

УДК 342.9:351.741(ЄС+477)

С.М. Лелет,
здобувач ДНДІ МВС України

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ В ПОЛІЦІЇ ТА ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано досвід країн Європейського Союзу щодо адміністративно-правового регулювання управління в поліції та його використання в Україні. Аби дослідити явища, тенденції та закономірності, які визначають сучасний стан і перспективи розвитку управління поліцейськими підрозділами, автор звертається до досвіду правоохоронних органів провідних країн світу. Зроблено висновок про те, що найбільш ефективно у світі на сьогодні зарекомендувала себе боротьба зі злочинністю за допомогою упровадження спеціальних (загальнонаціональних і регіональних) програм, які включають юридичні, організаційно-управлінські та інші взаємопов'язані заходи, за умови їх достатнього фінансового забезпечення.

Ключові слова: поліція, правоохоронна система, адміністративно-правове регулювання, управління, Європейський Союз.

В статье проанализированы опыт стран Европейского Союза относительно административно-правового регулирования в полиции и его использование в Украине. Чтобы исследовать явления, тенденции и закономерности, определяющие состояние и перспективы развития управления полицейскими подразделениями, автор обращается к опыту правоохранительных органов ведущих стран мира. Сделан вывод о том, что наиболее эффективно на сегодняшний день в мире зарекомендовала себя борьба с преступностью с помощью внедрения специальных (общенациональных и региональных) программ, включающих в себя юридические, организационно-управленческие и другие взаимосвязанные меры, при условии их достаточного финансового обеспечения.

Ключевые слова: полиция, правоохранительная система, административно-правовое регулирование, Европейский Союз.

Paper analyzes the experience of the European Union concerning the administrative and legal regulation of the police and its implementation in Ukraine. To investigate the phenomenon, tendencies and patterns that determine the status and prospects of the control of the development of police units, the author refers to the experience of law enforcement agencies of the advanced countries of the world. The conclusion is drawn that nowadays as the most effective in the world has proved itself the fight against crime through the introduction of special (national and regional) programs, including several legal, organizational, management and other related measures, on condition that they are of sufficient financial support.

Keywords: police, law enforcement system, administrative-legal regulation, the European Union.

Нині, під час побудови новітньої моделі правоохоронної системи відповідно до міжнародних стандартів, принципів і норм, набуло актуальності розроблення

й запровадження якісно нових підходів у сфері управління правоохоронними органами. Задля цього, на нашу думку, доречним буде звернутися до досвіду правоохоронних органів провідних країн світу, щоб поглибити обізнаність у явищах, тенденціях та закономірностях, які визначають сучасний стан і перспективи розвитку управління поліцейськими підрозділами.

Деякі аспекти зазначеної проблематики свого часу були предметом досліджень українських вчених-адміністративістів: В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, І.В. Арістової, О.М. Бандурки, М.В. Білоконя, А.В. Губанова, М.М. Дивака, В.О. Заросила, І.В. Зозулі, В.В. Ковальської, Ф.Ф. Красноярова, В.О. Криволапчука, Н.П. Матюхіної, С.В. Петкова, О.С. Проневича, І.М. Шопіної та ін. Однак досвід країн Європейського Союзу щодо адміністративно-правового регулювання управління поліцією для впровадження його в Україні потребує більш поглибленого вивчення.

Метою статті є дослідження досвіду країн Європейського Союзу щодо адміністративно-правового регулювання управління в поліції та його використання в Україні, який сприятиме підвищенню її діяльності.

Як слушно зауважує О.І. Довгань, конкретне призначення поліції в рамках держави загалом залежить безпосередньо від сутності завдань тієї політики, яку вона провадить. Іншими словами, діяльність органів внутрішніх справ України щодо захисту внутрішньої безпеки держави та забезпечення безпеки її громадян слід розглядати в контексті міжнародного досвіду здійснення державної поліцейської політики [1]. Організаційні форми поліції та принципи державного управління її діяльністю безпосередньо зумовлені історичними, економічними, політичними, географічними та іншими особливостями кожної конкретної країни.

