

УДК 351.74

Н.П. Магохіна, д.ю.н.,
професор кафедри адміністративного права
Національної юридичної академії ім. Я. Мудрого

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ТА УПРАВЛІННЯ ПОЛІЦІЄЮ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

У складних умовах реформування системи органів внутрішніх справ України, розширення процесу їх інтеграції до міжнародного товариства правоохоронних органів об'єктивно зростає значення досвіду поліцейських систем зарубіжних країн, дослідження сучасних проблем їх розвитку та управління.

Стратегічним напрямком розвитку поліцейських систем у багатьох країнах світу вважається за сучасних умов прагнення до ефективності та якості послуг, що надаються населенню, покращання їх організації та розподілу. Головні напрямки вдосконалення діяльності поліції пов'язуються із підвищенням її ролі у суспільстві, укріпленням контактів з населенням та перетворенням поліції в "орган масових соціальних послуг". Такий підхід значно змінює традиційні уявлення про призначення поліцейської організації, сутність поліцейської діяльності.

Звернемось у зв'язку з цим до рішень 1-го Європейського поліцейського конгресу з питань управління якістю роботи поліції (м. Мюнстер – Німеччина, Вища поліцейська академія, 17-18 березня 1998 р.). На Конгресі розглядалось широкое коло питань, які об'єднала одна головна ідея: якою має бути поліція європейських країн у XXI столітті? Учасниками Конгресу пропонувались як загальні принципи побудови перспективної моделі поліції, так і специфічні, які відображають особливості розвитку поліції у тих або інших країнах.

За основу побудови такої моделі поліції були прийняті наступні вихідні принципи:

- 1) поліція – це сервісна служба, яка надає послуги населенню на певній території;
- 2) діяльність поліції не повинна обмежуватись боротьбою із правопорушниками, замикатися на власних внутрішніх завданнях; вона повинна існувати не проти громадян, а для громадян, розвиваючи систему послуг населенню, виходячи із її соціального призначення. Поліції повинна відводитись важлива роль у знятті соціального напруження, забезпеченні внутрішньої безпеки, вона повинна виступати її гарантом. Поліція повинна бути доступною для громадян, враховувати у своїй роботі їх приватні права;
- 3) для ефективності роботи поліції необхідне якісне управління та якість всієї роботи, що виконується поліцією; при цьому не можна задовольнятися тільки кількісними показниками. Якість праці необхідно збільшувати з урахуванням потреб населення, враховувати критичні зауваження та побажання людей, яких обслуговує поліція [1, с.29-30].

Реалізація нових підходів до організації діяльності поліції багато в чому, підкреслювалось на Конгресі, залежить від керівників поліції. Він повинен мислити як підприємець у своїй специфічній сфері, при цьому акцент повинен робитися не на одержанні фінансової вигоди, а на розв'язанні тих проблем, котрі ставить населення перед поліцією, і які входять у її компетенцію. Від поліцейських керівників вимагається господарська розважливість, підвищений професіоналізм, справедлива оцінка кожного поліцейського, орієнтація на задоволення запитів громадян. Управлінська діяльність керівників поліції повинна здійснюватись з урахуванням того, що існує дві категорії клієнтів – підлегли та населення.

У Сполучених Штатах Америки, а також у Великобританії та інших країнах світу поліція

діє за принципом "ближче до людей: якість зсередини назовні" [2, с.77]. Це означає, що потрібно не шукати винних у тій або іншій ситуації, а знайти помилки та прорахунки у власній системі. Якщо відсутня мотивація праці поліцейських, вони не забезпечені усім необхідним для виконання службових обов'язків, то про яку якість поліцейського сервісу можна говорити. Треба спочатку навести порядок у себе – так наголошують американські поліцейські, а вже потім вносити якість за межі поліцейського відділку.

