



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПО ВОПРОСАМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Павел ХАМУЛА,

соискатель кафедры теории государства и права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

An analysis of international experience in the legal regulation of law enforcement, which is the basis for international cooperation of Ukraine with the purpose of sharing and mutual cooperation in the form of positive excellence. It was found constitutional and legal principles of individual law enforcement officials, including prosecutors, indicating the existence of a conceptual model of organization and law enforcement in a democratic state regime and civil society. Proved that international law enforcement agencies of Ukraine is based on a positive exchange of best practices with other states on implementation responsibilities in implementing law enforcement function.

Key words: international experience, law enforcement agencies, international regulations, law enforcement.

Аннотация

Проведен анализ международного опыта по вопросам правового регулирования деятельности правоохранительных органов, которая является основой для международного сотрудничества Украины с целью обмена, взаимного сотрудничества в формате положительного передового опыта. Выявлено конституционно-правовые основы деятельности отдельных правоохранительных органов, в частности прокуратуры, указывающая на существование определенной концептуальной модели организации и деятельности правоохранительных органов в условиях демократического государственного режима и гражданского общества. Обосновано, что международная деятельность правоохранительных органов Украины основана на обмене положительным передовым опытом с другими государствами мира по вопросам реализации полномочий в сфере реализации правоохранительной функции.

Ключевые слова: международный опыт, правоохранительные органы, международные нормативно-правовые акты, правоохранительная деятельность.

Постановка проблемы. Динамический процесс реформирования и совершенствования правоохранительной системы, который предопределен потребностями нынешнего времени, основывается не только на разрабатывании и внедрении концептуальных принципов деятельности правоохранительных органов, но и на глубоком изучении и анализе опыта передовых зарубежных стран по вопросам правового регулирования деятельности правоохранительных органов. Процесс реформирования сопровождается разрабатыванием новых правовых актов и дополнением действующего законодательства, реорганизацией структурных подразделений в правоохранительных органах путем их расширения или укрупнения.

Однозначно, что в условиях развития общества реформационные процессы правоохранительной деятельности дали свои позитивные и качественные изменения. Однако, принимая во внимание то, что работа в указанном направлении не прекратилась, желательного результата еще не достигнуто. Наверное, не существует идеальной модели правоохранительной системы, однако каждое государ-

ство, исходя из состояния законности в нем и, соответственно, потребностей в его установлении и укреплении, направляет усилие на совершенствование правоохранительной функции и эффективную ее реализацию. По этим причинам исследования проблематики правового регулирования деятельности правоохранительных органов в зарубежных странах является залогом качественного совершенствования деятельности украинской правоохранительной системы.

По данным социологических опросов населения в разных странах Западной Европы, большинство граждан положительно настроены относительно полиции, а до 50% опрошенных считают ее одной из самых совершенных государственных организаций [1, с. 18.]. Это объясняется разными причинами: традиционным уважением европейцев к праву и органам, которые его охраняют; надеждой на полицию как на защитника от растущей преступности и другими. На доброжелательное отношение к полиции влияет и то, что ее действия часто не создают впечатление карательных и могут быть обжалованы в суде. Примером является Великобритания, где полицейский, как правило, формаль-

но выступает как лицо, констатирует факт нарушения закона и принимает меры по его предотвращению. При установлении правонарушения полицейский обычно вручает нарушителю письменное сообщение, что вмещает констатацию противоправного действия и размер штрафа, который нужно оплатить в банке. Если гражданин отрицает факт нарушения или сумму штрафа, то дело рассматривается судебной инстанцией.

Цель статьи. Понятно, что данная проблематика есть довольно дискуссионной. Значительно подрывают доверие населения к правоохранительным органам, наносят большой вред их имиджу в обществе явления, существующие в их внутренних отношениях, в частности коррупция, нарушения прав граждан, несоблюдение этических стандартов общения и другие. Их наличие еще раз привлекает внимание к значимости проблемы качества управления правоохранительными структурами и уровня профессионализма их персонала.

Весомый вклад в исследование проблематики правоохранительной деятельности зарубежных стран осуществили такие ученые, как М. Бентон, Р. Бойд, Д. Брандес, П. Викстром,



А. Воллмер, Ф. Гортези, Д. Грин, А. Даттон, Ф. Дениз, Д. Доллинг, А. Келли, Г. Лифтон, Д. Мориссон, С. Ойгард, Р. Перкинс, А. Рис, Р. Свон, Р. Таннехилл, А. Уилсон, Р. Уолмсли, П. Уэйс, П. Фармер, С. Филипс, С. Франке, Р. Харрис, Л. Шерман, Г. Шнайдер В. Штерн и другие. Ученые посвящали свое внимание тематике профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов [2].

