УДК 343.91-057.36(477)

ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И

ИНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СИСТЕМЕ ОВД УКРАИНЫ

О.А. Мартыненко, профессор кафедры уголовного права

и криминологии, канд.юрид.наук, доцент

*Национальный университет внутренних дел*

Мартиненко О.А. Правові заходи попередження злочинів та інших правопорушень в системі ОВС України. Національний університет внутрішніх справ. У статті розглядаються питання правового вдосконалення діяльності ОВС України щодо попередження злочинів та інших правопорушень серед особового складу. Аналізується досвід європейських поліцейських організацій та можливість його використання у практиці вітчизняних правоохоронних структур.

Ключові слова: попередження злочинів серед працівників органів внутрішніх справ; міжнародні стандарти правоохоронної діяльності; вдосконалення правової бази.

Мартыненко О.А. Правовые меры предупреждения преступлений и иных правонарушений в системе ОВД Украины. Национальный университет внутренних дел. В статье рассматриваются вопросы правового совершенствования деятельности ОВД Украины по предупреждению преступлений и правонарушений среди личного состава. Анализируется опыт европейских полицейских организаций и возможность его использования в практике отечественных правоохранительных структур.

Ключевые слова: предупреждение преступлений среди работников органов внутренних дел; международные стандарты правоохранительной деятельности; совершенствование правовой базы.

Процесс трансформации социальных институтов Украины, выдвинувший в числе наиболее актуальных проблему реформирования органов внутренних дел Украины, поставил среди вопросов, требующих в связи с этим своего разрешения на научном и практическом уровне, необходимость разработки правовых мер предупреждения преступлений среди личного состава.

Вопросам укрепления дисциплины и законности в ОВД Украины в разное время были посвящены работы Н.И. Ануфриева, А.М. Бандурки, В.П. Ворушило, Д.А. Кобзина, А.П. Нагорного, А.В. Негодченко, А.С. Новакова, Е.Е. Синявской. С.А. Шалгуновой. В российской криминологии проблемы детерминации и предупреждения правонарушений среди сотрудников милиции рассмотрены С.А. Алтуховым, А.Н. Варыгиным, К.А. Прохоровым.

В работах указанных авторов проблема правовых мер предупреждения преступлений была рассмотрена либо частично, без необходимой степени обобщения, либо применительно к отдельным подразделениям и службам ОВД. Осталась нерешенной проблема дискреционных полномочий милиции, недостаточно освещены аспекты имплементации опыта зарубежных полицейских организаций в практику отечественных правоохранительных органов. В связи с этим на повестку дня выдвигаются вопросы правового регулирования деятельности ОВД Украины, пересмотр ведомственной стратегии в области поддержания дисциплины и законности среди личного состава.

Ведомственный подход, ориентированный на создание концепции предупреждения преступлений в органах внутренних дел, часто рассматривает в качестве основных криминогенных факторов слабую воспитательную работу, формализм и попустительство со стороны руководства, качественный и количественный некомплект кадров, низкие морально-волевые качества сотрудников, их профессиональную некомпетентность. Такое положение вещей, когда основной упор делается на устранение и нейтрализацию исключительно детерминант родового (видового) порядка, не может быть приемлемым, если параллельно не осуществляются меры, направленные на предупреждение преступности в ОВД как в одном из социальных институтов общества.Преступность среди работников милиции, беря начало от факторов общесоциального порядка, не может быть существенно снижена на длительный период только за счет применения специально-криминологических мер без кардинальных изменений в функционировании социальных институтов.

К разряду общесоциальных следует отнести меры по приведению повседневной деятельности милиции к максимально возможному соответствию с международными стандартами, среди которых в первую очередь следует выделить:

* 1. Неукоснительное соблюдение закона при выполнении служебных обязанностей
  2. Уважение личного достоинства и соблюдение прав человека
  3. Отсутствие предвзятости, открытость и сотрудничество, личная порядочность
  4. Использование силы только в случае явной необходимости и строго пропорционально предъявляемой угрозе
  5. Соблюдение конфиденциальности
  6. Полный отказ от пыток, жестокого и бесчеловечного обращения
  7. Охрана здоровья задержанных и арестованных
  8. Отказ от вовлечения в любые акты коррупции
  9. Уважение к требованиям законов и уставов, противодействие любым попыткам их нарушения
  10. Личная ответственность за каждый свой поступок [1, с.63-66].

