



**ДРУГА СЕСІЯ
ШКОЛИ ПРОФЕСІЙНОЇ ЖУРНАЛІСТИКИ
"НОВА УКРАЇНА"**

14-18 вересня 2011 року, м. Київ

Олег МАРТИНЕНКО

Голова правління Асоціації українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів (Асоціація УМДПЛ), доктор юридичних наук

**ЗАПРОВАДЖЕННЯ ОСНОВНИХ ПРИНЦИПІВ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ У
РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

I. ПОЛІЦІЯ ТА СУСПІЛЬСТВО.

1.1. Історичне місце поліції у суспільстві

Звертаючись до історичної ретроспективи, більшість вчених-поліцейців вказує, що органи внутрішніх справ пережили своєрідну „золоту епоху” ще за часів існування так званих „поліцейських держав” XVII-XVIII ст., коли у структурі державного управління слово „police” (поліція) співпадало за своїм значенням з державною діяльністю („policing”). Розвинута в рамках політичної економії XVIII ст. „наука поліції” включала в термін „поліція” всю діяльність щодо управління державою і громадським порядком за допомогою економічної, соціальної і культурної політики. Лише згодом юридичні наукові школи континентальної Європи прийшли до висновку, що поліція покликана служити не добробуту держави в цілому (на це направлена діяльність інших державних служб), а мати за мету лише охорону громадського порядку та запобігання кримінальним небезпекам.

Не менш важливим було ухвалення тези про те, що поняття „поліція” і „примус” в юридичному аспекті не співпадають, а тільки перетинаються, оскільки поліцейська діяльність не завжди пов’язана із застосуванням примусу. Такими заходами можна вважати заходи органів внутрішніх справ щодо попередження громадян про потенційну небезпеку, здійснення поліцією наглядових функцій, розслідування злочинів. Наприкінці XVIII століття у межах звичаєвого неписаного права було прийнято наступне співвідношення понять поліції та примусу: поліція має право застосовувати заходи примусу (природно, у вигляді допущених законом дій) лише в тих випадках, коли вона без цього не в змозі виконати свої завдання.

Головне історичне значення цього факту полягало не тільки в тому, як визначалися поняття та межі дій поліції, але і в тому, що вперше в законодавчому порядку обмежувалися поліція та поліцейська влада. За визнанням самих юристів, „найсильніша, найнебезпечніша для свободи окремих осіб сторона державної влади була у принципі перетворена з беззаконної на закономірну діяльність, і таким чином, усередині поліцейської держави частково здійснилася правова держава”.¹

У XX сторіччі більшість поліцейських структур світу виконувала досить широкий спектр задач - від контролю за дорожнім рухом до боротьби з тероризмом, що закріпило за поліцією традиційний імідж „борця зі злочинністю”, „армії, що веде війну зі злочинністю”. Частково цей імідж був результатом зусиль самих поліцейських підрозділів, що намагались у такий спосіб підвищити свій професійний статус на фоні інших соціальних груп. Оперуючи кількістю зареєстрованих злочинів та показниками їх розкриття, поліція

¹ Аншютц Г. Полиция // Журнал Министерства юстиции. СПб. – 1911. – №7. – С. 113.

пропонувала суспільству досить прості критерії оцінки власної ефективності в галузі охорони правопорядку. Одночасно імідж борців із злочинністю активно підтримувався засобами масової інформації, оскільки резонансні злочини, сцени насильства, переслідувань, сутичок привертали увагу громадян і забезпечували життєво важливі для мас-медіа рейтинги популярності.

Образ поліції на європейському континенті, таким чином, донедавна був пов'язаний перш за все з її здатністю застосовувати силу. Уміння використовувати силу, за зауваженням Е. Біттнера, „...надає тематичну єдність усій поліцейській діяльності”. На його думку, роль поліції полягала в тому, щоб „... звертатися до усіх видів людських проблем, коли вони потребують можливого застосування сили. Це робить однорідними такі поліцейські процедури, як затримання злочинця, ескортування мера до аеропорту, видворення п'яної особи з бару, регулювання дорожнього руху, контроль натовпу, втручання у сімейні сварки. Поліція – це механізм розподілу в суспільстві ситуативно обумовленої сили”.²

Одночасно вивчення держав різних формацій показує, що поліція як спеціалізований орган наявна далеко не в кожній державі і, природно, далеко не завжди в тому вигляді, в якому її звикли бачити європейці. Доісторичні суспільства обходилися взагалі без формалізованих форм соціального контролю і правоохорони. Антропологічне дослідження 51 сучасного доіндустріального суспільства (Африка, Латинська Америка), проведене в середині ХХ ст., виявило наявність поліції як спеціалізованого озброєного загону для підтримки правопорядку лише у двадцятьох з цих суспільств. Це тільки підтверджує тезу, що якщо поліція існує не в кожному суспільстві, то функція держави щодо охорони правопорядку („policing”) є категорією універсальною.

Сьогодні термін „policing” розуміється не як суто поліцейська активність, але як форма соціального контролю, специфічна державна діяльність щодо підтримки громадського порядку. І якщо певна частина європейського співтовариства все ще схильна фетишизувати роль поліції, вбачаючи в ній невід'ємну частину громадського порядку, „тонку блакитну лінію, що захищає мир від хаосу”, то таке розуміння поліції – скоріше наслідок стереотипів суспільної свідомості, аніж результат раціонального пізнання.

1.2. Європейське суспільство: реформування 1960-90-х років

Структурна криза західного суспільства 60-х рр. ХХ ст., що супроводжувалася масовими заворушеннями та мілітаризацією поліцейської тактики, зростанням рівня злочинності та зневірою суспільства у можливості поліції викликала хвилю обвинувачень проти поліції за чисельними фактами расизму, дискримінації, корупції, самоізоляції від суспільства та зменшення підконтрольності. Усвідомлення європейською спільнотою того факту, що „закон в дії” може сильно відрізнятись від „закону в книгах”, вперше поставило поведінку службових осіб поліції в коло безпосередніх внутрішньо-політичних проблем. Практично в усіх країнах Західної Європи було оголошено курс на широкомасштабне реформування органів внутрішніх справ.

Відправною точкою реформування став розгляд проблем, структури і функціонування системи кримінальної юстиції. В рамках початкової стадії реформування британськими фахівцями були здійснені численні дослідження щодо впливу організаційних і культурологічних детермінант на формування тих стереотипів поліцейської поведінки, які надалі призводять до надмірного використання сили, брутальної поведінки та корупції.

Аналогічні процеси реформування поліцейських підрозділів відбувалися у США, де основною темою прикладних досліджень стали проблеми дотримання прав людини, що було пов'язано, перш за все, з внутрішньою політичною ситуацією. Американське суспільство також прийшло до усвідомлення та визнання того, що поліція на практиці відступає від положень закону, результатом чого найчастіше є порушення прав людини і випадки дискримінації. Законодавці, політики та юристи вбачали вихід із цієї ситуації у розробці більш детальних і жорстких норм, що регламентують діяльність поліції у

² Bittner E. The functions of the police in modern society: A review of background factors, current practices, and possible role models. – Cambridge: Oelgeschlager, Gunn & Hain, 1979. – 161 p. – P. 32.

відповідності з основними вимогами суспільства. Соціологи одночасно вивчали такі аспекти, як взаємозв'язок рівня корумпованості та правопорушень серед поліцейських і ролі поліції в суспільстві, її організації, структури, культури і особистості поліцейського.

Курс реформування 1960-х років щодо підвищення рівня законності поліцейської діяльності та розширення підзвітності поліції суспільству дещо уповільнився у зв'язку із різким зростанням злочинності на початку 70-х років. У таких умовах більшість політиків виступала за надання поліції більш широких силових повноважень для встановлення ефективного контролю над злочинністю. Швидкий та жорсткий стиль реагування на прояви вуличної злочинності, який вимагався при цьому від поліції, вступав у протиріччя із концептуальними засадами законності та підзвітності, що на практиці призводило до чисельних порушень прав людини в діяльності органів внутрішніх справ.

Вихід було знайдено на початку 1980-х років, коли у реформуванні поліції було започатковано новий підхід, який синтезував дві вище означені тенденції. Фахівці, політики, а також керівники поліцейських підрозділів дійшли спільного висновку, що дві тенденції можуть взаємодоповнювати одна одну та існувати в рамках підходу, який отримав назву «community policing», тобто поліцейська діяльність, орієнтована в першу чергу на потреби населення в цілому та місцевих громад зокрема.

Це цілком відповідало поступовій трансформації філософських ідей європейського суспільства. На початку 1980-х більшість західних країн переходили від епохи індустріалізму з її пуританським аскетизмом як провідною філософською доктриною до постмодерністського суспільства, у якому пріоритету набували гедоністичні цінності споживчої моралі. Відповідно до цього європейське суспільство наприкінці ХХ сторіччя стало віддавати перевагу не охоронній, а сервісній ролі поліції. Суспільство все більш наполегливо вимагало, щоб правоохоронні органи орієнтувалися переважно на вирішення конкретних проблем, приділяли основну увагу людям, встановленню з ними партнерських відносин та в цілому діяли саме як поліцейські служби, а не поліцейські сили. Суспільство очікувало, що працівники правоохоронних органів надаватимуть підвищену увагу причинам і попередженню злочинності, а не заходам, що вживаються вже після вчинення злочинів. До принципів взаємостосунків правоохоронних органів із громадою покладалися рівноправність, розподіл владних повноважень, швидке й ефективне реагування, відкритість інформації, спільна участь і партнерство.