Изложение основного материала. Правовую основу функционирования правоохранительной системы зарубежных государств составляют такие международные нормативно-правовые акты, как Протокол № 11 к Меморандуму о взаимопонимании между Правительством Украины и Правительством Соединенных Штатов Америки относительно помощи по правоохранительным вопросам от 09.12.2002 г.; Соглашение об обмене информацией в сфере борьбы с преступностью от 22.05.2009 г. СНГ; Соглашение, Перечень, Международный документ от 22.05.2009 г.; Рекомендация Res (2004) 6 Комитета министров Совета Европы государствам-членам «Об усовершенствовании национальных средств правовой защиты» от 12.05.2004 г.; Меморандум о взаимопонимании между Правительством Украины и Правительством Соединенных Штатов Америки относительно помощи по правоохранительным вопросам от 09.12.2002 г.; Об оперативных запросах правоохранительных органов относительно общественных и телекоммуникационных сетей и услуг» (ENFOPOL) от 20.06.2001 г.; Соглашение между Правительством Украины и Кабинетом Министров Украины и Правительством Французской Республики о сотрудничестве между правоохранительными органами от 03.09.1998 г.; Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка от 17.12.1979 г.; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10.12.1979 г.; Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ от 20.12.1988 г.; Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 г. и другие.

Перечисленные международные нормативно-правовые акты закрепляют основополагающие идеи, то есть принципы, на которых должна основываться и стабильно функционировать правоохранительная система демократического, правового, социального государства. Закрепленные в названных международных документах принципы являются общепризнанными не только для формирования правоохранительной деятельности, но и для построения правоохранительной системы. В частности, основополагающими принципами закреплено административно-правовую основу для деятельности правоохранительных органов, определены общие правила отбора сотрудников на работу, продвижение по службе, подготовки государственных служащих, ответственности за нарушение принципов правоохранительной деятельности.

Повышение уровня эффективности правового обеспечения деятельности правоохранительных органов возможно при правильной работе и постоянном совершенствовании их деятельности, что является основной задачей и стратегическим направлением работы за последние десятилетия уполномоченных органов государственной власти. Вместе с тем в условиях выполнения правоохранительными органами поставленных перед ними задач не следует рассматривать их в изолированном формате. Указанное обуславливает необходимость обращения к международному опыту и накопленным мировым знаниям в данной сфере деятельности.

Исследование особенностей правового обеспечения деятельности правоохранительных органов в государствах с различными правовыми системами предоставит основания для выделения положительного опыта и определения возможностей его внедрения в их деятельность. Создаст предпосылки для разработки теоретических выводов и практических рекомендаций по вопросам совершенствования отечественной правоохранительной системы в целом. Анализ работы правоохранительных органов позволяет констатировать ряд проблем в области изучения и решения в их деятельности. Оптимальный способ их преодоления следует опре-

делить, учитывая мировой опыт, содержащий весомые ценности, сформированные в виде международных стандартов на протяжении истории существования правоохранительных органов. Интересным в контексте темы исследования является также изучение и анализ опыта функционирования правоохранительных органов отдельных государств. Приведенная аргументация дает основания выделить следующие направления исследования правового регулирования деятельности правоохранительных органов в других государствах: 1) конституционно-правовые основы деятельности правоохранительных органов в зарубежных странах; 2) организация эффективности деятельности правоохранительных органов.

Исследуя тематику конституционно-правовых основ деятельности правоохранительных органов, следует констатировать, что опыт зарубежных стран позволяет утверждать о существовании определенной концептуальной модели организации и деятельности правоохранительных органов в условиях демократического государственного режима и гражданского общества. Игнорирование этого опыта указывает на неполноценность как научно-теоретической сущности правоохранительных органов, так и на то, что любые практические попытки усовершенствования их правового статуса сводятся на нет. Нужно поддержать позицию В.Е. Чиркина, который, учитывая общемировые тенденции конституционализма, выделяет повышенное значение общечеловеческих ценностей, разрыв с тоталитаризмом, сближение различных правовых систем при учете собственного опыта [3, с. 33]. Вместе с тем Ю.С. Шемчушенко [4, с. 16] и В.Я. Таций [5, с. 20] утверждают, что для выяснения роли правоохранительных органов в государственном механизме анализа положений конституций будет недостаточно. С этой позицией следует согласиться, и поэтому при изучении опыта правового регулирования деятельности правоохранительных органов в зарубежных странах сосредоточим свое внимание также и на организации эффективности их деятельности.

