

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВИДАННЯ ПОЛІЦІЄЮ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТИВ І МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ**FOREIGN EXPERIENCE PROVIDING POLICE ADMINISTRATIVE REGULATIONS AND POSSIBILITIES OF ITS USE IN UKRAINE****Салманова О.Ю.,***кандидат юридичних наук, доцент,**начальник кафедри адміністративного права та процесу Харківського національного університету внутрішніх справ*

У статті автор досліджує зарубіжний досвід видання поліцією адміністративних актів і можливості використання його в Україні. Розглядається проблема реалізації правових приписів і розпоряджень органів поліції, які стосуються питань правоохоронної діяльності. Узагальнено основні точки зору щодо порядку видання індивідуальних адміністративних актів органами поліції та пропозиції стосовно впровадження їх у національне законодавство. Визначено, що індивідуальні адміністративні акти органів поліції найбільш поширені в практиці державно-управлінської діяльності, оскільки вони найбільшою мірою відповідають її виконавчому призначенню й слугують найважливішим засобом оперативного вирішення поточних питань управління. Зазначено, що у зв'язку з процесом інтенсивного інтегрування України в європейське співтовариство більш масштабного характеру набуває співробітництво з поліцейськими структурами країн Європи.

Ключові слова: адміністративні акти, поліція, правоохоронна діяльність, досвід, національне законодавство, законність, контроль, нагляд, компетенція, відповідальність.

В статье автор исследует зарубежный опыт издания полицией административных актов и возможности использования его в Украине. Рассматривается проблема реализации правовых предписаний и распоряжений органов полиции, касающихся вопросов правоохранительной деятельности. Обобщены основные точки зрения относительно порядка издания индивидуальных административных актов органами полиции и предложения по внедрению их в национальное законодательство. Определено, что индивидуальные административные акты органов полиции наиболее распространены в практике государственно-управленческой деятельности, поскольку они в наибольшей степени соответствуют его исполнительному назначению и служат важнейшим средством оперативного решения текущих вопросов управления. Отмечено, что в связи с процессом интенсивной интеграции Украины в европейское сообщество более масштабный характер приобретает сотрудничество с полицейскими структурами стран Европы.

Ключевые слова: административные акты, полиция, опыт, правоохранительная деятельность, национальное законодательство, законность, контроль, надзор, компетенция, ответственность.

The article examines the international experience providing administrative acts by the police and the possibility of using it in Ukraine. The problem of implementation of the laws and regulations of the police relating to issues of law enforcement. Overview main points of view regarding the issuing of individual administrative acts by the police and the proposals for their implementation in national legislation. Determined that the individual administrative acts of the most common police practice in public-management, since they are most appropriate to the purpose and enforcement are important means of addressing issues of operational management. It is noted that due to the intense process of Ukraine's integration into the European community acquires a wider character cooperation with police agencies in Europe.

Key words: administrative acts, police, law enforcement, experience, national legislation, legality, control, supervision, competence, responsibility.

Актуальність теми. Значні зміни в усіх без винятку сферах політичного та економічного життя українського суспільства вимагають від правоохоронних структур і насамперед від органів внутрішніх справ (Національної поліції) перегляду багатьох прийомів і методів діяльності, а також структурної перебудови, яка орієнтована на задоволення потреб населення. Держава повинна перетворитися з сили, яка панувала над суспільством, в орган, що виражає та захищає інтереси конкретної людини. Однак багатий вітчизняний досвід діяльності органів внутрішніх справ не завжди може бути використаний в сучасних обставинах. Водночас зарубіжний практичний досвід у правоохоронній сфері може відображати ті тенденції й напрями, у яких може розвиватися ситуація в галузі охорони правопорядку та дотримання законності в Україні в майбутньому.

У таких умовах перед вітчизняною юридичною наукою постає завдання всебічної й глибокої розробки проблем адаптації системи організації діяльності органів внутрішніх справ до нових політичних, соціальних і економічних реалій, пошуку оптимальних варіантів реформування правової бази та організаційних моделей її функціонування, які будуть адекватними потребам розвитку суспільства. Дослідження такого роду повинні мати багатоаспектний характер і забезпечувати максимально широке – в часі і просторі – бачення відповідної проблеми. Цей підхід передбачає передусім розгляд самої правоохоронної діяльності в усьому різноманітті її виявів, що оцінюються з державно-правового, соціально-політичного й організаційного поглядів.

Безсумнівне значення в цьому зв'язку має вивчення зарубіжної теорії та практики охорони пра-

вопорядку поліцією, зокрема видання нею адміністративних актів. Саме в аспекті видання поліцією адміністративних актів відображаються поточні та перспективні тенденції реагування держави на проблему злочинності. І очевидно, що її стан прямо залежить від ефективності теоретичного, науково-технічного та іншого забезпечення функціонування поліцейського апарату.