Результатом реорганізації європейськими країнами своїх поліцейських систем з метою розвитку і зміцнення демократичних цінностей призвело наприкінці 1990-х років до створення як мінімум двох моделей поліції.

Перша модель – „соціальна інженерія” - є найбільш поширеною серед поліцейських підрозділів сучасної Європи. Модель орієнтована на створення стабільних місцевих громад, де поліція бере ініціативу при вирішенні виникаючих проблем серед місцевого населення шляхом екстенсивного застосування методів відновлювального правосуддя (Restorative Justice). Така проблемно-орієнтована тактика розглядається як найбільш ефективний спосіб попередження злочинів. Поліцейський при цьому сприймається громадянами як соціальний посередник, основними вміннями якого є вирішення конфліктів та ведення переговорів. Оперативно-розшукова діяльність та технологічна оснащеність залишаються важливими напрямками діяльності поліції, але вони розглядається лише як засоби, що дозволяють ідентифікувати проблему й отримати необхідну інформацію для її вирішення. Ресурси, які витрачаються поліцією цієї моделі для спостереження і встановлення особистості правопорушників, спрямовуються на довгострокові освітні програми для населення і роботу з молоддю. Успішність діяльності поліції оцінюється за результатами соціальних змін і зниження рівня злочинності.

Друга модель, більш прогресивна, характерна для британської поліції. Максимально децентралізована, вона перебуває скоріше під наглядом, ніж під безпосереднім контролем із боку уряду. Внутрішня управлінська політика базується на принципах саморегуляції, орієнтована на місцеві механізми самоврядування і координацію своїх зусиль із діяльністю всіх організацій, які працюють у сфері кримінальної юстиції та зниження рівня злочинності. Поліція не має державної монополії у сфері охорони громадського порядку, здійснюючи свої функції разом із чисельними правоохоронними агенціями (державними, муніципальними, приватними та громадськими). Поліцейські підрозділи орієнтовані на ринкові відносини конкуренції.

Здійснюється за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»

Головною задачею їхнього розвитку є надання населенню якомога більш широкого та якісного спектра послуг у сфері охорони правопорядку. Своє місце у системі ринкових відносин поліція будує на основі поєднання високих етичних принципів, тісного зв'язку з населенням і змінами на ринку соціальних послуг. Як основну сферу своєї діяльності поліція цього типу розглядає здійснення традиційних функцій – попередження злочинності у національному масштабі, реагування на телефонні повідомлення і розслідування серйозних злочинів. В інших сферах правоохоронної діяльності поліція активно співпрацює з громадськими організаціями та приватними агенціями відповідно до принципів оперативно-розшукової діяльності.

Певна річ, наведені моделі поліції не існують у чистому виді в жодній із країн, тому мова повинна йти скоріше про пріоритет тієї або іншої моделі як бажаний орієнтир при реорганізації власної національної системи органів внутрішніх справ. Особливості національного менталітету і функціонування місцевих механізмів самоврядування повинні при цьому стати відправними моментами, які мають визначати той обсяг реформ, що їх Україна збирається здійснити стосовно власних органів внутрішніх справ.

1.3. Сучасна поліція: завдання та зміст діяльності

На європейському континенті пріоритет у законодавчому визначенні ролі і місця поліції у сучасному суспільстві належить Раді Європи. Прийнята у травні 1979 р. Асамблеєю Ради Європи „Декларація про поліцію” у правовому порядку закріпила статус та базові принципи роботи поліції, а також підтвердила положення міжнародних документів ООН щодо стандартів у сфері правоохоронної діяльності. Основні положення, викладені в „Декларації про поліцію”, були також закріплені у своєму загальному вигляді в Європейському кодексі поліцейської етики, прийнятому в якості додаткового регулятивного документа Ради Європи 19 вересня 2001 р.

Функція поліції на сучасному етапі розвитку європейського суспільства визначається європейськими поліцейськими як сприяння у забезпеченні безпечного та справедливого соціального оточення, в якому права і відповідальність індивідуумів, сімей та громад відповідним чином збалансовані. Метою поліції є сприяння безпеці та зниження кількості випадків громадських заворушень; зниження рівня злочинності та тяжкості злочинів; сприяння здійсненню правосуддя таким чином, щоб підтримувати довір'я населення до закону. Завдання поліції з урахуванням цих положень викладаються наступним чином:

- Збереження/відновлення порядку і зниження частоти проявів антисоціальної поведінки.
- Підвищення рівня безпеки населення.
- Сприяння безпеці на дорогах і зменшення нещасних випадків.
- Знищення організованої та міжнародної злочинності.
- Боротьба з тероризмом.
- Зниження рівня злочинності шляхом вивчення та виявлення її причин.
- Зниження ступеню небезпечності злочинів, що вчиняються.
- Забезпечення справедливого ставлення до підозрюваних.
- Допомога жертвам та свідкам злочинів.³

У популярному вигляді найбільш вдало зміст поліцейської діяльності у сучасному демократичному суспільстві викладено у 2001 році американським поліцейським Д.Бейлі, який на підставі проведеного аналізу широкого кола нормативних приписів виокремлює наступні вимоги суспільства:

1. Пріоритетним напрямком роботи поліції має бути служіння як потребам окремих громадян, так і суспільним групам.

Мається на увазі готовність поліції ефективно реагувати на заяви окремих громадян, підтримувати з ними постійний зв'язок та інформувати про хід розгляду їх справ. Вбачається, що жодна із заяв та скарг громадян не залишиться незареєстрованою та своєчасно нерозглянутою, незалежно від того, має заявник будь-які привілеї або ж навпаки – є обмеженим у частині реалізації певних прав.

³ Core issues in policing / Ed. by Leisman F., Loveday B., Savage S. – 2nd ed. – Harlow, 2000. – 337 p. – P. 14.

Одночасно від поліції очікується високий рівень толерантності до вразливих груп населення, які потребують на підвищену увагу та додатковий захист своїх прав з боку поліції. До таких груп зазвичай відносять представників етнічних меншин, мігрантів та шукачів притулку, людей з фізичними або психічними вадами, осіб нетрадиційної сексуальної орієнтації, людей похилого віку та дітей. Поліція повинна здійснювати постійний моніторинг ситуації щодо потреб цих категорій населення, розроблювати відповідні програми або плани заходів щодо надання їм додаткової допомоги, відслідковувати їх ефективність та бути одним із ініціаторів загальнодержавного процесу соціальної адаптації окремих категорій населення.

2. Поліція повинна відповідати перед законом, а не перед урядом.

Усі рішення поліції мають бути вмотивовані законом та підтримані судом, а не диктуватися урядом та побажаннями політичних партій. Рекомендації, ноти підтримки або протесту, декларації та політичні заяви, звичайно ж, можуть бути прийняті до уваги керівниками поліції при прийнятті управлінських рішень, проте лише як додаткові аргументи (контраргументи) до вимог закону, на підставі яких діє поліція.

Слід окремо оцінювати роль і ступінь причетності керівників поліції до розробки та впровадження законодавства, щоб уникнути випадків їх можливої політичної заангажованості.

3. Поліція повинна захищати права людини, особливо ті, які є необхідними для вільної політичної діяльності у демократичному суспільстві.

Поліція має впроваджувати процедури та нормативні акти, які унеможливають здійснення свавільних арештів та затримань, забезпечують захист затриманих осіб від тортур та жорстокого поводження. Окремим напрямком діяльності є розробка алгоритму дій під час охорони мирних зібрань з метою забезпечення права громадян на свободу слова, вираження поглядів та переконань. У поліцейських підрозділах має бути запровадження спеціального навчання персоналу з метою забезпечення прав людини в діяльності органів внутрішніх справ. Випадки застосування сили та фізичного примусу мають бути суворо регламентовані детальними нормативними приписами, в переважній більшості своїй – санкціоновані і ретельно розглянуті керівництвом поліції спільно з іншими інстанціями, що контролюють діяльність поліції.

4. Поліція має бути прозорою у своїх діях.

Поліцейські підрозділи мають бути достатньо відкриті для форм зовнішнього контролю, в тому числі – громадського контролю. Основна статистика поліції (чисельність особового складу, гендерний баланс, розмір бюджету тощо) має бути доступна для суспільства, а прохання громадян та організацій про доступ до обмеженої інформації мають розглядатися в розумний строк із детально вмотивованою відповіддю в разі відмови. Поліція має запровадити посади для спеціальних посадовців або створити окремі підрозділи, які відповідають за зв'язок із громадськістю та міжнародними організаціями. Суспільство також повинно без зайвих зусиль мати доступ до інформації, що стосується планування роботи поліції в цілому, реалізації запланованих заходів та результатів роботи.

Розширення Європейського Союзу за рахунок країн Центральної та Східної Європи висунули перед національними урядами завдання реформування поліції (міліції) в професійний деполітизований і ефективний інститут, заснований на принципах верховенства закону, ринкової економіки і толерантності стосовно культурних, релігійних та етнічних груп. Як результат, перелік завдань для органів внутрішніх справ цих країн відповідно до засад сучасної поліцейської справи було розширено наступними положеннями:

- Встановлення ефективного громадського контролю.
- Демократична та ефективна система підзвітності суспільству.
- Партнерські відносини із населенням в рамках моделі «community policing».
- Професіоналізм персоналу, скорочення його чисельності, вироблення професійної етики.
- Підвищення рівня диверсифікованості персоналу для кращого відображення етнічної та гендерної структури населення.
- Постійний зв'язок з поліцейськими підрозділами інших держав.

