

УДК 351.746.1

І. О. Парубчак, доктор наук з державного управління, професор кафедри менеджменту зовнішньоекономічної діяльності Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій ім. С. З. Гжицького

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Досліджено діяльність органів внутрішніх справ України щодо захисту внутрішньої безпеки держави та забезпечення безпеки її громадян. Проаналізовано напрямки підвищення ефективності поліцейської діяльності в зарубіжних країнах за сприяння органів державного управління. Вивчено особливості модернізації діяльності органів внутрішніх справ України згідно з принципами й ідеалами правової держави. З'ясовано основні аспекти правоохоронної системи щодо співпраці з громадськістю й органами державної влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: суспільство; громадськість; органи внутрішніх справ; модернізація; зарубіжний досвід; державне управління.

The activity of the internal affairs of Ukraine on protection of internal security and the security of its citizens. Analyzes trends increase the efficiency of policing in foreign countries with the support of government. The features of the modernization of the Interior of Ukraine with the principles and ideals of law. It is shown the main aspects of law enforcement to work with public and public authorities and local governments.

Key words: society; public bodies of internal affairs; modernization; international experience; public administration.

Постановка проблеми. Нині стан безпеки суспільства вимагає застосування новітніх підходів щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави. Ця проблема актуальна не лише для світової співдружності, але й для кожної країни. Для виконання завдань національної безпеки українське суспільство й держава гостро потребують чітких орієнтирів, цілісної концепції перетворень для виразного бачення вектора трансформації суспільних процесів. Ця концепція стане основою для розробки реалістичних, науково обґрунтованих програм реформування правоохоронних органів.

Від результативності й ефективності реформування органів внутрішніх справ значною мірою залежить стан безпеки у суспільстві, захищеність прав і законних інтересів громадян. Дійовий засіб забезпечення реформаторських змін у цьому напрямку – вивчити й опрацювати зарубіжний досвід, критично засвоїти світові підходи та моделі організації правоохоронної діяльності. Тож творче осмислення позитивного досвіду поліцейського будівництва в контексті перегляду філософії поліцейської діяльності, вироблення науково обґрунтованої концепції забезпечення публічної безпеки та коригування організаційно-правових засад діяльності міліції для України набуває особливої актуальності [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Упродовж останніх років принципово змінюються філософія та практика поліцейської діяльності. Зокрема аналіз зарубіжного

© І. О. Парубчак, 2015

досвіду свідчить про існування різних підходів: в одних країнах громадський порядок забезпечує державна поліція, в інших – муніципальна поліція чи державна й муніципальна водночас. Це сприяло створенню в системі місцевого самоврядування спеціальних правоохоронних організацій з особливими статутними завданнями та статусом, мета – забезпечити охорону громадського порядку в межах території населеного пункту [2].

Серед науковців і практиків, які ґрунтовно займаються дослідженням питань діяльності зарубіжних правоохоронних органів, слід виокремити І. Антонова, І. Арістову, О. Бандурку, А. Губанова, В. Доненка, І. Зозулю, В. Заросила, Г. Єрмоловича, С. Калюжного, О. Леженіну, Н. Матюхіну, С. Мельника, О. Проневич, П. Радченка, Є. Соломатіна, О. Харченко, М. Ходжича, А. Черкасова, Д. Шаляпіна та ін. Водночас, віддаючи належне доробку цих фахівців, зауважимо, що у вітчизняній науці державного управління нині бракує досліджень, присвячених узагальненню діяльності органів внутрішніх справ із використанням міжнародного досвіду.

Мета статті – дослідити теоретичні напрацювання та практичні впровадження державного управління діяльністю органів внутрішніх справ із використанням зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Сучасна концепція демократичної правової держави ґрунтується на положенні про державу-гарант, особливість якої полягає в тому, що вона не тільки декларує загальнолюдські цінності, права та свободи особистості, але й провадить широкі заходи щодо їх реального втілення в життя. Поліція в цьому випадку – один із основних інструментів держави у забезпеченні таких гарантій. Унікальність її діяльності полягає в тому, що вона, як частина державного механізму реалізації державних інтересів і державної політики, виконує роль найбільшого за обсягом здійснюваних правоохоронних функцій інституту забезпечення гарантій, прав і свобод громадян.