Анализ специальной литературы позволяет утверждать, что в европей-



ских странах по-разному решается вопрос конституционного регулирования деятельности правоохранительных органов. По их объему, на примере такого правоохранительного органа как прокуратура, страны Европы можно разделить на следующие группы: 1) в конституциях прокуратуре посвящено самостоятельные структурные элементы (Албания, Словакия, Венгрия, Украина); 2) положение о прокуратуре содержится только в отдельных подразделениях, входящих в состав разделов, посвященных судебной власти (Словения, Португалия); 3) прокуратуре посвящены отдельные статьи в соответствующих разделах и подразделах (Болгария, Грузия, Испания, Литва, Россия, Чехия, Финляндия); 4) одномоментное использование слова «прокурор» в конституционных нормах (Бельгия, Италия, Греция, Нидерланды, Франция, Швеция); 5) отсутствие норм, указываются на деятельность органа прокуратуры, однако их деятельность регулируется простыми нормативно-правовыми актами (Австрия, Дания, Эстония, Норвегия, Германия, Польша, Швейцария) [6, с. 76].

В современной Франции и Германии прокуратура организационно является частью Министерства юстиции. Причем в Республике Германия прокуратура понимается как орган уголовного преследования, а во Франции структура прокуратуры совпадает со структурой судебной ветви власти. Конституционное закрепление прокуратуры к судебной ветви власти наблюдается в нормах Конституции Армении, Молдовы и Грузии. Причем полномочия и функции этого правоохранительного органа на территории Грузии значительно ограничены, поскольку данный орган лишен функции общего надзора и осуществляет только уголовное преследование, надзор за дознанием и исполнением наказаний, а также поддерживает государственное обвинение.

Интересен опыт США по вопросам правового регулирования деятельности правоохранительных органов. Так, в соответствии со ст. 2 Конституции США в США функционирует атторнейская служба. В ее полномочия входит: поддержание государственного обвинения в суде,

право нарушать уголовное производство, расследование преступлений, привлечения преступников к уголовной ответственности, контроль за работой таких правоохранительных органов, как политическая полиция, контрразведка, управление пенитенциарными учреждениями и делами эмигрантов [7, с. 45].

Изучение правового статуса правоохранительных органов зарубежных стран на примере прокуратуры дает основания констатировать, что принципы организации, функции, полномочия правоохранительных органов зарубежных стран фактически зависят от форм государственного правления и территориального устройства. И это по тем причинам, что единство задач, которые конституционно закреплены к выполнению за правоохранительными органами, в частности обеспечение реализации публичных интересов государства и общества в сфере верховенства права, является присущей для всей правоохранительной системы. Вместе с тем следует отметить взаимосвязь политического режима и функций, возлагаемых на правоохранительные органы. Если же уровень развития демократизма и гражданского общества высокий, то надзорные полномочия правоохранительных органов значительно ограничены. Так, например, во Франции, США, Германии надзорные функции правоохранительным органам не присущи. Указанная тематика довольно актуальна в настоящее время для Украины. Ведь согласно ст. 1 Закона Украины «О прокуратуре» от 05.11.1991 г., который вступает в действие с 25.04.2015 г., на прокуратуру возложена функция общего надзора за соблюдением и правильным применением законов Кабинетом Министров Украины, министерствами и другими центральными органами исполнительной власти, органами государственного и хозяйственного управления и контроля, Советом министров Автономной Республики Крым, местными Советами, их исполнительными органами, военными частями, политическими партиями, общественными организациями, массовыми движениями, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности, подчиненности и при-

надлежности, должностными лицами и гражданами [8].

Зато новым Законом Украины «О прокуратуре» от 14.10.2014 г. не предусмотрено осуществление органами прокуратуры функции общего надзора. Однако отказ законодателя от осуществления прокуратурой надзорных полномочий не является способом построения демократического режима. Именно фактическое существование демократизации общества и порождает такое логическое следствие, как ограничение или отказ от функции общего надзора. Таким образом, ограничение полномочий правоохранительных органов по вопросам осуществления надзора может быть причиной снижения уровня защищенности индивида.