Наявна модель управління діяльністю поліції повною мірою корелюється з різними формами державного устрою: унітарною, федеративною і навіть конфедеративною [2]. Нині за кордоном діють три моделі забезпечення внутрішньої безпеки: централізована, або модель з домінуючою роллю міністерства внутрішніх справ, директивним стилем управління й чіткою вертикаллю підпорядкування низових ланок центральним органам; децентралізована модель (відсутність єдиного національного органу, множинність поліцейських сил загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів, переважне зосередження важелів управління поліцейськими силами в руках регіональних органів державної влади й органів місцевого самоврядування, значна роль муніципальних органів влади в управлінні поліцією); напівцентралізована модель (наявність міністерства, відповідального за забезпечення внутрішньої безпеки; координація діяльності різних поліцейських служб; співіснування державних поліцейських служб загальнонаціонального й регіонального рівнів, а також державної та муніципальної поліції із пріоритетністю розвитку державної поліції) [3].

Централізована модель системи забезпечення внутрішньої безпеки притаманна цілому ряду країн континентальної Європи. Саме тому її називають континентальною. Ця модель системи забезпечення внутрішньої безпеки функціонує у двох видах. Перший з них властивий державам, які забезпечують свою внутрішню безпеку самими лише зусиллями цивільної поліції: Ірландія, Фінляндія, Швеція, Данія, Норвегія. Саме в цих країнах спостерігається невисокий рівень злочинності, відсутність серйозних політичних і соціальних конфліктів, а тому й немає потреби у спеціальних поліцейських формуваннях [4].

До країн другого (основного) виду централізованої моделі управління поліцією належать держави, у яких працюють спеціальні поліцейські формування – жандармерія: Франція, Іспанія, Італія, Португалія, Бельгія, Голландія, Люксем-

бург. Цим країнам властива не лише жорстка централізація діяльності правоохоронних органів, але й традиційне використання національної поліції та жандармерії [5].

Проте суттєвим недоліком централізованої системи, яка діяла у Франції, було те, що поліція переважно зосереджувалась на вирішенні загальнодержавних проблем і недостатньо враховувала інтереси окремих територіальних громад (комун). Задля подолання цієї проблеми з 1983 р. у Франції розпочався процес створення муніципальних поліцейських органів. Реформи початку 80-х рр. XX ст. зумовили істотні зміни й у правовому полі функціонування поліції. Це стосувалося, зокрема, запровадження нового інституту комісарів, який прийшов на зміну традиційному для Франції інституту префектів. Загальний стан національної поліцейської системи Франції почав зазнавати суттєвих змін за рахунок, з одного боку, збільшення кількості муніципальних підрозділів, а з іншого – “руйнації централізованого корсету, що ускладнював еластичність служб” [6]. Сучасна структура поліцейської системи країни характеризується своєрідною централізацією. Низка функцій управління покладається на особливі ланки міністерства – департаменти або дирекції, яким безпосередньо підпорядковуються всі галузеві служби.

Слід зауважити, що централізована модель управління поліцією упродовж тривалого часу зберігалася у багатьох постсоціалістичних державах Центральної та Східної Європи [7]. Це було зумовлено традиціями організації охорони правопорядку. Міліція в цих країнах функціонувала у складі міністерств внутрішніх справ. Управління міліцією зазвичай будувалося на засадах жорсткого підпорядкування центральним органам підрозділів регіонального (обласного) та місцевого рівнів. Практика створення комунальних (муніципальних) служб міліції була недостатньо поширеною. Про це свідчить, зокрема, досвід державного управління поліцією у Словенії. Відповідно до Закону про поліцію Словенії від 18 липня 1998 р., усі поліцейські служби країни були підпорядковані Міністерству внутрішніх справ, уповноваженому вирішувати організаційні, кадрові і фінансові питання функціонування органів поліції, а також забезпечувати взаємодію її підрозділів з іншими органами державної влади [8].

Децентралізована (фрагментарна) модель поліцейської системи держави характерна для країн, де побоювання нації потенційно можливих зловживань з боку силових державних структур приводить до створення низки самостійних поліцейських агентств на регіональному і місцевому рівні. У країнах ЄС модель децентралізованої поліції, організованої на принципах самоврядування, зберігається лише у Швейцарії [9]: відсутність єдиного корпусу державної поліції, структуру, кількість і принципи їх діяльності визначають окремі місцеві (кантональні) органи влади. Часткова децентралізація поліцейської діяльності здійснена в таких країнах, як Болгарія, Румунія, Чехія.