Для більшості європейських поліцейських систем досягнення означених вимог стало можливим за умови реформування, яке відбувалося за декількома провідними

Здійснюється за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»

принципами. Їх зміст ми розглянемо дещо пізніше, у порівнянні з тими принципами, на яких базується реформування органів внутрішніх справ України. Зазначимо також, що наведений перелік принципів реформування дещо відрізнявся у кожній країні, що залежало як від політичної ситуації, так й від ступені готовності державних структур до реорганізації власної діяльності. Проте в узагальненому вигляді принципи реформування органів внутрішніх справ як споріднені та універсальні категорії виглядають сьогодні наступним чином:

1. Верховенство закону.
2. Деполітизація.
3. Демілітаризація.
4. Децентралізація.
5. Підзвітність та прозорість в роботі.
6. Тісна співпраця з населенням та місцевими громадами.
7. Професійна підготовка персоналу.

1.4. Україна: сучасний стан та проблеми

На відміну від європейських держав, які в законодавчому порядку визначили сервісну модель поліції, органи внутрішніх справ на території України ще тривалий час були набором архаїзмів саме „поліцейської держави”. Надмірно консервативні та закриті, органи внутрішніх справ були структурою, яка стояла над суспільством та не була зацікавлена у захисті інтересів окремих громадян.

Статус сучасних органів внутрішніх справ України значно змінився в силу численних реформаций суспільно-політичного характеру. Розглядаючи розвиток демократично-правових засад як головний напрямок розбудови держави, українська громада поступово трансформує власне ставлення до силових структур та розуміння їх функцій у сучасному житті. Ідея протидії злочинності як основної мети існування органів внутрішніх справ заміщується розумінням того, що основним змістом їх діяльності має бути охорона прав та свобод громадян і правового суспільства, а рівень цієї діяльності має відповідати сучасним вимогам розвитку суспільства. Якщо взяти Положення про Міністерство внутрішніх справ України, то можна звернути увагу, що сьогодні законодавець визначає роль МВС України як головного (провідного) органу у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики і перш за все - у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань.⁴

Як більшість структур правоохоронних систем європейського континенту, органи внутрішніх справ України виконують чітко окреслений обсяг функцій - адміністративну, охоронну, профілактичну, оперативно-розшукову та виконавчу. У літературі залежно від значення завдань, функції органів внутрішніх справ також поділяються на три групи: основні, забезпечувальні і функції загального керівництва. Традиційно перелічені функції втілюються через правозастосовчу, організаційну, інформаційно-консультативну, профілактичну, виховну та інші специфічні види діяльності ОВС. При цьому, на відміну від усталених стереотипів радянських часів, пріоритети процесів побудови правової держави та євроінтеграції змістили основний акцент правоохоронної діяльності саме на захист інтересів та прав громадян як найвищої суспільної цінності.

Проте сьогодні схема діяльності органів внутрішніх справ України, хоча і зазнала певного реформування, однак, як і раніше, залишається у рамках традиційного «силового» підходу, орієнтованого на боротьбу зі злочинністю як на основний вид правоохоронної діяльності. Такий підхід характерний для більшості постсоціалістичних країн і досить повно втілює уявлення нашого суспільства щодо функцій та завдання ОВС як центрального „борця зі злочинністю”.

Підрозділи ОВС є професійним підготовленим контингентом, основним призначенням якого є боротьба зі злочинністю та ефективна охорона правопорядку. Загальна діяльність підрозділів сфокусована на розслідуванні й припиненні злочинів. Другорядні функції, які безпосередньо не стосуються цієї мети, поступово передаються до

⁴ Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента від 17 жовтня 2000 р. № 1138/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 42. – Ст. 1774.

приватно-підприємницького сектора або максимально обмежуються у фінансуванні. Серед підрозділів ОВС вищою мірою розвинені спеціалізація і розподіл слідчого та оперативного складу на окремі служби й відомства. Патрульно-постова служба орієнтована, у першу чергу, на систематичне і цілеспрямоване попередження злочинності у кримінально-небезпечних районах шляхом особистого огляду громадян, перевірки автотранспорту і приміщень. Значна увага приділяється розвитку високотехнологічних систем спостереження, розшуку та ідентифікації злочинців, методів оперативно-розшукової діяльності.

Віддаючи належне позитивним сторонам розглянутої моделі, європейські спостерігачі відзначають і ряд її недоліків.

По-перше, робота з населенням здійснюється не для рівноправної участі в охороні правопорядку, а переважно як засіб збору оперативної інформації й негласного контролю за правопорушниками.

По-друге, віддаючи перевагу розвитку технологічних засобів контролю над злочинністю і методам оперативно-розшукової діяльності, органи внутрішніх справ не можуть у своїй роботі стати досить відкритими для громадського контролю. Все це значно підвищує ризик виникнення серед правоохоронців корупції та неетичної поведінки. Варто відзначити той факт, що ще на початку ХХ ст. російськими вченими у сфері поліцейського права обґрунтовувалася теза про необхідність перетворення поліції із закритої організації на публічну службу розвиненої правової держави.⁵

І, по-третє, стратегія правоохоронних органів, спрямована не на усунення злочинності, а тільки на роботу з її зовнішніми виявленнями, не може вважатися ефективною з погляду довгострокової перспективи.

Органи внутрішніх справ, будучи найчисельнішими серед правоохоронних органів України, наразі мають ряд суттєвих недоліків у сфері правового та соціально-економічного забезпечення, визначення суті та функцій службової діяльності, встановлення оптимальної структури та специфіки управління. Багато в чому вони походять від невирішених проблем, які дісталися у спадщину від радянського періоду, щодо суспільного призначення цієї частини правоохоронної структури держави та кола контрольних-примусових функцій, що мають знаходитися під юрисдикцією органів внутрішніх справ.

Структура МВС України та проекти щодо її зміни відображають конкуренцію застарілої концепції, яка вбачає за основну мету існування органів внутрішніх справ протидію злочинності з максимально широким колом повноважень, та сучасного погляду, згідно якого основним змістом діяльності ОВС у правовому суспільстві має бути охорона прав і свобод громадян з одночасним позбавленням органів внутрішніх справ невластивих їм функцій.

Перша модель реформування органів внутрішніх справ відноситься до 1996 року, коли постановою Кабінету Міністрів №456 від 24 квітня було затверджено Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України. Частина принципів, закладених у розвиток (тобто реформування) української міліції, в цілому йшла у тому ж стратегічному напрямку, що були взяті за основу європейськими поліцейськими структурами:

1. Проведення діяльності органів внутрішніх справ виключно з метою захисту життя, здоров'я, прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань.
2. Доступність для населення інформації про діяльність всіх ланок системи МВС в установленому законодавством порядку.
3. Тісна співпраця з місцевими органами виконавчої влади у забезпеченні правопорядку на їх територіях.
4. Визначення оптимальної чисельності служб і підрозділів, що виконують забезпечувальні функції; розатестування їх працівників.
5. Максимальна економічність, простота і гнучкість структур системи МВС.
6. Першочергове забезпечення діяльності низових ланок органів внутрішніх справ як основи системи МВС.

⁵ Гессен И.В. Конституционное государство. – СПб., 1905. – 366 с.

Проте інша частина задекларованих принципів ясно вказувала на подальшу підтримку саме силової, а не сервісної моделі міліції, оскільки серед пріоритетних напрямків зоставалися завдання боротьби із злочинністю з провідною роллю працівників оперативно-розшукових підрозділів:

1. Пріоритетна орієнтація діяльності кожної служби і підрозділу незалежно від їх функціональної спеціалізації на вирішення завдань боротьби із злочинністю і забезпечення громадської безпеки.
2. Відхід від зрівнювання в оплаті та в присвоєнні спеціальних звань працівникам, які займаються оперативно-розшуковою діяльністю, та працівникам інших підрозділів.
3. Наступництво, плановість, послідовність, поетапність та гласність у здійсненні всіх перетворень, недопущення або зведення до мінімуму можливих ущемлень законних інтересів працівників системи МВС.

Суперечливість та декларативність закладених у Концепцію положень були дещо виправлені вже у 1998 році, коли міністром МВС України Ю.Ф. Кравченком принципи реформування були визначені більш чітко, а понятійний апарат був максимально наближений до термінології європейських поліцейстів. Так, серед проголошених принципів вказуються «верховенство законів», «децентралізація», «деполітизація», «зв'язки із громадськістю», «випереджаючий соціальний захист», «професіоналізм та компетентність», «взаємодія з правоохоронними органами інших країн».⁶

Однак, десять років потому в Концепції реформування кримінальної юстиції України (затверджена Указом Президента України від 8 квітня 2008 року №311/2008) констатувалося, що система правоохоронних органів, створена як механізм переслідувань і репресій, не була трансформована в інститут захисту і відновлення порушених прав осіб, а також не вживалося ефективних заходів щодо зниження рівня корупції в цій системі. Цей висновок одночасно свідчить, за цей час відбулася поступова трансформація поглядів вітчизняних законодавців на роль та функції силових структур в українському суспільстві. Саме тому новий етап реформування органів внутрішніх справ, розпочатий у 2008 році, був проголошений під лозунгом захисту прав і свобод людини та громадянина, впровадження європейських стандартів у цій сфері.