Ці ознаки – рівнозначні й універсальні, вони потрібні в будь-якій країні, однак, зрозуміло, все, що пов'язано з функціонуванням поліції, має національну специфіку. Таким чином, наявні організаційні структури поліцейської системи конкретної держави – результат її тривалого історичного розвитку. Всі елементи поліцейської системи виникали, розвивались і перебудовувались відповідно до того, як держава розширювала сферу своєї діяльності щодо забезпечення національної безпеки, вони еволюціонували разом із нею. Пошук оптимальної моделі поліцейської системи в системі національної безпеки безперервний у всіх країнах світу, незалежно від обраної форми державного устрою, правління й політичного режиму.

Для України в перехідний період після розпаду СРСР питання забезпечення національної безпеки особливо гострі [3]. Це пояснювалось наявністю таких проблем: потреба створити сприятливі умови для подальшого розвитку українського суспільства та держави; існування перманентної економічної кризи; порушення прав і свобод людини й громадянина в Україні та за її межами; зростання рівня злочинності та корупції; поширення загрози тероризму, неконтрольованого розповсюдження зброї та наркотиків. Тим паче власне стан системи забезпечення національної безпеки України правоохоронними органами вирізнявся складним і незавершеним устроєм. Правоохоронна система, як і раніше, була громіздкою, недостатньо пристосованою до виконання нових стратегічних завдань щодо забезпечення національної безпеки. Незважаючи на зростаючий потенціал правоохоронних структур, їхня діяльність іноді була неефективною, часто не мала адекватних юридичних інструментів для протидії екстремізму, злочинності.

Україна, обравши модель ринкової економіки, модернізуючи державність, була вимушена трансформувати державне управління діяльністю органів внутрішніх справ у сфері забезпечення національної безпеки [4]. Модернізація правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ, забезпечення такого її функціонування, яке б відповідало ідеалам і принципам правової держави, була можливою передусім саме за рахунок зміни ідеологічної ос-

нови всієї правоохоронної діяльності. Реформування інших компонентів правоохоронної системи, хоча й загалом було важливим, докорінно діяльність міліції щодо забезпечення національної безпеки не змінило.

Зрозуміло, що конкретне призначення поліції в рамках держави у цілому залежить безпосередньо від сутності завдань її державної політики. Інакше кажучи, діяльність органів внутрішніх справ України щодо захисту внутрішньої безпеки держави і забезпечення безпеки її громадян слід розглядати не стільки в статистиці, скільки саме з урахуванням міжнародного досвіду здійснення державної поліцейської політики [5]. Він свідчить, що організаційні форми поліції та принципи державного управління її діяльністю зумовлені історичними, економічними, політичними, географічними й іншими особливостями кожної конкретної країни.

Наявна модель управління діяльністю поліції повною мірою корелюється з різними формами державного устрою: унітарною, федеративною і навіть конфедеративною [6]. Нині за кордоном існує три моделі забезпечення внутрішньої безпеки: централізована, або модель з домінуючою роллю міністерства внутрішніх справ, директивним стилем управління й чіткою вертикаллю підпорядкування низових ланок центральним органам; децентралізована модель (відсутність єдиного національного органу, множинність поліцейських сил загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів, переважне зосередження важелів управління поліцейськими силами в руках регіональних органів державної влади й органів місцевого самоврядування, значна роль муніципальних органів влади в управлінні поліцією); напівцентралізована модель (наявність міністерства, відповідального за забезпечення внутрішньої безпеки; координація діяльності розрізнених поліцейських служб; співіснування державних поліцейських служб загальнонаціонального й регіонального рівнів, а також державної та муніципальної поліції з пріоритетністю розвитку державної поліції).