Низький рівень децентралізації властивий організаційним структурам поліцейських систем в Угорщині та Польщі. Управління поліцією Польщі здійснюється за такою схемою: Головна комендатура поліції – воєводська комендатура – повітова (районна) комендатура. Поліція Польщі складається з галузових служб: кримінальної, превентивної і допоміжної діяльності поліції. У структурі поліції функціонує також судова поліція, повноваження та засади організації якої визначаються Міністром внутрішніх справ і адміністрації за погодженням з Міністром юстиції [10].

Комбінована (інтегрована) модель управління поліцією характерна для Великобританії, ФРН, Нідерландів, де поєднуються ознаки двох згаданих моделей.

Зокрема, у Великобританії поліцейська система ґрунтується на поєднанні повноважень держави й органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку. Систему підрозділів поліції в Англії та Уельсі утворюють незалежні формування провінційних сил поліції, столична поліція (складовою частиною її є Новий Скотланд-Ярд), самостійна поліція лондонського Сіті, у Шотландії – об'єднання поліцейських загонів та окремі підрозділи поліції міст. Міністр внутрішніх справ Великобританії не здійснює безпосереднього керівництва поліцією графств (місцевою поліцією). За законом від 1964 р. він зобов'язаний наглядати за роботою управлінь місцевих поліцейських органів, має право звільняти шефів-констеблів, які очолюють територіальні поліцейські управління і не відповідають займаним посадам. Нині у Великобританії функціонують 50 поліцейських формацій (43 – в Англії, 6 – у Шотландії, 1 – у Північній Ірландії), які мають місцевий характер та обмежену територіальну юрисдикцію. Також систему управління охороною правопорядку доповнюють незалежні спеціальні поліцейські організації (транспортна поліція, поліція відомства з питань атомної енергетики, військова поліція) [11].

Виключне значення для діяльності поліції всіх країн мають міжнародно-правові норми, визначені у “Декларації про поліцію”, прийнятій Парламентом Асамблеї Ради Європи 8 травня 1979 р. у Страсбурзі, “Кодекс поведінки посадових осіб із підтримки правопорядку”, затверджений резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 р., “Керівні принципи в галузі попередження злочинності та кримінального правосуддя в контексті розвитку нового міжнародного економічного порядку” (резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 4 грудня 1985 р.) тощо. У преамбулі Міжнародних стандартів юридичного забезпечення прав і свобод людини ООН зазначено, що “норми міжнародного права у сфері захисту прав людини обов'язкові для всіх держав та їхніх органів, у тому числі співробітників правоохоронних установ” [12].

Характерною ознакою діяльності правоохоронних органів багатьох країн світу є висока соціально-правова захищеність і матеріальна забезпеченість їх працівників, що спонукає до відповідального ставлення до виконання обов'язків, заохочує професійне зростання [5].

Слід зазначити, що майже у всіх зарубіжних поліцейських системах поліцейська служба має цивільний статус; службовці можуть виконувати обов'язки в цивільному або в форменому одязі. На працівників поліції поширюються основні профспілкові та політичні права, крім права страйкувати та займатись політичною діяльністю. В усіх демократичних країнах працівники поліції є позапартійними.

Попри широку варіативність правових засад управління діяльністю поліції в сучасних державних моделях зарубіжних країн, очевидно виокремлюються спільні ознаки: забезпечення верховенства закону, деполітизація, демілітаризація і децентралізація органів поліції, організація підзвітності та прозорості їхньої роботи, налагодження тісної співпраці цих органів із населенням і місцевими громадами, сприяння професійній підготовці персоналу поліції [3].

Боротьба з правопорушеннями та, відповідно, управління поліцейськими силами – обов'язок не лише державної, а й регіональної адміністрації. Типовий для зарубіжних країн високий рівень технічного забезпечення поліції є основою її ефективної роботи. Заходи, що вживаються за цим напрямом, дають змогу досягти високої ефективності в діяльності підрозділів поліції.