На виконання Указу Президента України від 20 березня 2008 року №245/2008 «Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України» робочою комісією було створено проект концепції реформування, в якій загальний перелік принципів, що включав дванадцять позицій, виглядав більш логічно з урахуванням європейського досвіду. Його порівняння на відповідність з аналогічними принципами реформування європейської поліції дозволяє говорити про те, що в цілому стратегія перетворень розроблюється в руслі європейської правової доктрини в області дотримання прав людини правоохоронними органами. Розподіл принципів національного реформування у прив'язці до принципів європейського кшталту виглядає наступним чином:

Верховенство закону

- верховенство права;
- додержання Конституції та законів України;
- дотримання принципів і норм міжнародного права, які імплементуються у правову систему України;
- пріоритет прав та свобод людини, поваги до гідності людини, їх захист на засадах рівності усіх осіб перед законом, незалежно від походження, статусу, переконань та інших ознак.

Деполітизація

- розмежування сфер політичного та фахового керівництва, забезпечення на цій основі стабільності керівного складу ОВС у центрі та на місцях; заборона діяльності в системі ОВС партій, рухів та громадських об'єднань, що мають політичні цілі; недопущення їх впливу на діяльність органів внутрішніх справ.

Підзвітність та прозорість в роботі, тісна співпраця з населенням та місцевими громадами

⁶ Кравченко Ю.Ф. Актуальні проблеми реформування органів внутрішніх справ України (організаційно-правові питання): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 1998. – 194 с.

- встановлення громадського цивільного контролю за діяльністю ОВС;
- взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами інших держав;
- колегіальність під час вироблення та прийняття рішень, поєднання прозорості з необхідним рівнем конфіденційності.

Професійна підготовка персоналу

- розроблення та впровадження професійних стандартів службової діяльності;
- проведення кадрової політики на засадах професіоналізму, патріотизму, компетентності та відданості справі, чесності, справедливості, моральності працівників.

Можна побачити, що в проекті реформування ОВС України практично відсутні такі напрямки, як демілітаризація та децентралізація, а сервісна модель правоохоронних органів, що оптимально поєднує принципи підзвітності та тісної співпраці з населенням, є майже не прописаною.

Враховуючи, що це є лише одним з проектів, обмежимося в межах цього матеріалу детальним розглядом змісту основних вказаних принципів реформування органів внутрішніх справ у сучасному суспільстві з урахуванням реалій нашої держави.

II. ПРИНЦИПИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

2.1. Верховенство закону

При здійсненні своїх функцій органи внутрішніх справ повинні діяти тільки на підставі закону, дотримуватись особистих прав громадян і не вчиняти довільних або протиправних дій. Це є основним принципом для правової держави й діяльності силових структур в умовах демократії. Забезпечене у такий спосіб верховенство закону в діяльності ОВС повинне фокусувати увагу не тільки на тому, **що** робиться, але й на тому, **як** це робиться.

Це також передбачає, що ті, хто створює, тлумачить або застосовує закон, самі йому підкоряються. Від персоналу органів внутрішніх справ очікується, тим самим, що він буде надавати приклад у слідуванні законам, застосування яких він забезпечує. У своїй повсякденній діяльності персонал поліції, наприклад, має дотримуватись наступних вимог:

1. Неухильне дотримання закону при виконанні службових обов'язків.
2. Повага особистої гідності й дотримання прав людини.
3. Відсутність упередженості, відкритість і співробітництво, особиста порядність.
4. Використання сили строго пропорційно до наявної погрози і тільки у випадках явної необхідності.
5. Дотримання конфіденційності.
6. Повна відмова від катувань, жорстокого та нелюдського поводження.
7. Охорона здоров'я затриманих і арештованих.
8. Відмова від втягнення у будь-які акти корупції.
9. Повага до вимог законів і статутів, протидія будь-яким спробам їхнього порушення.
10. Особиста відповідальність за кожний свій вчинок.⁷

Для встановлення національних правових вимог до дій правоохоронців провідну роль відіграють міжнародні документи, імplementовані державою у встановленому порядку, а також рішення міжнародних організацій, до виконання яких приєдналася держава (ООН, ОБСЄ, Рада Європи, Європейський Суд з прав людини тощо). При виконанні своїх обов'язків посадові особи правоохоронних органів зобов'язані дотримуватись міжнародних норм у галузі прав людини, поважати і захищати людську гідність, про що в національних законодавствах повинні бути відповідні положення.

До таких міжнародних документів відносяться, перш за усе, Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (прийнятий резолюцією 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р.); Основні принципи застосування сили і вогнепальної зброї посадовими особами по підтриманню правопорядку (прийняті резолюцією VIII Конгресу ООН по попередженню злочинності та поводженню з правопорушниками від 7 вересня 1990 р.); Декларація про поліцію (прийнята Радою Європи у травні 1979 р.);

⁷ Права людини і професійні стандарти для працівників міліції та пенітенціарних установ в документах міжнародних організацій. – Амстердам-Київ, 1996. – 227 с. - с. 62-65.

Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою (прийнята резолюцією 40/34 Генеральної Асамблеї ООН); Звід принципів захисту усіх осіб, яких піддано затриманню або ув'язненню в будь-якій формі (прийнятий резолюцією 43/173 Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1988 р.); Декларація про захист усіх осіб від насильницького зникнення (прийнята резолюцією 47/33 Генеральної Асамблеї ООН від 18 грудня 1992 р.).

Саме положення вказаних документів визначають поліцію як державну службу, що створюється у відповідності до закону, в обов'язки якої входить підтримка та охорона правопорядку. До сфери поліцейських обов'язків, окрім захисту суспільства від насильницьких, грабіжницьких та протиправних дій, має бути включено також надання послуг і допомоги тим громадянам, які в силу особистих, економічних, соціальних та інших надзвичайних причин потребують негайної допомоги. Як усі установи системи кримінального правосуддя, поліція повинна представляти усе суспільство в цілому, нести відповідальність перед ним та бути йому підзвітною. На цій основі дії посадових осіб поліції можуть бути перевірені міністерством, прокуратурою, судом, омбудсменом, комітетом громадян, об'єднанням цих органів або будь-яким іншим наглядовим органом за діяльністю поліції.

Принцип верховенства закону передбачає також першочергове закріплення у законодавчих актах максимально деталізованого спектру завдань, функцій та повноважень, що має зменшити ризик зловживання правоохоронцями власними дискреційними повноваженнями та як результат – мінімізувати ризик порушення закону. Останнє положення є особливо актуальним для нормативної бази, що регулює діяльність ОВС України. Остання відрізняється надзвичайною різноманітністю законодавчих, міжвідомчих та відомчих норм з дисбалансом на користь останніх, що на практиці призводить до суперечностей між законним і підзаконним рівнями регулювання роботи персоналу.

Наявність дискреційних повноважень у працівників міліції актуальна також з урахуванням складної практики затримання та арешту громадян. Відповідно до Конституції України, затримання повинне, як правило, здійснюватися за рішенням суду. Конституція дозволяє арешт без ордеру тільки „у випадку невідкладної необхідності запобігти або припинити злочин” (ст. 29). Однак у Кримінально-процесуальному кодексі ця вимога виражена недостатньо ясно, тому арешт без ордеру залишається скоріше правилом, ніж винятком.

Крім того, законодавство дає можливість слідчому, який розслідує злочин, не звертаючись за ордером до суду, ухвалити затримання підозрюваного на строк не більш, ніж три доби. Слідчий, який зазвичай не перебуває в ситуації „невідкладної необхідності”, часто дискреційно використовує таке положення на свою користь і діє без одержання судового ордеру. Це явно не узгоджується з вимогами Конституції, проте саме на підставі таких постанов слідчих проводиться переважна більшість затримань в Україні, і така практика розглядається правоохоронними органами як один з ефективних засобів розслідування.

Конституцією України також передбачено доставляння затриманої особи до судді протягом трьох діб, які є граничним строком. Однак міліція не несе відповідальності за необґрунтоване зволікання з доставлянням до судді, якщо встановлений граничний строк не минув. Тому на практиці затримані доставляються в суд, як правило, не протягом, а саме після закінчення трьох діб, і цей строк перетворився на звичайний. Суддя при доставленні до нього затриманого практично не з'ясовує, чи є тривалість утримання під вартою в міліції обґрунтованою, тим більше, що законодавство передбачає можливість для міліції утримувати під вартою затриманого більше трьох діб за певних обставин (ч. 4 ст. 165-1 КПК 1960 р.). Не менш істотними є недоліки чинного законодавства щодо забезпечення права затриманого на зустріч із адвокатом, допуск якого до клієнта залежить від спеціального рішення слідчого. Окремою проблемою є питання доступу до лікаря, яке досить посередньо вирішене на законодавчому рівні.

Подібне безконтрольне утримання під вартою в міліції створює можливість не тільки для застосування катувань, але й для приховування їх слідів. Невизначеність умов законного затримання, легальна можливість обійтися без ордеру суду, а отже, уникнути попередньої перевірки підстав для затримання, відсутність реальної відповідальності за

незаконне затримання - все це призводить до того, що міліція вдається до затримання досить охоче й без наявності серйозних підстав. Довільне дискреційне затримання частіш за все використовується, таким чином, для незаконного отримання необхідної інформації.