Важливо зазначити, що питання, які розглядалися на Конгресі, вже мали під собою певний досвід практичного втілення. Але такий досвід мав здебільше характер поодиноких спроб, опрацювання окремих моделей, підходів, обмежувався певною територією. Пошлемося у зв'язку з цим на досвід поліції Нью-Йорку, яка у 1992 р. стала лауреатом національної премії Малколма Болдріджа за якість (заснована у 1987 р. Конгресом США). У 1993 р. Міжнародна асоціація шефів поліції проголосила про створення власної премії "Якість у правоохоронній діяльності". Партнером асоціації у цій справі стала Motorola Corporation, яка була один із перших переможців премії Малколма Болдріджа (1988 р.). Передбачалось, що участь у щорічному всесвітньому конкурсі можуть взяти навіть найменші поліцейські підрозділи. Цілями цього конкурсі і відповідно премії були визначені: 1) просування філософії якості у місцеві поліцейські структури; 2) підвищення рівня поліцейського обслуговування; 3) посилення зв'язків з громадою; 4) більш продуктивне використання ресурсів поліцейських департаментів; 5) розвиток інноваційної діяльності, а також внутрішнього та зовнішнього співробітництва [3, с. 133].

Важливо також згадати у зв'язку з питанням, що розглядається, досвід поліції міста Медісон (Madison, США) щодо створення експериментального поліцейського підрозділу з метою опрацювання головних підходів управління якістю в поліцейській діяльності (1987-1991 рр.) та продовження цієї діяльності у подальший період [2, с. 75-91]. Певне місце знайшли ці питання на сторінках видань зарубіжних авторів, які досліджують сучасні проблеми розвитку поліції. Але змістовної цілісності ці ідеї набули саме в рішеннях 1-го Європейського поліцейського конгресу з питань управління якістю роботи поліції.

Зазначений підхід має концептуально нове значення для розвитку поліції, веде до зміни парадигми поліцейської діяльності. І саме тому потребує спеціального самостійного та всебічного дослідження. Важливо також зазначити, що підхід, про який йде мова, знаходиться у повній відповідності із сучасними тенденціями розвитку державного управління у багатьох країнах світу, впровадженням політики якості, моделей якості у державне управління, у тому числі управління поліцією. Про це свідчить зокрема досвід зарубіжних країн щодо реформування державного управління, визначення його ефективності. Відомо, що ще наприкінці ХХ століття багато з країн проголосили політику нового державного управління, яка наближається до менеджменту у приватному секторі, отримала розвиток менеджментальна модель державного управління (насамперед це такі країни, як Великобританія, США, Канада). При цьому державні служби розглядаються як установи, що надають послуги населенню. Такий погляд був розповсюджений і на діяльність поліцейських органів.

Більш докладно питання реформування управління поліцією розглянуті у даній статті на прикладі досвіду поліції Великобританії, яка за останні роки зазнала значних змін внаслідок орієнтації на забезпечення високої якості та корисності діяльності. Досвід поліції Великобританії вивчався автором як за допомогою широкого кола досліджень британських авторів щодо розвитку та діяльності поліції, так і безпосередньо у межах реалізації програми міжнародного наукового співробітництва протягом майже п'яти років.

Перспективи розвитку поліцейської служби Великобританії у XXI столітті, шляхи та умови подальшого вдосконалення її діяльності з метою забезпечення високої ефективності та якості її функціонування, підвищення ступеня довіри до неї з боку громадськості визначені у Білій книзі реформування поліції "Поліція у XXI столітті". Програма реформування поліції розрахована на десять років і розглядається як складова загальної реформи державного управління. У Білій книзі обґрунтовується потреба у проведенні реформи поліції, визначаються її ключові принципи, з-поміж яких виділяються наступні: вдосконалення структури поліції для просування високих стандартів та підвищення рівня діяльності кожної поліцейської сили; покращання навчання, лідерства та професіоналізму на кожному рівні; краще використання робочого часу та навичок поліцейських та допоміжного персоналу; кращі, більш справедливі та більш гнучкі системи винагороди поліцейських; найбільш ефективна підтримка від науки, техніки, застосування новітніх інформаційних технологій; більш міцне співробітництво між поліцією та іншими організаціями і установами.