На поліцію, як на один з основних складників державного механізму забезпечення внутрішньої безпеки держави, покладено виконання багатьох функцій, у тому числі й забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, охорона громадського порядку, боротьба зі злочинністю. За рекомендаціями Ради Європи існують такі форми діяльності поліцейських структур: адміністративно-регламентувальна, адміністративно-виконавча, репресивно-виконавча, оперативно-розшукова, слідча, з галузевими структурними підрозділами за основними напрямками діяльності (поліція управління, поліція з безпеки, кримінальна поліція, адміністративна поліція, політична поліція, військова поліція, а також місцями приватна поліція) [7, 74–75].

Слід зазначити, що це було результатом політики щодо зміни вузької концепції поліцейського правозастосування в широку концепцію поліцейського сервісного обслуговування, розширенням обсягу “некримінальних” функцій муніципальної поліції, а саме: пропагандистсько-виховної роботи з населенням; правової освіти населення; участі у налагодженні сімейних і побутових конфліктів; наданні психологічної й екстреної медичної допомоги жертвам насильства та громадянам, які потрапили в критичну ситуацію або з якими сталися нещасні випадки; участі в антиалкогольних й антинаркотичних громадських рухах і програмах; допомога дітям із неблагополучних родин; організація управління та сприяння різним громадським формуванням з боротьби з правопорушеннями тощо [8, 17].

Зазвичай муніципальна поліція функціонує паралельно з державною поліцією і тісно з нею взаємодіє. Цілком очевидно, що функціонування муніципальної поліції багатьох зарубіжних країн прямо залежить від рівня розвитку демократії в суспільстві та децентралізації публічних органів влади держави. Цей досвід для України, котра взяла курс на європейську інтеграцію, знадобиться на обраному шляху.

Зарубіжний досвід підготовки поліцейських кадрів – різноманітний і специфічний, корисний щодо професійного відбору кадрів, а також якості підготовки. Зарубіжні системи підготовки поліцейських кадрів вирізняються чіткою орієнтацією на професійну підготовку в межах поліцейських наук, тож і система освіти поліцейських переважно має відомчий характер. Система підготовки кадрів для правоохоронних органів зарубіжних країн залежить від концепції діяльності цих органів, які нині суттєво відрізняються, особливо шляхами їх практичної реалізації.

Безумовні здобутки зарубіжної поліцейської освіти: її висока технічна оснащеність, прикладність навчального процесу та наукових досліджень, вироблення навичок і вмінь, підготовка фахівців із конкретних напрямів діяльності, наближених до реальних умов. Це, безумовно, той стандарт, до якого мають прагнути вищі навчальні заклади Міністерства внутрішніх справ України [9].

Важлива орієнтованість майбутніх фахівців не лише на загальні завдання правоохоронної діяльності, але й передусім на специфіку певної роботи у поліцейській службі. Так максимально скорочується період їх адаптації до професійної діяльності, вона стає ефективною. Для всіх поліцейських навчальних закладів зарубіжних країн характерно: практична спрямованість навчального процесу та його безперервний характер; запобігання психології професійної обмеженості; прагнення сформуванню у майбутніх правоохоронців переконання про те, що якою б розгалуженою та матеріально забезпеченою, з необхідною правовою підтримкою не була б правоохоронна система, без співпраці з громадськістю, насамперед із населенням, вона не зможе повною мірою виконувати покладені на них завдання.

Таким чином, першочерговими кроками щодо покращання практичних результатів у сфері підготовки професійних кадрів для органів внутрішніх справ України мають стати:

- активний перехід до сучасних методів підготовки поліцейських кадрів;
- сприяння розвитку міжнародного співробітництва в цій сфері;
- розширення повноважень управлінських ланок під час обміну інформацією щодо підготовки професійних кадрів для правоохоронних органів;
- вивчення і трансляція корисного досвіду зарубіжних країн у сфері державного управління підготовкою поліцейських кадрів [10].

