

## Проблеми становлення правової демократичної держави

з 1 січня 2016 року, 159 новоутворених добровільних об'єднань громад мають перебрати на себе повноваження, які є притаманними містам обласного значення, що неминуче вплине на економічну та організаційну спроможність районів, у яких утворено ці об'єднання.

Разом з тим, для успішного функціонування добровільних об'єднань громад необхідно в найкоротші терміни вирішити проблему розмежування повноважень між добровільними об'єднаннями громад і районними радами, районними державними організаціями. Для цього необхідно внести зміни до законів України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації" та "Про добровільне об'єднання громадян"

Підсумовуючи зазначене, слід зауважити, що подальша доля адміністративно-територіальної реформи залежить від ухвалення змін до чинної Конституції та законів України, що життєво необхідно для забезпечення вирішення проблем місцевого самоврядування.

Виконання зазначених заходів призведе до посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів і положень Європейської хартії місцевого самоврядування, визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці та забезпечить повновладдя органів місцевого самоврядування на її території, і сприяти цьому має здійснення процесу децентралізації влади в нашій країні.

### Література

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні". // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 24. - Ст. 170.

3. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Ратифіковано Законом України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР // "Офіційний вісник України". - 1997 р. - № 29. - С. 8.

4. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Колективна монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, та ін., за ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. - К.: Аттика, 2007. - 864 с.

5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.

6. Баймуратов М.О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні // Сучасний стан конституційної реформи в Україні: об'єктивні та суб'єктивні чинники: матеріали круглого столу (25 червня 2015 року). - Одеса: ОДУВС, 2015. - С. 10-19.

7. Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 5 лютого 2015 року. // Відомості Верховної Ради. - 2015. - № 13. - Ст. 91.

8. Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 4 вересня 2015 року. // Відомості Верховної Ради. - 2015. - № 37-38. - Ст. 371.

Юрченко М.М.,  
кандидат політичних наук, доцент,  
доцент кафедри державно-правових дисциплін  
ОДУВС

Надійшла до редакції: 18.11.2015

УДК351.741.0004(477)

## ДО ПИТАННЯ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН У ЗДІЙСНЕННІ РЕФОРМИ ОВС УКРАЇНИ

Юнін О. С.

В науковій статті досліджено передовий досвід європейських країн у сфері реформування системи органів внутрішніх справ. Приділено увагу етапам реформування правоохоронних органів в Грузії, Польщі, Чехії в період суспільних трансформацій в цих країнах, розглянуто принципи побудови та діяльності правоохоронних органів. Сформульовано власні пропозиції щодо реформування системи ОВС України.

**Ключові слова:** поліція, реформування, правоохоронні органи, громадська безпека.

В научной статье рассмотрен передовой опыт европейских стран в сфере реформирования системы органов внутренних дел. Уделено внимание этапам реформирования правоохранительных органов Грузии, Польши, Чехии в период общественных трансформаций в этих странах, рассмотрены принципы построения и деятельности правоохранительных органов.

**Ключевые слова:** полиция, реформирование, правоохранительные органы, общественная безопасность.

Experience of the European countries in the field of reformation of the system of bodies of internal affairs  
© О.С. Юнін, 2015

is considered in the scientific article. The examples of the successful conducting of constabulary reform in foreign countries with the purpose of formulation of own suggestions in relation to reformation of the system of bodies of internal affairs of Ukraine are analysed. A conclusion is done, that positive experience of reformation of law enforcement bodies is actual for Ukraine, however an author marks that in conducting of reformation of law enforcement bodies Ukraine it is impossible to use experience of only one country.

Thought about the necessity of the use of experience of reformation of structural subdivisions of those countries is formulated, where it gave a maximal result. In particular, in the process of reformation of patrol service of Ukraine the experience of Georgia seems extremely useful.