Найбільш важливим аспектом поліцейського обслуговування, на забезпечення якого спрямована поліцейська реформа, визнано відновлення довіри населення до поліції та його підтримки. З урахуванням цього аспекту визначені ключові сфери здійснення заходів реформи. Це: підвищення ефективності у боротьбі із злочинністю; максимальне використання можливостей поліцейських; допомога у розвитку демократичного суспільства; управління людськими ресурсами; впровадження високих стандартів професійної діяльності.

Реалізація реформи передбачає впровадження сучасних методів управління поліцією, забезпечення його більшої гнучкості через вдосконалення поліцейських інструкцій та практичних кодексів, використання сучасної системи стимулювання персоналу, запровадження інвестицій в персонал з метою забезпечення його ефективного навчання та розвитку протягом всієї кар'єри в організації, розвиток лідерства, стратегії професійного здоров'я працівників поліції та ін.

Цілком зрозумілими і конструктивними, з точки зору сучасного стану працівників органів внутрішніх справ України, забезпечення їх найважливіших потреб, труднощів із комплектуванням та збереженням персоналу, є пропозиції авторів реформи щодо регулювання механізму оплати праці поліцейських та вдосконалення умов служби. Звертається увага, зокрема, на невідповідність більшості поліцейських інструкцій, що регулюють питання зайнятості, сучасному законодавству у цій сфері. Вони не забезпечують потрібну для сучасної оперативної діяльності поліції гнучкість і при цьому не відповідають існуючим проблемам зайнятості: розмір заробітної плати визначається тривалістю служби і не враховує особливості посади; обмеження на часткову зайнятість призводить до втрати досвідчених службовців поліції; пенсійні заходи не стимулюють поліцейських після 30 років служби залишатися в поліції і т. ін.

Пропонуються наступні шляхи покращання оплати праці поліцейських: забезпечення більш справедливої системи винагороди поліцейських; введення додаткової оплати за особливі умови та вимоги посад; визнання та заохочування тих працівників, хто безпосередньо обслуговує населення і тих, хто виконує найбільш важкі і важливі завдання; використання більш високого стартового жалування для досвідчених (компетентних) новачків та додаткової оплати для тих, хто демонструє високий рівень професійної компетенції; застосування нових підходів до оплати за роботу протягом понаднормового часу, у вихідні та світкові дні; запровадження матеріальних заходів, стимулюючих поліцейських залишатися у поліції після 30 років служби.

Всі ці заходи є вельми значущими як з точки зору забезпечення іміджу поліції як привабливого та конкурентноздатного роботодавця на ринку праці, так і для виконання завдання збереження досвідчених фахівців. На виконання цих завдань спрямовані також заходи, що передбачають більш гнучкий режим праці для поліцейських, створення гнучких робочих місць (на засадах часткової зайнятості і відмови від жорсткого нормування годин робочого тижня), зменшення показників відсутності поліцейських на роботі внаслідок захворювань та відставок поліцейських у зв'язку із станом здоров'я, забезпечення можливості поліцейським, які мають право на максимальну пенсію (після 30 років служби) залишатися у поліції на посадах поліцейського або цивільного персоналу.

Ефективність та якість діяльності поліції у визначальній мірі залежить від рівня сформованості у поліцейських професійних знань, умінь та навичок. З-поміж заходів реформування поліцейського навчання звертається увага на необхідність розробки чітких освітніх стандартів, забезпечення організації та змісту навчання нагальним та реальним потребам практики, творчий підхід до використання методів навчання, впровадження навчальних програм, що спрямовані на формування лідерських якостей не тільки у керівників різного рівня управління, а у всього персоналу у цілому, забезпечення безперервного професійного розвитку для всіх працівників протягом їх кар'єри.

Заходи, що пропонуються з метою реформування поліції, створюють у своїй сукупності послідовний механізм розвитку поліції як організації, що є більш видимою та доступною для населення, більш сприйнятливою до його потреб, яка здатна надавати громадянам високоякісні послуги, забезпечуючи їх спокій та безпеку, оперативно реагувати на всі зміни в оточуючому середовищі.