Раціональний розподіл витрат на поліцію з бюджетів уряду чи місцевої влади тієї чи іншої сторони, безумовно, сприяє економії. Поліція має досягати якомога більших результатів, залучаючи якнайменші ресурси, тому в розвинених зарубіжних державах актуальним є перехід до ресурсозберігальних технологій управління, котрі забезпечуватимуть високоефективну діяльність правоохоронних структур.

Зарубіжний досвід свідчить, що найбільш ефективною є боротьба зі злочинністю за допомогою упровадження спеціальних (загальнонаціональних і регіональних) програм, які включають юридичні, організаційно-управлінські та інші взаємопов'язані заходи з достатнім фінансовим забезпеченням. Безумовно, творче використання такої практики є цікавим та достатньо перспективним для України. Стратегічні завдання поліції у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави залежать від широкого кола чинників: вимоги та побажання суспільства щодо діяльності поліції; потреби органів влади на національному й регіональному рівнях; можливостей поліцейських формувань, галузевих служб і підрозділів. Пріоритети й напрями реформування поліцейських систем визначаються залежно від змісту національних поліцейсько-правових доктрин і пріоритетів державного будівництва.

Усвідомлення потреби пошуку інноваційних підходів до організації діяльності поліції визначається насамперед розумінням неможливості механічного нарощування потенціалу поліцейської організації та накопичення ресурсної бази для покращання криміногенної ситуації.

З усього зазначеного вище можна зробити висновок про те, що вивчення досвіду розвитку поліцейських підрозділів країн Європи може бути корисним для України як держави, котра прагне мати поліцію європейського зразка. Втім, не слід забувати, що кожна з поліцейських систем має свою специфіку та власну історію розвитку, яка безпосередньо залежить від особливостей становлення та розвитку держави. Отож, перед Міністерством внутрішніх справ України та Національною поліцією України постають завдання з побудови вітчизняної правоохоронної системи з урахуванням позитивного досвіду поліцейської діяльності провідних країн Європи та вітчизняних реалій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Довгань О.І. Особливості механізму системи управління якістю в діяльності органів внутрішніх справ України / О.І. Довгань // Право і безпека. – 2010. – № 5 (37). – С. 112–116.
2. Чабан В. Нормативно-правове забезпечення міжнародного співробітництва ОВС у боротьбі з організованою злочинністю / В. Чабан // Закон и жизнь. – 2012. – № 3. – С. 42–46.
3. Парубчак І.О. Державне управління діяльністю органів внутрішніх справ: зарубіжний досвід для України // Вісник АМСУ. Серія: “Державне управління”. – 2015. – №1 (12).
4. Криштанович М.В. Європейський досвід державного управління органами поліції та можливості його використання в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-1/doc/4/02.pdf>.
5. Губанов А.В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности / А.В. Губанов. – М. : МАЭП, 1999. – 288 с.
6. Centralizacija a decentralizacija // Gazeta policyjna. – 2003. – № 48.
7. Уільдрікс Н. Діяльність поліції в посткомуністичних суспільствах / Н. Уільдрікс, П. Ван Реєнен; пер. з англ. – К. : Атіка, 2006. – 248 с.
8. Пагон М. Сущность полицейской реформы в Словении / М. Пагон // Реформирование полиции в странах Центральной и Восточной Европы: процесс и прогресс. – К. : Задруга, 2005. – С. 98–100.
9. Осипов Ю.И. Организация и деятельность полиции за рубежом : учеб. пособие / Ю.И. Осипов. – М. : ВНИИ МВД России, 1992. – 196 с.
10. Білоконь М.В. Державне управління у сфері охорони громадського порядку : монографія / М.В. Білоконь. – Х. : НУВС, 2004. – 700 с.
11. Мартиненко О.А. Стан дотримання законності у діяльності британської поліції / О.А. Мартиненко // Вісник нац. ун-ту внутр. справ. – 2004. – № 26. – С. 70–75.
12. Юхно О. Актуальні проблеми координації діяльності правоохоронних органів у стратегії і тактиці держави щодо боротьби зі злочинністю / О. Юхно // Вісник прокуратури. – 2009. – № 6. – С. 98–107.

Отримано 05.04.2016