Examining the question of functioning of subdivisions of the National household troops of Ukraine it is indicated on expediency of the use of experience of France, as functions of the National household troops of Ukraine are similar with the functions of gendarmerie of France. It is indisputable positive there would be the decision of question in relation to the permanent in-plant training of fighters of the National household troops by bringing of instructors in

ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ  
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС

## Проблеми становлення правової демократичної держави

*from similar subdivisions of leading countries of world.*

**Keywords:** police, reformation, law enforcement bodies, public safety.

**Постановка проблеми.** В умовах інтеграції України до європейського союзу постає проблема вдосконалення органів внутрішніх справ, а саме формуванні більш дієвих, ефективних підрозділів. А це, в свою чергу, можливо тільки шляхом удосконалення існуючої системи управління. Сьогодні українська міліції знаходиться на порозі реформування її в підрозділ європейського зразка. Реформа міліції повинна опиратися на рекомендації європейських експертів - децентралізація й демілітаризація структури МВС плюс тверда кадрова політика.

Враховуючи, що правоохоронні органи у сучасній Україні повинні бути насамперед сервісними службами, що допомагають суспільству влаштувати безпечний та законний добробут у власній країні, пропонується розглянути питання щодо європейського досвіду реформування органів внутрішніх справ, що передбачає формування МВС України як інституту європейського зразку та формування поліції як основного виконавця щодо забезпечення безпеки населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковому осмисленню проблеми реформування системи органів внутрішніх справ України присвячені праці таких провідних вчених: О.Ф. Андрійко, В.І. Варенка, І.П. Голосніченка, В.Ф. Захарова, Д.П. Калаянова, А.П. Ключніченка, Ю.В. Кідрука, І.Г. Кириченка, М.В. Кovalя, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, М.В. Корнієнка, С.О. Мосьондза, Н.Р. Нижник, В.Д. Сущенка, О.І. Остапенка, С.В. Пєткова, Ю.І. Римаренка, та інших.

Метою даного дослідження є проаналізувати приклади успішного проведення поліцейської реформи зарубіжних країн з тим, щоб використати позитивний досвід та внести власні пропозиції щодо реформування системи ОВС України.

Виклад основного матеріалу. Грузія, Чехія, Японія та Польща провели реформування своїх правоохоронних органів у період глибоких соціальних потрясінь і трансформацій [1]. У цих прикладах немає нічого не-прийнятного для України, але в той же час неможливо повністю скопіювати модель реформування однієї із них і запровадити її в Україні. Але будь-яка реформа можлива при одній умові - наявності політичної волі для створення кваліфікованих правоохоронних органів, що користуються довірою громадян. В Україні міліції довіряє тільки 1% населення.

Насамперед розглянемо досвід реформування системи правоохоронних органів Грузії. В пострадянський період, аж до приходу Михайла Саакашвілі на посаду президента, Грузія займала одне з перших місць у світі за рівнем корупції в органах влади. Тотальним хабарництвом була уражена вся система внутрішніх справ, МВС вважалося синонімом правового свавілля. Ініціаторами реформи правоохоронної системи були Президент Грузії Саакашвілі та Вано Мерабишвили, цивільний міністр внутрішніх справ в 2004-2012 рр. (за освітою гірський інженер, арештований після зміни влади в Грузії).

В 2004 році, відразу після перемоги Саакашвілі на виборах, були відправлені у відставку керівники всіх силових структур Грузії. З органів МВС звільнено 15 тис. поліцейських - це весь склад грузинської ДАІ. Три місяці країна жила без автоінспекції, - її новий штат набраний з

нуля, на твердій конкурсній основі, з 2500 претендентів відібрані тільки 650. Усі патрульні автомобілі оснащені комп'ютерною технікою з доступом до глобальної мережі Інтернет [2].

Мінімізовані контакти патрульної поліції з водіями. Вулиці нашпигували відеокамерами: якщо водій порушив правила, і це зафіксувала камера, йому надсилають пропозицію зазити на сайт поліції, ознайомитися із записом і оплатити штраф за допомогою онлайн-платежу. Завдання Патрульної поліції виходять за рамки роботи ДАІ: у її веденні перебуває не тільки підтримка порядку на дорогах, але й реагування на будь-яку позаштатну ситуацію; за все інше відповідає Кримінальна поліція.