Зрозуміло, що для кожної країни характерним є власне бачення і власний підхід до реформаторських змін у поліції і управління поліцейськими організаціями, що зумовлено історичними, економічними, політичними та іншими особливостями кожної конкретної країни. Однак їм властиві і чимало загальних рис, що пояснюється єдиним підходом до визначення призначення поліцейських органів, їх місця та ролі у системі державних органів. Це стосується і причин реформування поліції. Можна стверджувати, що вони є загальними для кожної країни, а саме - необхідність приведення діяльності поліції у відповідність із цілями та принципами реформування державного управління, високими професійними стандартами та очікуваннями громадян.

Підсумовуючи зазначимо, що у статті розглянуті основні тенденції та підходи, що визначають стан та розвиток поліції зарубіжних країн за сучасних умов. В той же час необхідно звернути увагу на те, що за останні десятиріччя питання щодо ролі поліції у суспільстві, її головних функцій та обов'язків, шляхів подальшого розвитку неодноразово ставали предметом широкого розгляду та обговорення з боку урядів різних країн та місцевих влад, керівництва поліції, поліцейських асоціацій, широкої громадськості. Відзначається, зокрема, посилення впливу центральної влади на розвиток поліцейських структур, не дивлячись на значну самостійність муніципальних поліцейських сил; у плані забезпечення демократичного характеру процесів управління поліцією розглядається і характерна для більшості західних країн множинність державних поліцейських формувань, їх підпорядкованість різним міністерствам; відмічається активізація міжнародної взаємодії правоохоронних органів у сфері охорони громадського порядку та ще багато інших не менш важливих питань. Всі вони, враховуючи характер та зміст тих змін, яких за сучасних умов зазнають органи внутрішніх справ України, можуть мати для них безпосередній інтерес та практичне значення.

ЛИТЕРАТУРА

1. Анисимков В.М. Зарубежный опыт подготовки руководителей полиции (по материалам 1-го Европейского конгресса по вопросам управления качеством работы полиции) // Развитие науки управления и проблемы формирования учебных дисциплин в современных условиях: Теоретический семинар. – М.: Академия МВД России, 1999. – С. 29-31.

2. The challenge of community policing / edited by Dennis P. Rosenbaum. – London, SAGE Publications, 1994. – 320 p.

3. Hunt Raymond G., Magenau John M. Power and the Police Chief. An Institutional and Organizational Analysis. – London, SAGE PUBLICATIONS, 1993. – 162 p.

УДК 347.19 : 343.359.3 (470 + 571)

Л.А. Косицина, преподаватель кафедры финансового права
и судебной бухгалтерии Омского юридического института

ПРИВЛЕЧЕНИЕ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ТАМОЖЕННЫХ ПРАВИЛ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С момента вступления в силу нового КоАП РФ прошло более трех лет. Вместе с тем, правоприменительная практика показывает, что не все содержащиеся в нем нормы достаточно совершенны. Актуальными, на наш взгляд, являются проблемы, связанные с привлечением юридических лиц к административной ответственности за правонарушения в области нарушения таможенных правил.

К сожалению, в КоАП РФ отсутствует законодательный механизм, который бы давал возможность реально реагировать на факты превышения должностными лицами таможенных органов своих полномочий, исключить противоречия правоприменительной практики в различных регионах России.

Судебная практика показывает, что чаще всего решения таможенных органов признаются незаконными в вопросах, связанных с привлечением к административной ответственности при отсутствии состава административного правонарушения.

Проблема установления вины юридических лиц при совершении административных правонарушений.

В силу ч. 1 ст. 1.5 КоАП РФ лицо, в том числе юридическое, подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. В соответствии с положениями частей 2 и 3 названной статьи юридическое лицо, привлекаемое к административной ответственности, считается невиновным пока его вина не будет доказана соответствующим государственным органом или судом и не обязано доказывать свою невиновность. Согласно ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ юридическое лицо может быть признано виновным только в том случае, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Из анализа обзоров правоприменительной деятельности ГТК и ФТС России, административных дел о