Иными словами, при осуществлении своих функций милиция должна соблюдать личные права граждан и не совершать произвольных или противоправных действий. Это является основополагающим принципом для правового государства и деятельности силовых структур в условиях демократии. Обеспеченное таким образом верховенство закона в деятельности милиции должно фокусировать внимание не только на том, что делается, но и на том, как это делается. Это также предполагает, что те, кто создает, толкует или применяет закон, сами ему подчиняются. От милиции ожидается, тем самым, что она будет показывать пример в подчинении законам, применение которых она обеспечивает.

С учетом изложенного нам представляется совершенно необходимым на уровне правительства приступить к изучению вопроса о ратификации таких фундаментальных программных документов в области работы правоохранительных органов, как «Декларация о полиции», принятая в мае 1979 г. Ассамблеей Совета Европы и «Европейский кодекс полицейской этики», принятый Комитетом министров Совета Европы 19 сентября 2001 года [2].

Одновременно требует своего разрешения вопрос о кардинальном пересмотре Закона Украины «О милиции», где были бы закреплены не только перечисленные выше основные принципы работы милиции в современном обществе, но и были бы четко закреплены права, полномочия, обязанности работников и условия их реализации для сведения к минимуму нежелательных дискреционных полномочий. Как показывает европейская практика, именно максимальная регламентация действий должностных лиц путем разработки детализированных наставлений, рекомендаций, нормативно-правовых актов, предусматривающих все возможные варианты поведения сотрудников в стандартных и нестандартных ситуациях, часто оказывается достаточно эффективной мерой, снижающей уровень отрицательной дискреции в действиях работников полиции.

В области совершенствования национальной правовой базы наиболее целесообразно придерживаться основного стратегического направления на установление баланса между репрессивными санкциями и ценностью тех прав и свобод, на которые направлены противоправные действия работников милиции. В то время, как в ряде уголовных кодексов Европы, в соответствии с современной иерархией ценностей, установлены достаточно суровые меры уголовного наказания за незаконное посягательство на свободу граждан, в уголовно-правовых нормах на территории СНГ не прослеживается четкой ориентации на систему общеевропейских ценностей.

В этой связи перспективным видится также объединение таких документов, как Закон Украины «О милиции», Положение о прохождении службы, Дисциплинарный и Строевой уставы, ряд ведомственных приказов в один комплексный документ по примеру европейских Кодексов поведения полиции (Police Code of Conduct), устанавливающих официальные нормы поведения сотрудников и систему их дисциплинарного регулирования [3;4;5]. В различных их вариантах содержатся такие разделы, как «Общие правила поведения», «Выполнение служебных обязанностей и выход на службу», «Приказы и дисциплина», «Использование служебного положения», «Система кадровой работы и отчетности», «Ответственность старших офицеров и руководителей», «Применение оружия и спецсредств», «Проведение служебных расследований», «Поведение вне службы», «Повышение квалификации и продвижение по службе». Собранные воедино, положения указанных разделов создают у работников полиции целостное представление о системе норм, которым должно соответствовать их поведение, что, несомненно, является положительным моментом.

В связи с вышесказанным следует также уделить внимание на необходимость внесения изменений в Дисциплинарный устав с целью разработки перечня специфических ограничений, возлагаемых на сотрудников ОВД как на отдельную категорию служащих. Обычно круг ограничений, существующих в отношении работников полиции, базируется на пяти основных принципах:

* безоговорочное подчинение вышестоящему руководителю;
* посвящение себя публичной службе и запрет на предпринимательскую деятельность;
* личная незаинтересованность работника, отказ от подарков и вознаграждений со стороны негосударственных организаций и частных лиц;
* неразглашение служебных сведений;
* ограничение на участие в политической жизни [6, c.146-148].

В каждой отдельно взятой стране существуют свои исключения из данных принципов, поскольку законодатель устанавливает те или иные ограничения, исходя их национальных особенностей деятельности правоохранительных органов и сложившихся представлений о способах повышения эффективности работы полиции.