З урахуванням викладеного вважається необхідним на рівні уряду приступити до імплементації у національне законодавство норм, що містяться у таких фундаментальних програмних документах у сфері роботи правоохоронних органів, як „Декларація про поліцію”, прийнята в травні 1979 р. Асамблеєю Ради Європи та „Європейський кодекс поліцейської етики”, прийнятий Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 р. Одночасно вимагає свого вирішення питання кардинального перегляду Закону України „Про міліцію”, де мають бути закріплені не тільки зазначені вище основні принципи роботи міліції у сучасному суспільстві, але й були б чітко закріплені права, повноваження, обов'язки працівників та умови їхньої реалізації для зведення обсягу небажаних дискреційних повноважень до мінімуму.

Досить ефективним мірою, як показує практика європейських країн, є максимальна регламентація дій посадових осіб шляхом розробки деталізованих нормативно-правових актів, настанов, рекомендацій, що передбачають усі можливі варіанти поведінки персоналу в стандартних та нестандартних ситуаціях. Перспективним може бути об'єднання таких документів, як Закон України „Про міліцію”, Положення про проходження служби, Дисциплінарний та Стройовий статuti, ряд відомчих наказів в один комплексний документ за прикладом європейських кодексів поведінки поліції (Police Code of Conduct), що встановлюють офіційні норми поведінки працівників і систем їхнього дисциплінарного регулювання.

2.2. Деполітизація

Якщо проаналізувати діяльність поліцейських структур різних країн, то чи навряд ми зможемо вказати будь-який приклад повної незалежності органів внутрішніх справ від політики, або «повної деполітизації». До найбільш відвертих способів маніпулювання можна віднести спроби політичних лідерів примусити поліцію виконувати окремі задачі, не передбачені законом та не підкріплені легітимними рішеннями державних органів влади. Такими ж відвертими є випадки створення або ліквідації окремих підрозділів поліції для досягнення політичних та особистих цілей цих лідерів. Іншим прикладом є постійна тенденція призначати на керівні посади поліції осіб, від яких очікується політична відданість та групова лояльність до певних політичних партій або громадських груп.

Таким же прикладом маніпуляції можна вважати процес регулювання етнічного, гендерного чи релігійного складу поліції, оскільки якісний склад персоналу завжди відбиває політичні тенденції урядів. Більш завуальовано виглядають чисельні приклади безперервного оновлення законодавства про поліцію з приходом до влади нових лідерів, перегляду ними пріоритетів та стратегії реформування органів внутрішніх справ, зміни підходів до підготовки персоналу тощо.

Наявність приведених прикладів, на жаль, є цілком закономірним явищем, оскільки поліція завжди і всюди є частиною політики. Робота поліції є обов'язковим суб'єктом внутрішньої політики і саме через політичні процеси набувають своєї чинності та закріплюються у національному законодавстві нові моделі поліцейської діяльності. Іншими словами, реформа органів внутрішніх справ – це завжди політичний процес. І говорячи про деполітизацію органів внутрішніх справ, ми маємо розуміти, що мова може йти не про абсолютну їх незалежність від політики, що неможливо навіть теоретично, а про те, щоб політичний вплив був мінімізований у практиці роботи правоохоронних органів.

Шляхами такої мінімізації може бути заборона на членство у політичних партіях для працівників органів внутрішніх справ та носіння ними політичних значків і символів; заборона на діяльність політичних партій у приміщеннях поліції, на обговорення політичних питань під час службових нарад; обмеження на надання політичним партіям підтримки з боку персоналу поліції.

Іншим підходом, який розвивається, наприклад, в Угорщині та Словенії, можна вважати створення моделі управління, коли поліція набуває досить автономного статусу у структурі міністерства внутрішніх справ, при цьому міністерством керує призначений урядом політик, а на чолі поліції знаходиться високопрофесійний поліцейський фахівець, який не складає автоматично повноважень зі зміною уряду або міністра внутрішніх справ.

Здійснюється за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»

Міністерство при цьому здійснює функцію стратегічного планування, загального контролю та координації, в той час як на поліцію покладаються суто специфічні функції захисту прав громадян та профілактики злочинності. Міністр може впливати на діяльність поліції лише регуляторними методами, віддаючи розпорядження лише в конкретних ситуаціях і лише через керівника національної поліції.

Сутність принципу деполітизації, таким чином, полягає у вимозі до національних урядів розробити дієві механізми, що мають забезпечити недоторканість і захист системи органів внутрішніх справ від можливого тиску з боку політичних структур та зробити мінімальним негативний вплив політичних факторів на ефективність роботи поліції.

Вплив факторів політичного порядку на діяльність ОВС України найбільш наочно простежується на прикладі критеріїв, що використовувалися державою при оцінці діяльності правоохоронних органів. Радянська доктрина, що вимагала від працівників кожної галузі підтвердження беззаперечних переваг соціалістичного ладу, надовго визначила показники зареєстрованих та розкритих злочинів як основні критерії роботи органів внутрішніх справ. При цьому підкреслено не зверталася увага на численні службові правопорушення, що вчинялися виключно з метою підтримки коефіцієнта розкриття злочинів на неприродно високому рівні.

Після подій 1991 р. і деполітизації органів внутрішніх справ показник розкриття злочинів використовувався вже не стільки для зовнішньополітичних потреб, скільки для підтримки іміджу сильної виконавчої влади в очах власного народу. Донедавна представники політичної еліти не без підстав вважали, що високі показники в роботі органів внутрішніх справ є їх своєрідним політичним капіталом і забезпечують довіру народу.

Сьогодні поступово приходиться розуміння того, що авторитет влади у сфері протидії злочинності залежить не стільки від показників розкриття, скільки від довіри до міліції як до захисника індивідуальних та суспільних інтересів, підпорядкування силових структур правовим нормам, прийнятим на основі відкритої процедури й змагальності між різними політичними силами, які представлені в парламенті та перебувають під контролем суспільства. Сказане зовсім не заважає численним політичним партіям продовжувати дискусії про роль і місце міліції в сучасному українському суспільстві. Цим пояснюється існуюче в уряді й парламенті різноманіття підходів щодо широти повноважень, рівня самостійності й незалежності міліції, умов її фінансування, кадрового забезпечення й соціальної підтримки. Цією ж обставиною обумовлюється й невизначеність статусу органів внутрішніх справ у системі виконавчої влади, що негативно позначається на стратегії їх відомчого розвитку, приводить до непродуманих реформаторських експериментів, що погіршують у цілому рівень законності в діяльності ОВС.

Помітну роль відіграє й схильність політичних керівників вирішувати проблеми внутрішньої політики переважно силовими методами. Складна ситуація в АР Крим кілька разів була доказом тому, що спроби зробити міліцію зацікавленою стороною у розв'язанні національного питання неминуче призводить не тільки до активної протидії з боку мусульманського населення, але й продукує проблеми у дотриманні органами внутрішніх справ принципу об'єктивності й неупередженості

2.3. Демілітаризація

Вихідним положенням даного принципу є розуміння того, що поліція, виконуючи у суспільстві сервісну функцію та сприймаючи громадян як клієнтів та партнерів, повинна мати іншу організаційну структуру, аніж військові підрозділи.

Проте досвід Центральної та Південно-Східної Європи вказує, що найбільш небезпечною є не стільки мілітаризована структура поліцейських підрозділів, скільки спорідненість внутрішньої культури армії та поліції як наслідок тоталітарної, мілітаризованої системи радянського періоду. У тоталітарних державах поліція, як частина військової структури, цілком переймає військові цінності, систему стосунків, стереотипи поведінки. У період реформування позбутися цього історичного багажу досить важко, тому часто поліція продовжує використовувати цілком мілітаризовану тактику охорони правопорядку та стиль управління персоналом.

Таким прикладом на просторі СНД може служити використання й дотепер правоохоронної ідеології, що проголошує «війну із злочинністю» або ж „боротьбу зі

злочинністю”, відмінною рисою якої є усвідомлення злочинця як супротивника, з яким необхідно вести боротьбу або війну. Ця цілком мілітаризована ідеологія боротьби у реальному житті незмінно призводить правоохоронця до необхідності ідентифікувати себе з людиною, яка перебуває в умовах збройного конфлікту, у стані необхідної оборони чи крайньої необхідності. Така рольова позиція, у свою чергу, вимагає швидких, рішучих та безкомпромісних дій, що переслідують єдину мету - вижити і перемогти супротивника.⁸

Характерно, що підрозділи ОВС, орієнтовані на боротьбу із злочинністю як на основний стиль діяльності, досить швидко переходять до репресивних форм соціального контролю та фокусують свої зусилля не на засобах ведення боротьби, а на досягненні кінцевого результату – перемоги. За справедливим зауваженням вітчизняних фахівців, подібна тактика є найнебезпечнішою на випадки незаконного примусу та розправи над злочинцями. Саме у рамках такого підходу з’являється й існує відомий феномен „Брудного Гаррі” – захист закону у незаконний спосіб, оскільки сама мета „виправдовує” будь-які засоби.⁹

Іншим характерним прикладом підтримання в ОВС України саме військової, а не поліцейської культури, є звернення «Товариші (панове) офіцери!» до усіх атестованих працівників ОВС, які мають спеціальні звання від лейтенанта міліції і вище, проте є не офіцерами, а особами начальницького складу, як це визначено діючим законодавством.