Определенную сложность вызывает то, что ни украинское, ни зарубежное законодательство исчерпывающих определений понятия «правоохранительные органы» не содержит. Можно предположить, что в отдельных законах, регламентирующих деятельность органов государственной власти различных стран мира, может содержаться дефиниция «правоохранительный», однако нельзя надеяться, что все органы, которые, очевидно, являются правоохранительными, имеют такую дефиницию. Например, в Законе Украины «О милиции» упоминания о правоохранительной природе этого органа нет.

Аналогичные проблемы присутствуют и в российском законодательстве. Верно заметил Н.П. Печников, что в законодательстве и в указах Президента Российской Федерации нет исчерпывающего понятия «правоохранительные органы» [9, с. 36]. В частности, Указом Президента Российской Федерации от 18.04.1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» в п. 1 Положения дается перечень правоохранительных органов: «Координация деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов», то есть все перечисленные



органы относятся к правоохранительным, однако с указанием на то, что данный перечень не является исчерпывающим. По этим причинам некоторые ученые, в частности М.П. Поляков, А.Ф. Федулов делят систему правоохранительных органов на судебные правоохранительные органы и другие правоохранительные органы. В другие правоохранительные органы отнесены органы прокуратуры, органы внутренних дел, федеральная служба безопасности, органы государственной охраны, органы государственной налоговой службы, органы предварительного расследования, органы юстиции, нотариат [10, с. 26].

Выводы. Анализ международного опыта по вопросам правового регулирования деятельности правоохранительных органов дает основание сделать вывод о том, что зарубежный опыт является основой для международного сотрудничества Украины с целью обмена, взаимного сотрудничества в формате положительного передового опыта. Конституционно-правовые основы деятельности отдельных правоохранительных органов указывают на существование определенной концептуальной модели организации и деятельности правоохранительных органов в условиях демократического государственного режима и гражданского общества.

Международная деятельность правоохранительных органов Украины основана на обмене положительным передовым опытом с другими государствами мира по вопросам реализации полномочий в сфере реализации правоохранительной функции. Закрепление на законодательном уровне ограничений полномочий правоохранительных органов по вопросам осуществления надзора может быть причиной снижения уровня защищенности индивида.

Современная нормативно-правовая база не содержит единого законодательного акта, в котором бы содержалось четкое определение понятия «правоохранительный орган» и исчерпывающий перечень правоохранительных органов, которые могут функционировать на территории определенной страны. Анализ международного опыта позволяет сделать вывод о необходимости формирова-

ния целостной Концепции деятельности правоохранительных органов на территории Украины.

Список использованной литературы:

1. Губанов А.В. Полиция стран Западной Европы: основные черты организации и деятельности / А.В. Губанов. – М., 1990. – 312 с.

2. Бесчастный В. Международный опыт в деятельности милиции Украины / В. Бесчастный // Вече. – 2009. – № 24. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.viche.info/journal/1780/>.

3. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран : [учебник] / В.Е. Чиркин ; Институт государства и права Рос. Акад.наук. – М. : Юристъ, 1997. – 567 с.

4. Шемчушенко Ю.С. Теоретические основы прокурорского надзора на современном этапе / Ю.С. Шумчушенко // Проблемы развития прокуратуры Украины в условиях демократического правового государства / Ген. прокуратура Украины : материалы научно-практ. конф. – К., 1996. – С. 15–19.

5. Таций В.Я. Роль и место прокуратуры в системе правоохранительных органов Украины / В.Я. Таций // Проблемы развития прокуратуры Украины в условиях демократического правового государства / Ген. прокуратура Украины : материалы научно-практ. конф. – К., 1996. – С. 20–22.

6. Сухонос В.В. Конституционно-правовые основы организации и деятельности прокуратуры в Украине и зарубежных странах: сравнительный анализ / В.В. Сухонос // Журнал Киевского университета права. – 2011. – № 1. – С. 75–81.

7. Государственные органы зарубежных стран, исполняющие функции, сходные с функциями прокуратуры в СССР // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – 1991. – № 131. – С. 45.

8. О прокуратуре : Закон Украины от 05.11.1991 № 1789-ХІІ // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1991. – № 53. – Ст. 793. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.

9. Печников Н.П. Правоохранительные органы российской Федерации :

[учеб. пособие] / Н.П. Печников. – 5 изд., перераб. и доп. – Тамбов : Изд-во Тамбове. гос. тех. ун-та, 2009. – 140 с.

10. Савюк Л.К. Правоохранительные органы : [учебник] / Л.К. Савюк. – М. : Юристъ, 2004. – 671 с.