У юридичній літературі цій проблемі приділяється недостатня увага, незважаючи на її очевидне науково-практичне значення. Цьому питанню й загальнотеоретичним аспектам порядку винесення адміністративних актів поліцією в зарубіжних країнах присвятили свої праці такі вчені, як О.О. Бондар [1], І.А. Горшенєва [2], В.І. Єрмаков [3], О.М. Костін [4], О.Б. Мороз [5], Д.Д. Шалягін [6] та інші.

Виклад основного матеріалу. У зв'язку з процесом інтенсивного інтегрування нашої держави в європейське співтовариство більш масштабного характеру набуває співробітництво з поліцейськими структурами зарубіжних країн. Усе частіше одним із партнерів органів внутрішніх справ є поліцейські підрозділи сусідніх держав. Багато в чому це пов'язано з особливим географічним положенням України. Зрозуміло, що державно-правовий механізм забезпечення правопорядку має певну специфіку в кожній окремій країні, і було б помилково стандартизувати чийсь досвід у цій сфері або автоматично переносити його в українські реалії. Однак він містить і чимало елементів, цікавих як у теоретичному, так і в практичному плані, може бути використаний на основі творчого осмислення.

Об'єктивними передумовами для цього є те, що, згідно з конституційними принципами, боротьба зі злочинністю здійснюється в Україні на основі норм, які загальноприйняті у світовій спільноті й за своїм змістом єдині для всіх демократичних держав. Потрібно врахувати й те, що перед нами і країнами зарубіжжя у сфері захисту правопорядку існує чимало однакових проблем, а так само те, що наша країна останніми роками активно інтегрується в процес міжнародного правоохоронного співробітництва.

Вивчення досвіду організації та порядку винесення адміністративних актів поліцією зарубіжних держав особливо стало актуальним зі зміною політичної й економічної ситуації в Україні. Тим більше, що в наші дні поліцейським органам України доводиться вирішувати чимало ідентичних проблем у сфері боротьби зі злочинністю та охорони прав і свобод громадян (питання організації й функціонування правоохоронної системи; шляхи вирішення проблеми співпраці поліції із населенням; характер злочинності, її масштаб; наявність злочинних груп, що складаються із представників національних меншин).

Розпочати аналіз порядку винесення адміністративних актів поліцією зарубіжних держав потрібно із зауваження, що поліцейські формування країн світу є складними управлінськими структурами, відособленими від інших частин виконавчої влади, що побудовані за принципом галузевої спеціаліза-

ції. Їхніми основними компонентами є такі служби, як патрульна поліція, кримінальна поліція, поліція «оперативного втручання» тощо.

Потрібно погодитися з тезою О.С. Юніна про те, що для зручнішого проведення дослідження варто зазначити, що проблема розглядатиметься з урахуванням поділу правових систем зарубіжних країн на загальну та континентальну. Такий поділ викликаний кількома причинами. Головною з них є те, що в країнах континентального права існують «писані», тобто прийняті вищими органами законодавчої влади, кримінальні, кримінально-процесуальні й інші кодекси, які регламентують діяльність правоохоронних органів і процес виявлення правопорушень і запобігання їм, а також покарання правопорушників. У країнах загального (статутного) права такі детальні систематизовані кодекси відсутні й діяльність правоохоронних органів регламентується Статутами (актами парламенту), які приймаються щорічно, або судовими прецедентами [7, с. 143].

У юридичній літературі побутує думка, що сутністю адміністративної діяльності є реалізація функцій із практичного забезпечення особистої безпеки громадян, з охорони громадського порядку та громадської безпеки, яка має свої складові, тобто ділиться на адміністративно-наглядову, адміністративно-розпорядчу й адміністративно-юрисдикційну [8, с. 7; 9, с. 84].

Із цього приводу можна зауважити, що система правоохоронних органів Сполучених Штатів Америки є однією з найскладніших у світі. Три основних законодавчих і правозастосувальних рівні юрисдикції існують у цій країні – федеральний, штатний і місцевий. Кожен із цих рівнів має різні поліцейські структури для застосування та охорони відповідних законів. Так історично склалося, що існує досить багато відмінностей між різними рівнями юрисдикції як у назвах, так і у функціях і владних повноваженнях. Питання стає ще більш заплутаним зі швидким зростанням кількості приватних охоронних і детективних бюро, що виконують багато функцій, які традиційно належали поліції.