Так, для полицейских ряда стран не существует категорического запрета на получение иных, кроме службы в полиции, доходов. При этом их источник обычно ограничивается работой в сфере науки, искусства или литературы. В иных случаях любая трудовая активность полицейских происходит только с разрешения руководителей их подразделений и под постоянным контролем со стороны иных правоохранительных ведомств. В Великобритании предприняты отдельные ограничения для членов семей полицейских, запрещающие им торговлю спиртными напитками, а в Китае – работу родственникам в одном подразделении или в подчинении одного и того же начальника.

Ограничения на участие в политических партиях и выборных органах власти, хотя прямо и вытекают из международно-правовых норм Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., однако также имеют свои национальные отличия. Если в Великобритании вплоть до 1983 г. полицейские не допускались до участия в голосовании на местных выборах, то для их немецких коллег требования «деполитизации» и «департизации» никогда полностью не вводились [7, c.105; 6, с.151].

Примером влияния национального менталитета на регламентацию поведения полицейских служащих может послужить также категорический запрет для них в ряде мусульманских стран (Египет, Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты) на употребление спиртных напитков и игру в азартные игры. В Турции руководство Главного управления безопасности МВД категорически запретило своим сотрудникам общаться с лицами, внесенными в «черный список». Он состоит из почти 700 чел., связанных с мафией, причастных к наркобизнесу, «отмыванию» денег и другим противозаконным деяниям. Полицейский, дважды скрывший факт общения с лицами из «черного списка», подлежит немедленному увольнению [6, с.151].

Столь суровая практика вовсе не является исключением для полицейских подразделений многих стран. Так, в Косово, Боснии и Герцеговине для сотрудников местной полиции запрещается их присутствие в любых местах, где имеет место нарушение закона, если это прямо не связано с их функциональными обязанностями. Независимо от времени суток им также запрещается покупать спиртные напитки, если они находятся в форме или элементах форменной одежды [3;5]. Для представителей Гражданской полиции ООН также устанавливается категорический официальный запрет на посещение (за исключением выполнения служебных задач) ресторанов, баров и других увеселительных заведений, фигурирующих в «черном списке» как места, где имеют место нелегальная торговля наркотиками, проституция, а владельцы их замечены в контрабанде, «отмывании» денег и торговле людьми [4].

В связи с вышесказанным особое место в профилактике правонарушений работников милиции занимает вопрос не только четкого разграничения дисциплинарных и уголовных проступков, но и определение всего объема возможных правонарушений с их четкой дефиницией в нормативных актах. Если мы обратимся, например, к практике британской полиции, то в перечне действий, подпадающих под меры дисциплинарного воздействия, мы найдем:

## дискредитирующее поведение;

* недостойное поведение в отношении коллег;
* неподчинение приказу;
* неудовлетворительное выполнение служебных обязанностей;
* лжесвидетельство;
* разглашение служебной информации;
* коррупция и нелегальная деятельность;
* злоупотребление служебными полномочиями;
* поведение, содержащее признаки расизма и дискриминации;
* несоблюдение правил по охране здоровья;
* нарушение формы одежды и неопрятный внешний вид;
* повреждение служебного имущества;
* пьянство;
* употребление или провокация употребления спиртного в служебное время;
* посещение заведений с ограниченным доступом (казино, ночные клубы, публичные дома) без достаточных на то оснований;
* соучастие в совершении дисциплинарного проступка [8, c.106].

Нормативные документы миротворческих миссий для подразделений гражданской полиции ООН, помимо указанных выше, в разряд дисциплинарных проступков включают также: нарушения правил дорожного движения; использование служебного имущества в личных целях; использование циничных, непристойных или оскорбительных выражений; сексуальные домогательства; незаконное отсутствие на работе; употребление наркотиков. Дисциплинарные поступки при этом подразделяются на незначительные и серьезные [4;9].

В дисциплинарных кодексах стран бывшей Югославии, где под непосредственным руководством международного сообщества осуществился процесс активного реформирования местной полиции, среди дисциплинарных проступков выделено от 28 до 43 категорий, среди которых можно найти такие, как уклонение от обязанностей относительно повышения профессиональной подготовки; симуляция болезни; уклонение от медицинской проверки на профпригодность и работоспособность; несвоевременное предоставление причин опоздания или неявки на работу [10;11].