Відбір детективів і оперативників був не менш твердим, ніж патрульних: посади зберегли тільки 5% міліцейських чиновників. Усі співробітники Кримінальної поліції пройшли додаткове тримісячне навчання в поліцейській академії. Зарплата поліцейського збільшена вдвічі (у середньому - \$700, зарплата слідчого набагато вище - близько \$2000 при середній зарплаті в країні близько \$200). Додатковий бонус - премії та медична страховка. З урахуванням високого рівня безробіття в Грузії служба в поліції стала престижним заняттям. Конкурс на місце в поліцейській академії сягає 50 осіб на місце.

У МВС створена внутрішня генеральна інспекція, що розслідує факти корупції. Створена спеціальна "служба провокаторів", співробітники якої пропонують поліції хабар. В 2005 р. біло ув'язнено 200 поліцейських, які були затримані на провокації хабара [3]. Радикально підвищено покарання за корупцію: за хабар в \$50 патрульний поліцейський отримає покарання у вигляді 10 років ув'язнення. В результаті даних нововведень за даними опитувань, в 2011 році поліції довіряло 87% жителів Грузії.

В Польщі до 1989 р. міліція являла собою воєнізований загін Польської об'єднаної робочої партії. В 1987 р. довіра до поліції була низькою - на рівні 23%. Реформа проводилася на початку 1990-х - у період шокової терапії, коли економічний стан країни був дуже важким. Уряд Польщі того часу складався в основному з колишніх опозиціонерів і дисидентів, що намагалися виконати вимогу суспільства щодо створення кваліфікованої поліції. Ініціатором реформи став міністр внутрішніх справ, дисидент Кшиштоф Козловський (уряд Тадеуша Мазовецького). Перше з чого почалося проведення реформи - це демілітаризація поліції.

Проведена люстрація та омолодження кадрів. За п'ять років реформи склад поліції оновився на 50-60%. На сьогоднішній день у поліції залишилися одиниці старих співробітників, 65% поліцейських - люди до 40 років. Реформована система навчання: введений принцип професійної дидактики. Перед майбутнім поліцейським ставлять завдання, які йому має бути виконувати на практиці. З поліцейськими працюють психологи та етици, щоб навчити професійно та шанобливо працювати з людьми. Базове навчання рядових співробітників триває 6,5 місяців. Для підвищення кадровий поліцейський зобов'язаний мати в послужному списку мінімум три роки роботи на вулиці (Патрульним) [4].

Корупція при прийомі нових поліцейських на службу зведена до мінімуму завдяки складному та багатоступеневому процесу відбору. Прізвище здобувача ніхто не знає - йому ще на першому етапі присвоюється штрих-код. Це фактично виключає можливість підтасування та зарахування на роботу із критерією "кум, сват, брат".

## Проблеми становлення правової демократичної держави

Здобувач повинен пройти кілька етапів відбору: оцінка документів, перевірка на правопорушення, спортивні та психологічні тести. При цьому бажаючих працювати в поліції дуже багато: на одне місце претендують десятки кандидатів. Створена "поліція в поліції", яка підпорядковується безпосередньо главі відомства та займається розкриттям злочинів серед поліцейських. Посилений суспільний контроль: правозахисники можуть у будь-який момент прийти в поліцейський відділок та перевірити, у якому стані перебувають камери попередньої тримання, як там поводяться з людьми. Підвищена зарплата поліцейських - зараз вона в середньому зрівняна із зарплатами військових. Зарплата старшого офіцера поліції - 3500 євро, коменданта воєводства - 2000 євро, дільничного - 700 євро, патрульного - 500 євро. Постійно проводиться оцінка роботи підрозділів поліції [5, с. 260]. Службу профілактики злочинів оцінюють за ефективністю роботи дільничних, показнику затримки по гарячих слідах або на місці злочину (у Варшаві останній показник становить 30%), швидкості реагування. Як результат, в 2009 році рівень довіри до поліції в Польщі склав 72%. Вище поліції в цьому рейтингу були тільки польська армія - 73%, і суспільне телебачення - 85%. Парламенту, уряду та церкві поляки довіряють менше, чим поліції [6].