Цікаво, що проти військової організації органів внутрішніх справ та існування в поліції військової дисципліни категорично виступав ще у 1907 році начальник Департаменту поліції Російської імперії А.А. Лопухін. Він переконливо доводив, що військова дисципліна виправдовує себе лише під час бойових дій, до яких поліція не має безпосереднього відношення. У повсякденній же роботі військова дисципліна пригнічує ініціативу виконавця, робить його мислення стандартним, не заохочує до самостійного пошуку, що від початку вбиває розвиток професійно значущих якостей справжнього поліцейського.¹⁰ Абсолютно такі ж саме аргументи наводять сьогодні європейські поліцейські, виступаючи за встановлення у поліції духу та культури цивільної служби.

2.4. Децентралізація

Сучасною теорією управління децентралізація розглядається як один з основних управлінських механізмів підвищення гнучкості, ефективності органів влади, так само як і засіб захисту інтересів громадян від сваволі держави. Цей принцип вимагає саме управлінських, а не структурних змін, оскільки результатом його втілення має стати децентралізація прийняття рішень, відповідальності та розподілу ресурсів, які є необхідними для ефективного та оперативного реагування поліції на місцевому рівні. Інакше кажучи, у децентралізованій системі, навіть якщо структура організації зостається формально централізованою, працівники поліції отримують широкі права стосовно прийняття та реалізації рішень, що відображають місцеві умови та їх професійну думку. Реалізація принципу децентралізації традиційно вбачається у започаткуванні у національних системах правоохоронних органів підрозділів муніципальної поліції.

Під муніципальною поліцією зазвичай розуміються поліцейські формування, створені органами місцевого самоврядування різних рівнів і які перебувають у їхньому безпосередньому підпорядкуванні. Обсяг повноважень муніципальної поліції у різних країнах неоднаковий. У більшості європейських країн на неї покладено нагляд за безпекою дорожнього руху, санітарним станом населених пунктів, порядком на ринках, виконанням розпоряджень міської влади. Одночасно вона грає роль своєрідного дублера і резерву національної поліції. У Великобританії, Німеччині й США, навпаки, муніципальною поліцією виконується основний обсяг правоохоронної діяльності із забезпечення правопорядку.

⁸ Glover J. Humanity, a moral history of the twentieth century. – London: Yale University Press, 2001. – 480 p.

⁹ Мартыненко О.А. Детерминация и предупреждение преступности среди персонала органов внутренних дел Украины: Монография. – Х.: Изд-во ХНУВС, 2005. - 468 с.

¹⁰ Лопухин А.А. Настоящее и будущее русской полиции. Из итогов служебного опыта. М., 1907. – 69 с. - С. 61.

Наявність муніципальної поліції у західних країнах є результатом тривалого розвитку англосаксонської системи права, що споконвічно не передбачала автономії для поліції, і досвіду реалізації принципів класичної європейської демократії, заснованої на децентралізації органів влади. Важливим є й те, що фінансування муніципальної поліції здійснюється, в основному, на кошти місцевої влади, що надає державному бюджету більшу стратегічну ініціативу.

Штатна чисельність, організаційні моделі муніципальної поліції й підходи до її управління з боку місцевої адміністрації варіюються у залежності від національних традицій. Муніципалітети, наприклад, можуть мати право вирішувати питання щодо відкриття або закриття поліцейських дільниць, призначати керівників місцевих підрозділів поліції, порушувати питання щодо перевірки діяльності місцевої поліції, визначати розмір фінансування поліції та надання їй матеріальних ресурсів, визначати основні напрямки роботи поліції.

Беручи до розгляду зарубіжний досвід, ми не повинні забувати про те, що існування децентралізованої поліції обумовлюється, перш за все, стабільністю політичних процесів у конкретній країні та наявністю розвинутої ринкової економіки. В Угорщині, наприклад, ідея децентралізації поліції, що передбачала передачу повноважень, ресурсів та компетенції з підтримки громадського порядку муніципалітетам, була відхилена як передчасна.

Без наявності означених умов Україна може розраховувати тільки на централізовану систему управління підрозділами ОВС та незначну сферу їхньої самостійності. Нагадаємо, що питання щодо поступової децентралізації міліції та розвитку міліції муніципальної вперше було порушено згадуваною Концепцією розвитку системи МВС від 1996 року. Однак і при такому обережному підході на державному рівні поки відсутнє ясне розуміння того, яку роль в існуючій системі управління можуть відігравати муніципальні правоохоронні структури. Науково-практичні конференції та семінари з питань формування муніципальної міліції протягом останніх років демонструють неготовність чиновників практично всіх рівнів державної влади розглядати муніципальну міліцію в якості самостійного, хоча і підпорядкованого МВС України підрозділу.

2.5. Підзвітність та прозорість в роботі

Проблема встановлення підзвітності в роботі правоохоронних органів вирішується шляхом визначення механізмів, за якими суспільство може контролювати дії правоохоронців та бути впевненим, що вони діють в рамках закону. В якості одного з таких механізмів виступають органи державної влади, які здійснюють так званий «зовнішній» контроль за діяльністю органів внутрішніх справ – органи судової влади, прокуратури, комітети уряду, місцеві органи самоврядування, офіс омбудсмена. Іншим механізмом, встановлення якого йде не від вимог уряду, а від управлінських потреб самої поліцейської організації, є підрозділи «внутрішнього» контролю – відділи внутрішніх розслідувань, службових перевірок, розгляду скарг громадян на дії поліцейських тощо. Взаємодія форм зовнішнього та внутрішнього контролю дозволяє гарантувати належний рівень підзвітності поліції державним установам в цілому. Проте у демократичному суспільстві, окрім відомчого та державного контролю, набуває своєї виключної важливості елемент громадського цивільного контролю як гарантія рівноправної участі населення в процесі управління державою.

Принцип підзвітності суспільству, таким чином, розглядає наявність державного, громадського та відомчого контролю над діями поліції, а також готовність та відкритість самої поліції до здійснення таких форм контролю. І якщо механізми державного та внутрішньо-відомчого контролю у більшості країн вже набули певною сталості та уніфікованих форм, то сфера здійснення цивільного контролю над діяльністю правоохоронних структур знаходиться здебільшого на стадії формування. Саме тому готових рішень у сфері громадського цивільного контролю над органами внутрішніх справ не існує.

Аналіз зарубіжного досвіду показує, що в США, наприклад, найбільш поширеною моделлю цивільного контролю є робота муніципальних комісій, створених за розпорядженням мера або міської ради. В Атланті, Детройті, Новому Орлеані, Філадельфії, Сан-Франциско склад таких комісій досить однорідний - вони складаються винятково з цивільних службовців, що раніше ніколи не працювали у поліції. В інших

Здійснюється за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»

штатах громадські комісії поєднують цивільних службовців, працівників поліції, громадян-добровольців, співробітників неурядових організацій, які призначаються до складу комісій із боку мера, міської ради і шефа поліції відповідно до встановлених для них квот.

Строк роботи і кількість членів комісій відрізняються у кожному місті й штаті, однак усі вони мають незалежний від департаменту поліції статус, звітуючи кілька разів на рік тільки місцевій владі з подальшим опублікуванням звіту в засобах масової інформації. Деякі комісії мають допуск до поліцейських баз даних і активно співпрацюють із відділами внутрішніх розслідувань. Інші комісії обмежені у власних діях здійсненням тільки загального нагляду за станом справ у поліції та не мають доступу до службової інформації. Частина муніципальних комісій (Сан-Франциско, Портленд, Філадельфія) мають у своєму складі власних слідчих, які мають право проводити самостійні, додаткові або повторні розслідування за фактами поліцейських правопорушень із наступною передачею результатів керівництву поліції або до суду для ухвалення остаточного рішення. У таких містах, як Індіанаполіс, Детройт і Філадельфія до компетенції комісій входить розгляд тільки некримінальних проступків поліцейських. У Новому Орлеані, навпаки, комітет цивільного контролю розслідує виключно серйозні правопорушення, вчинені поліцейськими під час несення служби. Матеріали ж щодо незначних проступків, так само як і правопорушень, зроблених у позаслужбовий час, відсилаються на розгляд шефу поліції Нового Орлеана.

Процедура прийому скарг від населення на неправомірні дії поліції також має свої варіації. Звичайно для подачі скарги досить з'явитися до офісу громадської комісії та заповнити відповідний бланк. Однак у Сан-Франциско допускається прийом скарг не тільки поштою, але й за телефоном з дотриманням вимог повної анонімності. Результати роботи громадських комісій та їхніх рекомендацій можуть бути як обов'язковими для виконання поліцією, так і мати винятково інформаційний характер.

У Болгарії, наприклад, цивільний і громадський контроль за діяльністю поліції забезпечується силами так званого «політичного комітету», до складу якого входять міністр із заступниками та політичні діячі, підзвітні парламенту.

На пострадянському просторі досить часто у складі муніципалітетів формуються комісії на правах наглядового органу, до складу яких входять представники правоохоронних і місцевих органів самоврядування, громадських організацій, засобів масової інформації, цивільних фахівців.

В Україні з 2004 року МВС України підтримується діяльність мобільних груп з моніторингу дотримання прав людини в діяльності ОВС, створених спільно з активістами неурядових організацій як один з елементів національного механізму запобігання тортурам. Основними завданнями мобільних груп є виявлення та аналіз фактів порушень прав людини з боку працівників ОВС, зміцнення стосунків між населенням та міліцією, здійснення моніторингу спільно з представниками громадських та правозахисних організацій.