Виключне значення для діяльності поліції всіх країн мають міжнародно-правові норми, визначені у “Декларації про поліцію”, прийнятій Парламентом Асамблеї Ради Європи 8 травня 1979 р. у Страсбурзі, “Кодекс поведінки посадових осіб із підтримки правопорядку”, затверджений резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 р., “Керівні принципи в галузі попередження злочинності та кримінального правосуддя в контексті розвитку нового міжнародного економічного порядку” (резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 4 грудня 1985 р.) тощо. В преамбулі Міжнародних стандартів юридичного забезпечення прав і свобод людини ООН зазначено, що “норми міжнародного права у сфері захисту прав людини обов’язкові для всіх держав та їхніх органів, у тому числі співробітників правоохоронних установ” [11].

Зарубіжне законодавство достатньо повно регламентує засади та порядок діяльності поліцейських профспілок, які створюються виключно на добровільних засадах, незалежно і наділяються правом юридичної особи. Профспілки мають право вносити пропозиції до керівництва майже з усіх питань внутрішньої діяльності поліцейських підрозділів. Тож, незважаючи на широку варіативність правових засад управління діяльністю поліції в сучасних державних моделях зарубіжних країн, виокремимо спільні: забезпечення верховенства закону, деполітизація, демілітаризація і децентралізація органів поліції, організація підзвітності та прозорості їхньої роботи, налагодження тісної співпраці цих органів із населенням і місцевими громадами, сприяння професійній підготовці персоналу поліції.

Для зарубіжних країн типове високе технічне забезпечення поліції, без чого її ефективна робота взагалі неможлива. Заходи, що вживаються у цьому напрямі, дають змогу досягти високої ефективності в діяльності підрозділів поліції. Боротьба з правопорушеннями та відповідно й управління поліцейськими силами – обов'язок не лише державної, але й регіональної адміністрації. Крім того, такий стан обумовлений і економічним фактором. Розподіл витрат на поліцію між урядом і місцевою владою, безумовно, сприяє економії та раціоналізації використання бюджетів тієї чи іншої сторони. Поліція має досягати більшого результату, використовуючи менші ресурси, тому в розвинених зарубіжних державах актуальний перехід до ресурсозберігальних технологій управління, котрі забезпечують високу якість діяльності.

Зарубіжний досвід свідчить, що найефективніше боротися зі злочинністю за допомогою спеціальних програм. Загальнонаціональні й регіональні програми діяльності поліції включають юридичні, організаційно-управлінські та інші взаємопов'язані заходи з достатнім фінансовим забезпеченням. Безумовно, творче використання такої практики цікаве та достатньо перспективне для України. У цілому, визначаючи стратегічні завдання поліції у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави, слід керуватися такими факторами: вимоги та побажання суспільства щодо діяльності поліції; потреби органів влади на національному й регіональному рівнях; можливості поліцейських формувань, галузевих служб і підрозділів. Водночас будь-яка ідеологізація діяльності, підпорядкування її інтересам політичних партій, а тим паче певних осіб забороняється.

Для підвищення ефективності поліцейської діяльності зарубіжних країн важливе насамперед сприяння органів державного управління:

- зміцненню співпраці галузевих служб і підрозділів поліції між собою й іншими правоохоронними органами та громадськістю;
- подальшій спеціалізації персоналу в боротьбі з певними різновидами правопорушень;
- покращанню підготовки особового складу;
- оптимізації системи інформаційного забезпечення поліцейських сил;
- упровадженню новітніх технічних засобів [12].

Слід зазначити, що пріоритети й напрями реформ поліцейських систем визначено залежно від змісту національних поліцейсько-правових доктрин і пріоритетів державного будівництва. Суттєве коригування поліцейсько-правової доктрини стало наслідком усвідомлення потреби пошуку інноваційних підходів до організації діяльності поліції, адже механічне нарощування потенціалу поліцейської організації та накопичення ресурсної бази не покращило криміногенне середовище.

Об'єктивним наслідком проведених реформ правоохоронної галузі стала деідеологізація підпорядкованих Міністерству внутрішніх справ служб, автономізація діяльності поліції у межах міністерства, обмеження наглядових повноважень міністра внутрішніх справ щодо підпорядкованих служб, створення нормативно-правових засад взаємодії поліції з територіальними органами державної влади й органами місцевого самоврядування, закріплення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення охорони публічного порядку на рівні територіальних громад.