Подразделения полиции США, имеющие внушительный опыт работы с жалобами и исками граждан, вынуждены обращать особое внимание на квалификацию действий полицейских, подпадающих под определение «грубое поведение» и «сексуальные домогательства». В связи с этим в дисциплинарной практике ряда штатов для установления факта грубого и некорректного поведения применяются такие оценочно-квалифицирующие признаки, как:

* использование оскорбительных выражений;
* неаргументированные приказания немедленно покинуть это место;
* безосновательная остановка и досмотр граждан;
* угроза применить насилие;
* тычок дубинкой в сторону граждан или приближение к ним с пистолетом в руке;
* применение физической силы.

Используемые словесные выражения при этом, в зависимости от степени оскорбительности, подразделяются на три категории в порядке возрастания – имеющие религиозную окраску, обозначающие секреторно-выделительную функцию и связанные с сексуальными отношениями.

Сексуальные домогательства, в силу вариативности мотивов и поведения правонарушителя, также предлагается подразделять на отдельные виды. Среди наиболее часто встречающихся в практике внутренних расследований США фигурируют следующие категории: остановка и допрос женщин с целью более пристального их рассматривания и сбора необходимой информации о них; «охота на лис» - остановка школьниц и студенток якобы для рутинной проверки с целью завязать знакомство; вуайеризм; посещение жертв преступлений на дому якобы для оказания психологической помощи; обыск лиц противоположного пола; вступление в половую связь с задержанными; сексуальная коррупция – использование служебного положения для бесплатного пользования услугами проституток [12, c.4-7].

Сказанное не только расширяет наше представление о формах существующих ограничений, которые могут применяться в практике работы с персоналом для предупреждения правонарушений, дискредитирующих правоохранительные органы. Изложенные особенности правового воздействия на поведение сотрудников помогают нам определить ведомственную политику превенции с учетом национальных особенностей и требований, предъявляемых процессами евроинтеграции к деятельности ОВД.

Так, например, по примеру ряда стран в качестве дополнительных мер дисциплинарного воздействия целесообразно рассмотреть введение таких мер, как штраф в размере 10-30% от месячной зарплаты, объявленный правами начальника подразделения, штраф в размере 20-40% от месячной зарплаты, объявленный правами начальника Департамента или министра, временное отстранение от занимаемой должности на срок от 3-х до 12-ти месяцев. На наш взгляд, принятие данных мер позволит сделать политику дисциплинарного реагирования более гибкой для предупреждения противоправного поведения сотрудников ОВД.

# ЛИТЕРАТУРА

1. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, ст.1-8 // Права людини і професійні стандарти для працівників міліції та пенітенціарних установ в документах міжнародних організацій. – Амстердам- Київ, 1996. – 227 с.
2. Европейский кодекс полицейской этики. Серия «Права человека» - СПб.: СПб ОО «Гражданский контроль», 2003. – 76 с.
3. KPS Policy and Procedure Manual. Kosovo: Pristina. Effective Date: 1 January, 2000.
4. Standard Operating Procedures. Sarajevo: United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina. International Police Task Force, March 25, 2000.
5. Кодекс поведения (профессиональные стандарты). Приказ МВД Республики Сербской №300 от 10.09.98 г. Баня Лука. Босния-Герцеговина.
6. Губанов А.В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. – М.: МАЭП, 1999. – 288 с.
7. Criminal Justice in America: Theory, Practice, and Policy/ Barry W.Hancock, Paul M.Sharp. – 2nd ed. New Jersey: Prentice-Hall, Inc. 2000. 182 p.
8. Berry G., Izat J., Mawby R., Walley L., Wright A. Practical Police Management. London: Police Review Publishing Co. 1998. 265 p.
9. Notes for Guidance of UN Civilian Police on Assignment. United Nations Police for Kosovo. UN PK. United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK). New York, 30 June 1999.
10. Положение о дисциплинарной ответственности сотрудников и дисциплинарной комиссии Министерства внутренних дел Боснии и Герцеговины, 1999, Раздел 2, ст.ст.4-5.
11. Положение о дисциплинарной ответственности работников МВД Республики Сербской от 15.08.1996 № К/Р-1219/96, Раздел 2, ст.3. Биелина: МВД Республики Сербской, 1996.
12. O’Connor T., Dr. Police Deviance and Ethics/

# СПРАВКА ОБ АВТОРЕ

1. Мартыненко Олег Анатольевич
2. Профессор кафедры уголовного права и криминологии, кандидат юрид.наук, доцент