Як продовження напрямку на встановлення режиму прозорості та підзвітності українському суспільству, 2005 року при МВС України було створено Громадську раду з питань забезпечення прав людини як консультативно-дорадчий орган, який здійснює громадський контроль за дотриманням прав людини в діяльності ОВС. До складу Громадської ради входять представники керівництва МВС України та громадських організацій правозахисного спрямування, які відомі своєю активною діяльністю в галузі захисту прав людини.

З 2006 року започатковані аналогічні громадські ради в усіх областях. Основними напрямками діяльності рад наразі є: дотримання прав громадян на стадії затримання та досудового слідства, під час виборчої кампанії; права мігрантів та біженців; повага на приватне життя; протидія ксенофобії та расизму; освіта в галузі прав людини; права неповнолітніх; попередження домашнього насильства, торгівлі людьми; гендерна рівність в діяльності ОВС; правова та соціальна захищеність працівників міліції. До складу рад, сформованих з переважною більшістю в них представників громадськості, наразі входять 24 члена міжнародних, 152 представника всеукраїнських та регіональних організацій, 12 науковців вищих навчальних закладів, 30 працівників ЗМІ (теле- та радіоканалів, газет, прес-центрів).

Здійснюється за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»

З 2008 року у складі МВС України створено Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ. Метою діяльності Управління є налагодження системи відомчого контролю за дотриманням прав людини в роботі органів внутрішніх справ у відповідності з міжнародними стандартами в галузі правоохоронної діяльності. Управління у своїй поточній діяльності було зроблено ставку на реалізацію наступних стратегічних напрямків: протидія катуванням та жорсткому поводженню; забезпечення прав мігрантів та шукачів притулку; протидія расизму та ксенофобії; протидія наркозлочинності; вдосконалення діяльності підрозділів ОВС.

Наведені особливості форм цивільного контролю демонструють, насамперед, їхню чітку залежність від особливостей національних традицій і культури населення конкретного регіону. Важливо, щоб саме такі, національно адаптовані форми контролю, зустрічали розуміння з боку керівників органів внутрішніх справ та викликали їх готовність забезпечувати достатній рівень прозорості з боку силових структур держави.

Передбачається, що на вимогу засадам прозорості органи внутрішніх справ започатковують окремі посади або ж навіть окремі підрозділи по зв'язкам із громадськістю та міжнародних відносин. Такий крок дозволяє здійснювати багатовекторну комунікацію із громадськістю – проводити опитування громадської думки, аналіз оглядів преси, вивчати досвід громадських та міжнародних організацій з метою побудови правильної тактики і стратегії суспільних відносин. Одночасно забезпечується оперативне інформування громадян щодо діяльності та результатів роботи органів внутрішніх справ в цілому, зменшення дистанційованості у стосунках поліції та населення шляхом проведення інформаційних кампаній, започаткування «гарячих ліній», спеціалізованих рубрик у засобах масової інформації.

Поліція також має розробити ефективні механізми розслідування випадків, коли права громадян порушуються в результаті непрофесійних або протиправних дій правоохоронців. У населення, у свою чергу, має бути доступ до інформації щодо розслідування правопорушень, вчинених поліцейськими. І якщо доступ громадян до інформації щодо ходу розслідування, персональних даних фігурантів справи та інших процесуальних документів є обмеженим, то результати розслідувань мають бути у вільному доступі. На правах загального доступу мають бути також знаходитися інформаційні матеріали та документи щодо планів та результатів роботи поліцейських підрозділів, загального бюджету та витрат, характеристик персоналу поліції (за віком, статтю, рівнем освіти та кваліфікації), контактна інформація посадовців тощо.

Вимоги прозорості стосуються також технічних вимог до умов роботи правоохоронних органів. Так, більшість європейських підрозділів намагається розміщувати працівників поліції у максимально прозорих робочих приміщеннях. Із цією метою обладнуються загальні офіси, розділені на окремі робочі секції низькими або прозорими перегородками, що дозволяє керівнику легко здійснювати робочий контроль за діяльністю підлеглих. На думку європейських колег, подібний дизайн створює робочу, ділову атмосферу, дисциплінує і підвищує відповідальність кожного співробітника за власну поведінку. Встановлення у буквальному значенні прозорого режиму роботи вкрай ускладнює вчинення поліцейськими не тільки корупційних дій, але навіть ведення приватних розмов по службовому телефону.

У Великобританії поліцейські підрозділи першими стали практикувати встановлення засобів відеоспостереження не тільки стосовно затриманих осіб, але й для контролю за персоналом. Звичайно відеокамери відкрито встановлюються у робочих приміщеннях, коридорах, чергових частинах, про що сповіщається кожен поліцейський цього підрозділу. Частина з цих відеокamer можуть бути неробочими, однак у цілому існування відеокamer створює так званий „ефект присутності” відомчого контролю за діями кожного індивіда. Крім низки позитивних моментів застосування відеоспостереження, європейські поліцейські вказують на його дорожнечу як на основний недолік подібних заходів індивідуального попередження службових злочинів. Через це в Україні, наприклад, відеозйомка використовується переважно в ході негласних перевірок несення служби, а питання загального відеоспостереження у приміщеннях міліції тільки почало обговорюватися.

2.6. Тісна співпраця з населенням та місцевими громадами

Здійснюється за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»

Як свідчить досвід реформування американських та європейських правоохоронних структур, процеси деполітизації та демілітаризації майже автоматично призводять поліцейські організації до відмови від іміджу «професійних борців із злочинністю» та переорієнтації поліцейської діяльності здебільшого на профілактику правопорушень. Відповідним чином тактика охорони правопорядку значно меншою мірою, ніж раніше, становиться пов'язаною із застосуванням сили та протистоянням населенню.

Згідно принципу, що розглядається, поліцейські агенції, не відмовляючись від виконання основного завдання – охорони громадського порядку – мають змістити основний акцент своєї роботи на зв'язок із населенням, оскільки без активної та зацікавленої підтримки громадян розкриття і профілактика злочинів є мало перспективною справою. При цьому ключовою фігурою превентивної діяльності стає не «поліцейський-борець із злочинним світом», а «поліцейський-тренер», головною задачею якого має бути навчання і консультування громадян, які не бажають стати жертвою злочинних посягань. Правоохоронна діяльність таким чином, концентрується на безпосередньому та довгостроковому обслуговуванні населення у сфері підвищення його безпеки.

Співпраця із населенням потребує, таким чином, зміну діяльності органів внутрішніх справ, коли пріоритету набуває не реагування на кримінальні прояви, а участь у вирішенні усього комплексу проблем, які мають місце у населенні конкретної місцевості у сфері дотримання закону. Від поліції очікується прояв інтересу не лише до інформації, яка стосується правопорушень, але й до потреб громадян, їх проблем та ускладнень стосунків, які складають підґрунтя для загострення криміногенної ситуації. Серед критеріїв оцінки ефективності роботи поліцейських підрозділів також мають відбутися наявні зміни. Як найбільш суттєві критерії, мають розглядатися якість реагування на повідомлення населення, якість стосунків громадян з працівниками поліції, активність поліцейського персоналу у вирішенні поточних проблем мешканців району, різноманітність заходів з метою зміцнення правопорядку, інтенсивність робочих зв'язків із органами самоврядування, державної влади, засобами масової інформації.

Подібна концентрація на потребах громадян вимагає активної взаємодії правоохоронців із місцевими мешканцями, яка має спиратися на навички особистого спілкування та вміння розв'язувати конфліктні ситуації. Сьогодні робота поліції, орієнтована на потреби населення і означена вище як «community policing», призвела до розвитку щонайменше шести її моделей: поліцейське обслуговування за територіальною ознакою; кооперація декількох правоохоронних агенцій; попередження злочинів силами громади; стратегія постійного контакту поліції із мешканцями; територіальне піше патрулювання; залучення населення та консультування із громадянами.

Слід спеціально зауважити, що реалізація кожної із моделей вимагає не лише високого професіоналізму персоналу, але й перетворення органів внутрішніх справ на відкриту організацію, яка служить суспільству та виконує свої завдання у спосіб, прийнятний з етичної точки зору для зміцнення демократичних цінностей.

2.7. Професійна підготовка персоналу

До персоналу поліції традиційно пред'являються більш суворі вимоги та обмеження – від умов прийому на роботу до реалізації прав людини. Пов'язано це, передусім, з тим, що саме поліцейські, як службовці, безпосередньо пов'язані з виконанням рішень державної влади у вигляді примусу та відповідальністю, що покладається при цьому на кожного окремого виконавця, оскільки авторитет державної влади при цьому залежить від індивідуальної професіональної компетенції.

Рівень професіоналізму поліцейського персоналу завжди був у фокусі уваги суспільства, тому кожна зміна у стратегії правоохоронної діяльності обов'язково супроводжувалася відповідним реформуванням системи професійної підготовки правоохоронців. На сучасному етапі, коли служба суспільству та забезпечення громадської безпеки передбачають відмову від агресивної політики, у європейській поліцейській усе більш чіткого оформлення набуває ідея пріоритетного розвитку відомчої етики органів внутрішніх справ як теоретичного базису високоморальної поведінки правоохоронців. Це також пов'язано з тим, що рівень стосунків суспільства і силових структур вимагає від ОВС не тільки правильного виконання встановлених правил і процедур у площині закону, але й того, щоб ці дії ґрунтувалися на морально виправданих із погляду суспільства рішеннях.

