Великої Британії, Франції, Німеччини, Італії, Фінляндії, Швеції та Китаю показують, що публічна служба – це важливий компонент організації управління суспільними справами. Правоохоронні органи і публічна (державна) служба на посадах у цих органах, з одного боку, організовані на загальних принципах організації державної служби, з іншого – враховують специфіку і характер правоохоронної діяльності. Досвід іноземних держав показує різні підходи у визначенні статусу державних службовців правоохоронних органів.

На основі дослідження можна виділити такі варіанти організації та правового регулювання державної правоохоронної служби.

У США вона розділена за адміністративно-територіальним принципом на автономні системи адміністративно-територіальних одиниць, у яких діє муніципальна поліція і поліція штатів. У США немає єдиної державної правоохоронної служби. На федеральному рівні вона здійснюється співробітниками так званих відмітних федеральних служб – ФБР, ЦРУ та інших.

У Великобританії існують особливі статuti, правоохоронна діяльність здійснюється на основі спеціальних статутів, виданих для категорій державної служби, до яких потрапляє поліція.

У Німеччині правоохоронна служба здійснюється в межах загальної державної (публічної) служби і не виділяється у самостійний різновид державної служби. Аналогічна ситуація складається в Італії, Франції, Фінляндії, Швеції та Китаї: ні в одній з країн правоохоронна служба не виділена у самостійний вид державної служби [10].

Водночас державні органи, які традиційно здійснюють правоохоронні функції, як правило, мають спеціальне правове регулювання, що враховує специфіку цієї державної діяльності. Правове регулювання здійснюється на основі трьох видів правових джерел: Конституції, загального законодавства про цивільну (державну, громадську) службу і спеціального законодавства, яке встановлює спеціальні умови правоохоронної служби в окремих органах державної влади.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Аналіз зарубіжного досвіду організації державної служби дає змогу зробити такі висновки: у країнах Заходу немає практики організації державної правоохоронної служби, що пояснюється розвиненістю громадянського суспільства, його здатністю реалізовувати весь обсяг правоохоронної діяльності за допомогою своїх інститутів. Відпрацювання механізмів і засобів комплектування правоохоронної служби і підготовки кваліфікованих кадрів – ось завершальна стадія її організації. Дані механізми і засоби довели свою ефективність у розвинених західних країнах, тобто вони більш адаптовані до українських умов і не потребують докорінного реформування державних структур.

Список використаних джерел:

1. Суббот А. Застосування в Україні передових світових стандартів організації ефективної діяльності правоохоронних органів [Електронний ресурс] / Анатолій Суббот // Віче. – № 10, травень 2014. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/4197>
2. Бесчастний В. М. Конституційне (державне) право зарубіжних країн [Електронний ресурс] : підручн. / Бесчастний В. М. – Режим доступу : <http://weststudents.com.ua/knigi/420-konstitutsyne-derjavne-pravo-zarubjnih-kran-beschastniy-vm-.html>
3. Зозуля І. В. Теорія і практика реформування системи МВС України : [монографія] / І. В. Зозуля. – Х. : Харків юридичний, 2008. – С. 34.
4. Проневич О. С. Моделі управління поліцією: аналіз зарубіжного досвіду / О. С. Проневич // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – № 1. – С. 145–167.
5. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности / Губанов А. В. – М. : МАЭП, 1999. – 288 с.
6. Криштанович М. Ф. Європейський досвід державного управління органами поліції та можливості його використання в Україні [Електронний ресурс] / М. Ф. Криштанович // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – Вип. 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-1/doc/4/02.pdf>
7. Осипов Ю. И. Организация и деятельность полиции за рубежом : [учеб. пособие] / Осипов Ю. И. – М. : ВНИИ МВД России, 1992. – 196 с
8. Білоконь М. В. Державне управління у сфері охорони громадського порядку : [монографія] / М. В. Білоконь. – Х. : НУВС, 2004. – 700 с.
9. Мартиненко О. А. Стан дотримання законності у діяльності британської поліції / О. А. Мартиненко // Вісник нац. ун-ту внутр. справ. – 2004. – № 26. – С. 70–75.
10. Скрипнюк О. В. Світовий досвід функціонування органів прокуратури: порівняльно-правовий аналіз [Електронний ресурс] / О. В. Скрипнюк // Наук. вісник Херсонського державного університету. Серія “Юридичні науки”. – 2014. – № 4. – Режим доступу : http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo04/part_2/61.pdf
11. Соболев С. Ю. Досвід організації та діяльності поліції провідних країн Європи / С. Ю. Соболев, С. С. Коломойцев // Форум права. – 2012. – № 31 (2). – С. 461, 463.