Реформування Міністерства внутрішніх справ слід здійснювати системно, поступово, в кілька етапів шляхом оновлення структурних підрозділів з одночасним скороченням управлінського апарату, реорганізацією системи комплектування кадрів, оновленням матеріально-технічної бази, подоланням корупції в усіх ланках правоохоронних органів. Наявність розвинених моделей і підходів до управління діяльністю поліцейських сил у зарубіжних країнах сприяє визначенню магістрального шляху вдосконалення діяльності органів

внутрішніх справ України, адаптуванню найефективніших організаційно-правових форм до практики забезпечення національної безпеки країни.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Нині, коли у світі кардинально змінюється організація національної безпеки, особливе значення набуває кадрове забезпечення правоохоронних органів. Виважене застосування передового зарубіжного досвіду під час підготовки поліцейських кадрів має допомогти переорієнтувати роботу ОВС України із силових й адміністративних методів на демократичніші, спрямовані передусім на допомогу населенню, захист прав і свобод людей, забезпечення безпеки громадян у повсякденному житті. Це значною мірою сприятиме виведенню діяльності правоохоронних органів України на європейський рівень.

Для створення ефективної системи національної безпеки української держави важливо та принципово використовувати досвід підготовки поліцейських кадрів для поліцейської системи, які мають тривалу історію, великий досвід боротьби зі злочинністю й охорони громадського порядку, тісні взаємозв'язки. Все це впливає на організацію підготовки кадрів для них, змушує враховувати всі здобутки минулого й сьогодення, широко розвивати міжнародну кооперацію не лише в питаннях правоохоронної діяльності, але й навчання, стажування, обміну досвідом персоналу поліцейських служб та органів.

Список використаних джерел:

1. Кобозев А. А. Профессиональная подготовка руководящих кадров полиции в странах Европы: особенности и тенденции развития / А. А. Кобозев, А. С. Монгуш // *Право и образование*. – 2010. – № 1. – С. 4–27.
2. Езеров А. А. Объект и содержание конституционной безопасности / А. А. Езеров // *Науковий юридичний журнал*. – 2011. – № 1(1). – С. 50–54.
3. Ковальська В. В. Нормативно-правове регулювання та механізм взаємодії правоохоронних органів держави / В. В. Ковальська // *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія : “Право”*. – 2009. – № 41. – С. 167–172.
4. Ключев О. М. Щодо професіоналізму працівників ОВС України / О. М. Ключев // *Форум права*. – 2011. – № 2. – С. 399–403.
5. Довгань О. І. Особливості механізму системи управління якістю в діяльності органів внутрішніх справ України / О. І. Довгань // *Право і безпека*. – 2010. – № 5(37). – С. 112–116.
6. Чабан В. Нормативно-правове забезпечення міжнародного співробітництва ОВС у боротьбі з організованою злочинністю / В. Чабан // *Закон и жизнь*. – 2012. – № 3. – С. 42–46.
7. Державна політика протидії тероризму: пріоритети та шляхи їх реалізації : зб. матеріалів “круглого столу” / за ред. М. Г. Гуцало. – К. : НІСД, 2011. – 120 с.
8. Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки : затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240 // *Урядовий кур’єр*. – 2011. – 21 груд. – № 238.
9. Катеринчук І. П. Актуальні проблеми інформаційного забезпечення правоохоронних органів України / І. П. Катеринчук // *Форум права*. – 2011. – № 2. – С. 376–380.
10. Коваленко В. В. Поєднання інтересів влади та суспільства як умова подолання організованої злочинності й корупції / В. В. Коваленко // *Науковий вісник КНУВС*. – 2010. – № 2. – С. 4–7.
11. Юхно О. Актуальні проблеми координації діяльності правоохоронних органів у стратегії і тактиці держави щодо боротьби зі злочинністю / О. Юхно // *Вісник прокуратури*. – 2009. – № 6. – С. 98–107.
12. Шрамко С. С. Громадськість як суб’єкт запобігання злочинності: сучасне розуміння / С. С. Шрамко // *Право і безпека*. – 2012. – № 12(44). – С. 133–138.