Досить цікавою виявилася поліцейська реформа в Чехії. Наприкінці 1980-х тоді ще Чехословаччина перебувала в стані напіврозпаду. У листопаді-грудні 1989-го в країні відбулася оксамитова революція, у результаті якої комуністичний режим був скинутий. Поліцейське питання стояло вкрай гостро, - революцію пражан спровокував розгін силовиками мирної студентської демонстрації в столиці (аналогія Майдану в Україні). Оновленому уряду потрібна була оновлена поліція. Ініціатором реформи став Ян Румл, перший заступник міністра внутрішніх справ Чехословаччини (1990-1992), міністр внутрішніх справ Чехії (1992-1996), дисидент, правозахисник, журналіст. Основні нововведення вилилися в тому, що Чехія пішла по шляху децентралізації та деполітизації поліції. Проведена демілітаризація Міністерства внутрішніх справ. Центральний апарат МВС займається аналітичною експертною роботою, законодавчим забезпеченням, розподілом фінансів, питаннями громадянства, міграції, профілактикою злочинності та відповідає за керування та моніторинг криміногенної ситуації в країні. Усі чиновники - цивільні особи. Діяльність поліції від діяльності профільного міністерства повністю відділена.

Ліквідовані внутрішні війська, війська швидкого реагування, прикордонна охорона. Замість них був створений загальний Федеральний корпус поліції. Поліція законодавчо та фінансово несе відповідальність перед адміністрацією МВС, але функціонує самостійно. Поліцейські, які розслідують злочини, підпорядковуються тільки прокуратурі та суду.

Проведені масові люстрації, у ході яких посади втрачили 20% співробітників МВС. Їх змінили молоді фахівці, що пройшли навчання в поліцейських школах за кордоном. Розслідування злочинної діяльності поліцейських покладене на інспекцію внутрішніх справ, яка підлегла безпосередньо цивільному міністрові внутрішніх справ.

Введена постійна ротація кадрів - поліцейські не затримуються на одному місці служби. Зарплати були збільшені. Зараз середня зарплата поліцейського Федерального корпусу в Чехії становить 31800 крон, (після сплати податків - 20-25 тис. крон або 1000 євро). На її розмір впливають термін служби та займана посада.

Бонуси - дотації на транспорт і житло, премії за нічні зміни. Середня зарплата в Чехії - 17-20 тис. крон, рівень безробіття досить високий. Як результат цього, за оцінками експертів, чеська децентралізація поліції - одна із найбільш вдалих на пострадянському просторі. Рівень довіри населення до поліції складає 58% [7].

Досить актуальним в зарубіжному досвіді реформування правоохранних систем є діяльність спеціалізованих правоохранних формувань з військовим статусом. Необхідність існування таких формування підтверджена практичним досвідом діяльності правоохранних формувань з військовим статусом в розвинутих країнах світу, а саме: Національної жандармерії Франції, Військ Карабінерів Італії, Цивільної гвардії королівства Іспанії, Поліції готовності Німеччині тощо.

Розглядаючи питання щодо "європейських стандартів" у рамках забезпечення громадської безпеки, необхідно зазначити, що єдиних правил побудови та діяльності правоохранних органів країн Європи не існує. Універсальність принципу застосування сили для забезпечення внутрішньої безпеки не звільняє жодне суспільство від необхідності вироблення власних специфічних підходів до вирішення цієї проблеми. Тому кожна країна самостійно визначає структуру і підпорядкування правоохранних або військових формувань, виходячи із національних особливостей. Існує декілька моделей сил правопорядку. Серед них найбільш пошиrenoю є так звана змішана модель, коли правоохранні формування однієї країни мають як цивільний, так і військовий статус, та діють цілком самостійно.