Згідно з дослідженням Д.Д. Шалягіна, усього в Сполучених Штатах Америки налічується близько 850 тис. поліцейських працівників, близько 650 тис. із них є атестованими працівниками, інші – майже 200 тис. співробітників поліції – є цивільним допоміжним персоналом. Більше ніж половина працюючих у поліції належать до муніципальних і міських департаментів. Кілька найбільших міст США, таких як Нью-Йорк, Філадельфія, Чикаго, Лос-Анджелес і Детройт, мають у сукупності близько 60 тис. атестованих поліцейських, це означає, що кожен шостий муніципальний поліцейський у США працює в одному з цих міст. На додаток до цього, у всіх штатах, за винятком Гавайських островів, існують поліції штатів, які мають юрисдикцію на всій території цих штатів. Загальна кількість поліцейських на рівні штатів наближається до 52 тис. І, нарешті, у федеральних правоохоронних агентствах несуть службу понад 50 тис. співробітників [6, с. 17].

Аналіз статистичних даних, проведених автором, свідчить, що за типом юрисдикційних повноважень поліцейські сили Сполучених Штатів Америки класифікуються так: муніципальні поліцейські департаменти; департаменти шерифів і звичайні поліцейські управління в графствах; спеціалізовані поліцейські організації, такі як поліція національних парків (рейнджери), портова поліція, транспортна поліція й поліцейські управління на територіях університетських кампусів; штатних поліцейських управлінь.

Таке велике різноманіття видів поліцейських структур, притаманне правоохоронній системі США, сягає своїм корінням в історію колонізації Північної Америки й безпосередньо пов'язане з утворенням самої американської державності. Щоденна практична робота поліцейських знаходиться під сильним впливом таких факторів, як глибоко вкорінені традиції, ставлення людей до поліції та взаємини поліції й населення. Цю точку зору варто визнати обґрунтованою. Аналіз історії державності США виявляє, що тоді як у Європі формування інститутів державної влади, у тому числі й поліції, йшло послідовно зверху вниз і було санкціоновано верховною владою європейських держав, то в британських колоніях Північної Америки цей процес відрізнявся своїми специфічними особливостями.

На нашу думку, специфіка повноважень поліції в США щодо видання адміністративних актів полягає в тому, що вона, з одного боку, стала продуктом англосаксонської системи права з її правоохоронними інститутами, поняттями, традиціями; з іншого – на неї вплинули нові демократичні реалії, привезені з Європи. Місцева поліція, яка перша серед інших поліцейських органів була утворена в країні, зазнала низки великих і малих реформ на шляху свого розвитку: мова йде про традиційно обмежену владу співробітників поліції щодо видання адміністративних актів. Владні повноваження, обов'язки і юрисдикція поліцейських суворо лімітовані законодавством. Англо-американська традиція надає пріоритет індивідуальним свободам особистості в сукупності з активним громадським контролем. У континентальній же Європі поліцейські сили традиційно наділені більш широкими повноваженнями щодо видання адміністративних актів і, як правило, вони централізовані. Англо-американська ж традиція характеризується наявністю лише місцевого контролю над поліцією. Як результат такого підходу, американська поліція на сьогодні має високий ступінь децентралізації.

Федеральні поліцейські організації – це вершина централізованої поліцейської системи США. Їх утворення, з одного боку, тісно пов'язано з створенням самих Сполучених Штатів, обранням першого Президента США, створенням федерального Уряду, а також із практичним оформленням законодавчої та судової гілок федеральної влади. У той період були створені такі поліцейські організації, як Служба маршалів Сполучених Штатів, Берегова охорона й низка інших.

З іншого боку, утворення багатьох федеральних поліцейських організацій і надання їм повноважень

щодо видання адміністративних актів стало необхідним у зв'язку зі зростанням злочинності, зміною її характеру, появою нових видів злочинів. Цими причинами пояснюється поява таких правоохоронних структур, як Федеральне бюро розслідувань, Секретна служба та деякі інші. Під час створення тих чи інших організацій акцент робився насамперед на їхню загальнонаціональну правоохоронну юрисдикцію в певній сфері законодавства. Федеральні поліцейські служби створювалися як правоохоронні департаменти різних міністерств, підпорядковані, згідно з Конституцією, Президенту США.

Як зазначає О.С. Юнін, у моделях їхньої внутрішньої організації відображено поєднання цілей, яких прагне досягти поліція, і вимог, що висувуються до неї населенням. Подолання «внутрішньовідомчої роз'єднаності» досягається вертикальним підпорядкуванням персоналу, а також деякими заходами, які спрямовані на забезпечення системного та скоординованого характеру його роботи, для чого здійснюються збирання, узагальнення й аналіз різнобічної інформації про об'єкти поліцейської діяльності, її результати, стратегічне, оперативне, тактичне планування та систематична інспекція [7, с. 143].