Здійснюється за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»

Іншими словами, служитель закону повинен нести відповідальність не тільки за прийняті ним рішення, але й бути підзвітним за моральне підґрунтя цих рішень.

До числа основних аргументів на користь першочергового розвитку саме етичних принципів фахівці відносять такі особливості діяльності працівників органів внутрішніх справ:

- працівники ОВС мають право вибору при прийнятті рішень щодо життя, волі й власності інших громадян;
- як служителі й захисники інтересів суспільства, вони зобов'язані демонструвати кращі стандарти поведінки (розважливість, чесність, об'єктивність, високий рівень моральності);
- поліція (міліція) має право використати неопублічні, оперативно-пошукові методи роботи, де належне використання конфіденційної інформації повністю залежить від особистих якостей співробітників;
- для представників етнічних меншостей працівники поліції (міліції) часто є уособленням усіх органів влади і суспільства у цілому;
- некваліфіковані й протиправні дії працівників поліції (міліції) наносять моментальний і значний збиток для іміджу всієї правоохоронної системи й органів державної влади.

З оглядом на ці положення поліцейські підрозділи при формуванні корпоративної ідеології й відомчої філософії, які б найбільш повно відповідали вимогам суспільства, мають ставити за мету виховання у персоналу таких персональних якостей, як повага до особистості іншої людини; доброзичливість; ефективність і професіоналізм; дотримання принципів законності й верховенства закону; відповідальність; турбота про людей; чесність у ставленні до себе та інших; самовіддане служіння суспільству.¹¹

Європейські стандарти правоохоронної діяльності також передбачають, що прийнятий на службу поліцейський повинен пройти у повному обсязі не тільки загальну, професійну та службову підготовку, але й отримати також відповідний інструктаж з соціальних проблем, демократичних свобод, прав людини і, зокрема, з Європейської конвенції з прав людини. На практиці означений інструктаж може формуватися у вигляді семінарів, присвячених питанням функціонування демократичного суспільства та засадам верховенства права, або ж спеціальних навчальних курсів з гуманітарного права та захисту прав людини.

Сервісна спрямованість діяльності поліції має додатково передбачати створення спеціальної системи щоденного навчання і контролю персоналу, яка є комбінацією таких форм, як щоденне коротке обговорення виниклих проблем та розгляд практичних ситуацій; тренінг у сфері застосування норм права і дотримання етичних принципів; заняття з навчання навичкам рольової перебудови поведінки, уміння виявляти сформовані професійні якості у соціально прийнятних формах у позаслужбовий час; обмін індивідуальним позитивним досвідом; робота із залучення поліцейських до груп, клубів та асоціацій за інтересами для розширення сфери їх соціальних контактів і культурних потреб.

Окрема увага у професійній підготовці персоналу має бути приділена критеріям відбору кандидатів на посади працівників органів внутрішніх справ. Кадрова політика МВС України використовує сьогодні ціннісно-орієнтований підхід при відборі персоналу. У рамках цього підходу встановлено перелік морально-етичних, ділових та особистісних якостей, яким повинен відповідати кожний кандидат, медичні й психологічні критерії, що захищають ОВС від потрапляння до них осіб, нездатних нести службу. Недоліком цього підходу є слабкий прогностичний зв'язок між наявністю в індивіда необхідних позитивних якостей і його подальшою успішною кар'єрою в ОВС. Відбір кандидатів у такий спосіб зовсім не гарантує, що вони швидко адаптуються до специфіки службової діяльності й будуть успішно працювати у тому або іншому підрозділі.

На відміну від країн СНД, у ряді європейських країн широко запроваджується система відбору, заснована на оцінці сформованих умінь і навичок індивіда, його способах реагування у різних ситуаціях. Прихильники застосування цього підходу справедливо вважають, що саме оцінка умінь кандидата дозволяє не тільки діагностувати його

¹¹ Jones T., Newburn T., Smith D.J. Democracy and Policing. – London: PSI, 1994. – 784 p.; Alderson J.C. Principled Policing: Protecting the Public with Integrity. –Winchester: Waterside Press, 1998. – 185 p.

професійно важливі особисті якості, але й прогнозувати з високим ступенем імовірності успішність його діяльності у тій або іншій службі. Перелік умінь і якостей, що підлягають перевірці, може бути досить великим – це особливості мотивації й самоконтролю; обачність, знання власних достоїнств і недоліків; здатність розуміти почуття інших і вміння впливати на них; вміння будувати й підтримувати робочі взаємовідносини; впевненість у власних силах, вміння слухати й спілкуватися, здатність брати ініціативу на себе і підтримувати оптимістичний настрій колег; вміння працювати у групі, здатність засвоювати нові знання й уміння.

Очкується, що до кандидатів на керівні посади поліцейські агенції створюють спеціальні, більш відповідальні з точки зору вимог суспільства, критерії відбору. Так, у Великій Британії оцінка таких кандидатів здійснюється за двома комплексними категоріями - загальна компетенція і компетенція у спеціальних галузях. У рамках загальної компетенції оцінюються такі якості, як знання професійних і етичних стандартів; комунікативні навички, особиста мотивація, вміння приймати необхідні рішення, творчий підхід та сприйнятливність до інновацій. Серед спеціальних якостей оцінюються лідерські якості кандидата, його вміння управляти персоналом і піклуватися про професійне зростання підлеглих, навички планування щоденної діяльності, елементи стратегічного мислення, толерантність до впровадження гендерної та етнічно-збалансованої кадрової політики.

Додатковою умовою відбору на посади керівників поліцейських підрозділів може бути участь у кадрових та екзаменаційних комісіях представників місцевої громади, неурядових організацій, органів місцевого самоврядування.

Висновки

1. Органи внутрішніх справ України, хоча і з помітним запізненням, але в цілому повторюють усі етапи трансформації європейських поліцейських структур від закритих організацій тоталітарного ґатунку до відкритих правоохоронних агенцій сервісного типу. При цьому за ними зберігається прерогатива на законне застосування сили в межах забезпечення суспільної безпеки та правопорядку.

2. Органи внутрішніх справ, будучи найчисельнішими серед правоохоронних органів України, наразі мають ряд суттєвих недоліків у сфері правового та соціально-економічного забезпечення, визначення суті та функцій службової діяльності, встановлення оптимальної структури та специфіки управління. Багато в чому вони походять від невирішених проблем, які дісталися у спадщину від радянського періоду, щодо суспільного призначення цієї частини правоохоронної структури держави та кола контрольних примусових функцій, що мають знаходитися під юрисдикцією органів внутрішніх справ.

3. Органи внутрішніх справ України та проекти щодо їх реформування відображають конкуренцію застарілої концепції, яка вбачає за основну мету існування органів внутрішніх справ боротьбу із злочинністю з максимально широким колом повноважень, та сучасного погляду, згідно якого основним змістом діяльності ОВС у правовому суспільстві має бути охорона прав і свобод громадян з одночасним позбавленням органів внутрішніх справ невластивих їм функцій.

4. З огляду на процеси європейської інтеграції, нагальним питанням є подальше запровадження системних змін в діяльність ОВС України відповідно до основних принципів реформування правоохоронних органів у демократичному суспільстві, які передбачають: верховенство закону; деполітизацію; демілітаризацію; децентралізацію; підзвітність та прозорість в роботі; тісну співпрацю з населенням та місцевими громадами; професійну підготовку персоналу.

Використана література

1. Бандурка О.М., Соболев В.О., Московец В.І. Партнерські взаємовідносини між населенням і міліцією: Підручник. – Х., 2003. – 348 с.
2. Бондаренко І.В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти: Дис... канд. юрид. наук.: 12.00.01. – К., 2004. – 232 с.
3. Впровадження гендерних підходів у діяльність правоохоронних органів України: Матеріали міжнародної наук.-практич. конференції (м. Євпаторія, 18-20 травня 2005 р.). – К.: Міленіум, 2005. – 148 с.

Здійснюється за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»

4. Губанов А.В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. – М.: МАЭП, 1999. – 288 с.
5. Застосування Європейської конвенції з прав людини та практики суду в діяльності органів внутрішніх справ України. – К.: Цифра, 2008. – 324 с.
6. Келлі Л. Бачення, новаторство і професіоналізм у боротьбі поліції проти насильства щодо жінок і дітей. – Лондон, 2000. – 202 с.
7. Кравченко Ю.Ф. Актуальні проблеми реформування органів внутрішніх справ України (організаційно-правові питання): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 1998. – 194 с.
8. Мартыненко О.А. Детерминация и предупреждение преступности среди персонала органов внутренних дел Украины: Монография. – Х.: Изд-во ХНУВС, 2005. - 468 с.
9. Організаційно-правові засади роботи громадських рад з питань забезпечення прав людини в діяльності органів внутрішніх справ: практичний посібник. – Харків: Права людини, 2007. – 264 с.
10. Права людини у діяльності міліції: Навч.посібник/ За заг.ред.проф. О.О.Погрібного. – Х.: ХНУВС, 2006. – 216 с.
11. Реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи: процес і прогрес / За ред. М.Капаріні, О.Мареніна. – К., 2005. – 296 с.
12. Свон Р.Д. Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России. – СПб.: СПб. университет МВД России, 2000. – 288 с.