Найбільш вдалим прикладом даної моделі є Національна Жандармерія Франції, яка є правоохранним органом країни, що виконує поліцейські та адміністративно-поліцейські функції в інтересах всієї країни та організаційно входить до складу Міністерства внутрішніх справ Франції. У Франції жандармерія, замінена після липневої революції муніципальною гвардією, але відновлена в 1854 Наполеоном III, являє собою особливу частину армії, яка у військовому відношенні підпорядкована військовому міністру, але в якості державної поліції підвідомча міністру внутрішніх справ.

Стосовно України, можна відзначити що найближчим аналогом Національної жандармерії були внутрішні війська МВС, а нині Національна гвардія України, яка беручи участь в територіальній обороні (в рамках функцій збройних сил), а також, надаючи сприяння Прикордонним військам в охороні Державного кордону України (в рамках функцій спецслужб), не наділена повноваженнями по розслідуванню злочинів, тобто функціями судової (кримінальної) поліції. Крім того, відповідно до статті 1 Закону України Про Національну гвардію України від 13.03.2014 року № 876-18, Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохранними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначена для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохранними органами - із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій [8].

Висновки. Зарубіжний досвід реформування право-  
**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ  
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**

## **Проблеми становлення правової демократичної держави**

---

---

охоронних органів є досить актуальним для України, оскільки сьогодні наша країна стоїть на порозі реформи правоохоронної системи. Водночас необхідно зазначити, що в проведенні реформування ОВС України неможливо використовувати досвід однієї країни. Кожна країна має свою специфіку, ментальність народу. В Україні вже розпочато процес реформування.

На нашу думку, необхідно використовувати досвід реформування структурних підрозділів ОВС тих країн, де це дало максимальний результат. Зокрема, досвід реформування патрульної служби найкраще було здійснено в Грузії, а в Україні наразі дуже гостро стоїть питання реформування патрульної служби та ДАІ. Досвід Грузії в цьому має стати для України досить корисним.

Водночас досить актуальним є питання функціонування підрозділів Національної гвардії Україні. І тут було б доречним використання позитивного досвіду Франції, бо за своїм призначенням, функції Національної гвардії України схожі з функціями жандармерії Франції. Безперечно позитивним було б вирішення питання щодо постійного підвищення кваліфікації бійців Національної гвардії шляхом залучення інструкторів з аналогічних підрозділів провідних країн світу.

### **Література:**

1. Реформирование полиции в странах Центральной и Восточной Европы: процесс и прогресс / П. Абрахам, Д. Бакрач, А. Бек и др; под ред. М. Капарини, О. Маренина. - К.: Задруга, 2005. - 296 с. <https://ru.wikipedia.org/wiki/>

2. Грузинская полиция <http://zyalt.livejournal.com/440672.html>

3. W. Ostant, Polska Policja jako partner w systemie Europejskiego Biura Policji – Europol [B:] Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy, ред. A. Szymaniak, W. Ciepiela, Poznań 2007.

4. Проневич О.С. Організаційно-правове забезпечення відбору на службу в поліції Польщі // Світовий досвід підготовки поліцейських та його впровадження в Україні: Матер. міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 17 березня 2006 р.). - Д., 2006. - с. 258-264.

5. Поліція в III Польській Республіці (1990-2010) <http://www.info.policja.pl/inf/historia/policja-w-iii-rp/iii/67630,III-19902010.html>

6. Чешская Республика [http://polis.osce.org/countries/details?item\\_id=14&lang=ru](http://polis.osce.org/countries/details?item_id=14&lang=ru)

7. Про Національну гвардію України: Закон України № 876-VII від 13.03.2014 - Відомості Верховної Ради. - 2014. - № 17. - ст.594.

**Юнін О.С.**

кандидат юридичних наук, доцент

Докторант докторантury та ад'юнктury ХНУВС

Надійшла до редакції: 13.11.2015