На підставі цього можна стверджувати, що сучасна концепція демократичної правової держави виходить із положення про державу-гарант, особливості якої полягає в тому, що вона не тільки декларує загальнолюдські цінності, права і свободи особистості, а й проводить широкі заходи щодо їх реального втілення в життя. Поліція в цьому випадку є одним із найважливіших інструментів (засобів) держави в забезпеченні подібних гарантій. Унікальність діяльності поліції полягає в тому, що, будучи частиною державного механізму реалізації державних інтересів і державної політики, вона є найбільшим за обсягом виконуваних правоохоронних функцій інститутом забезпечення гарантій, прав і свобод громадян.

Потрібно погодитися з висновками І.А. Горшеневої про те, що поліція та її діяльність щодо винесення адміністративних актів є складним, державно-правовим і соціальним інститутом. Структурно-функціональні зміни поліції зумовлені постійно мінливими умовами суспільного життя. У зв'язку з цим сутність поліцейської діяльності визначається насамперед формою устрою державної влади, завданнями, що стоять перед конкретною державою, та чинним політичним режимом [2, с. 198].

Поліцейська діяльність у сучасній демократичній державі має визначитися двома основними моделями її організації: «континентально-європейською» й «англо-саксонською». Перша модель характеризується жорстким централізованим управлінням поліцейськими відомствами з боку держави, владною «вертикаллю» та широким обсягом повноважень поліції щодо видання адміністративних актів. У цю групу входять Австрія, Німеччина, Італія, Іспанія, Франція. Друга (британська) модель відрізняється децентралізацією управління, владною «горизонталлю», підвищенням рівня повноважень місцевих органів влади й меншими за обсягом поліцейськими

функціями. До цієї моделі належить поліція Великобританії та США. Кожна з представлених моделей володіє власними правовими межами, зумовленими відмінностями між двома найбільш розвиненими правовими системами – романо-германською й англо-саксонською.

Виходячи з компетенції щодо видання адміністративних актів і виконуваних завдань, поліцію в зарубіжних демократичних країнах можна ділити також на «комунальну», у функції якої входить надання різного роду соціальних послуг, й «оперативну» (власне правоохоронну), до завдань якої належать запобігання та боротьба з протиправними діями. Поряд із цим поліцейській діяльності в сучасному демократичному суспільстві й державі притаманні інституційні, функціональні та соціальні ознаки дуалізму. Відносна самостійність поліції в механізмі сучасної держави щодо видання адміністративних актів пов'язана з реалізацією в її діяльності поліцейського розсуду.

Висновки. Отже, можна зазначити, що специфіка діяльності поліції зарубіжних країн зумовлює на-

дання повноважень щодо видання адміністративних актів і здійснення відповідного громадського та державного контролю за її діяльністю. При цьому в умовах демократичної держави найбільш ефективними є соціальні форми контролю. Поліція тут виступає як галузева підсистема прямого і зворотного зв'язку в інформаційних відносинах суспільство-держава. Особлива увага в цьому контексті приділяється відповідній професійній підготовці кадрів, в основі якої лежать загальні принципи й технології висококваліфікованого менеджменту.

На основі вивчення форм і методів діяльності поліції зарубіжних демократичних держав зроблено висновок, що вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ України щодо видання адміністративних актів нерозривно пов'язане з використанням позитивного досвіду роботи поліції цих країн, у тому числі й із навчання та підготовки кадрів. Зміцнення взаємодії органів внутрішніх справ України із зарубіжними поліцейськими відомствами буде також сприяти боротьбі з транснаціональною злочинністю й міжнародним тероризмом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бондарь Е.О. Правовые основы организации и деятельности полиции Испании : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Е.О. Бондарь. – М., 2002. – 137 с.
2. Горшенева И.А. Полиция в механизме современного государства (теоретико-правовые аспекты) : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / И.А. Горшенева. – М., 2002. – 237 с.
3. Ермаков В.И. Правовые и организационные основы деятельности полиции Чешской Республики : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / В.И. Ермаков. – М., 2001. – 238 с.
4. Костин А.Н. Организационные и правовые основы деятельности полиции Германии : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / А.Н. Костин. – М., 1999. – 144 с.
5. Мороз О.Б. Организационно-правовые основы деятельности полиции государств Западной Европы : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О.Б. Мороз. – М., 2004. – 150 с.
6. Шалягин Д.Д. Полиция США – организационные и правовые основы деятельности : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Д.Д. Шалягин. – М., 1998. – 175 с.
7. Юнін О.С. Особливості адміністративної діяльності поліції Великобританії та Франції / О.С. Юнін // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Серія «Право та державне управління». – 2013. – № 1. – С. 143–147.
8. Административная деятельность органов внутренних дел : [учебник] / под ред. А.П. Коренева ; Московский юридический институт МВД России. – М. : Щит-М, 1997. – 543 с.
9. Молдован В.В. Порівняльне кримінально-процесуальне право: Україна, ФРН, Франція, Англія, США : [навчальний посібник] / В.В. Молдован, А.В. Молдован. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 400 с.