

**Петросова О.В.,**  
магістр з міжнародних відносин та міжнародного права,  
головний спеціаліст відділу міжнародних договорів  
департаменту міжнародного співробітництва  
та європейської інтеграції  
Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України

## **ЄВРОПЕЙСЬКА СИСТЕМА ОСВІТИ ПІДГОТОВКИ УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ**

*У статті проаналізовано особливості формування державної політики щодо підготовки управлінських кадрів у правоохоронній сфері провідними європейськими країнами.*

*В статье проанализированы особенности формирования государственной политики относительно подготовки управленческих кадров в правоохранительной сфере ведущими европейскими странами.*

*In the article the features of forming of public policy are analysed in relation to training of administrative personnels in the field of law-enforcement by the leading European countries.*

*Постановка проблеми.* Досвід розвинених європейських країн свідчить про те, що реформування державного управління у сфері освіти безпекового сектору держави на сучасному рівні потребує підготовки професійних фахівців для потреб державного апарату. Ухвалення та запровадження рішень на всіх рівнях державного управління та у правоохоронній сфері повинно мати відповідно аналітичне обґрунтування і базуватися на високоефективних методах і процедурах. Актуальним завданням і в сьогоdnішніх умовах залишається створення ефективної системи державного управління безпекового сектору держави, яка відповідає б стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою. Ця система повинна бути прозорою для суспільства та відповідати вимогам Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” у сфері цивільно-військових відносин, побудованою на наукових засадах і адекватною за витратами фінансово-економічному стану держави, в той же час доречно пам’ятаючи слова французького імператора Наполеона (1769–1821): “Народ, який не бажає утримувати свою армію, буде утримувати чужу”. Така система ще має бути створена, а тому складні і злободенні державні завдання, що їх мусять вирішувати всі гілки влади, потребують професійних кадрів.

Зміцнення кадрового потенціалу у правоохоронній діяльності є одним з основних чинників забезпечення ефективної діяльності правоохоронних органів провідних європейських країн. Сучасна система підготовки вищих керівних кадрів у правоохоронній сфері має на меті готувати професіоналів будь-якого рангу для виконання різноманітних державних завдань в правоохоронній сфері. Звичайно, кожна країна має

свої власні унікальні системи підготовки фахівців у сфері правоохоронної діяльності, які були створені під впливом різних чинників, однак всі вони мають характерні особливості.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Практика кадрових процесів у державному управлінні безпекового сектору України показує, що труднощі які є, та помилки, що повторюються зумовлені проблемами відсутності комплексних теоретичних розробок у цій сфері. Саме тому досвід провідних європейських країн є актуальним для України з метою реалізації державної політики з питань формування Президентського кадрового резерву у безпековому секторі держави.

*Мета статті:* проаналізувати досвід європейської системи освіти щодо підготовки управлінських кадрів у правоохоронній сфері.

*Виклад основного матеріалу.* Як свідчить історичний досвід, теоретичні підвалини професійної підготовки управлінських кадрів в правоохоронних структурах Європи закладалися на початку ХХ століття. Вони передбачали розробку концепцій підготовки власних керівників-професіоналів у правоохоронній сфері та їх освітньо-кваліфікаційні вимоги поліцейськими апаратами, службами та підрозділами. При висуванні співробітника правоохоронного органу на керівну посаду головними умовами традиційно ставали наявність досвіду (стажу) роботи в поліції і раніше отримана відомча освіта.

Сучасна європейська Стратегія підготовки керівних кадрів правоохоронних структур залежить від цілого ряд факторів, а саме:

- державна політика, ідеологія і соціальні погляди в тій чи іншій країні;
- національно-історичні традиції;
- особливості військової та правоохоронної сфери діяльності держави;
- освітні концепції, ідеї та принципи;
- національна правова система;
- призначення, організація та регулювання діяльності правоохоронних органів;
- національні особливості системи професійної підготовки співробітників правоохоронних органів,
- інноваційні проекти в галузі кадрового менеджменту;
- соціально-економічні та управлінські теорії зі сфери державного управління.

Розкриваючи характер і особливості професійної підготовки управлінських кадрів у правоохоронній сфері європейських країн проглядається прямий зв'язок між організацією професійної підготовки та вимогами до сучасного поліцейського керівника вищого рівня. У свою чергу, вимоги, що пред'являються до поліцейських керівників, безпосередньо залежать від призначення і сутності самої правоохоронної діяльності, цілей і змісту управління в поліції, а також їх правового

статусу. На сьогодні європейська система підготовки вищих керівних кадрів у правоохоронній сфері представляє собою три концептуальні рівні: нижній, середній та високий. На кожному рівні передбачається поступове нарощування і ускладнення знань, навиків і практичних навичок під час переміщення по службі виходячи з службових обов'язків кандидата на певну посаду. Особливістю процесу підготовки кадрового резерву є той факт, що всі кандидати на керівні посади в правоохоронних органах, незалежно від їх вченого звання, досвіду роботи в правоохоронній сфері і наявного спеціального рангу у відповідній ієрархії, проходять відповідне професійне навчання (перепідготовку), тривалість і зміст яких обумовлені кар'єрним вимогам. Кандидати на заміщення певної посади проходять той або інший вид підготовки для керівних кадрів у поліцейській академії, навчальних центрах або в інших відомчих навчальних закладах за освітніми програмами відповідної фахової спрямованості.

Слід зазначити, що в більшості європейських країн системи професійної поліцейської освіти не є замкнутими, а взаємодіють і інтегруються з загальногромадянськими (цивільними) національними освітніми системами. Головне завдання яких полягає в тому, щоб встановити належний баланс між ними, адекватний реальним умовам кожної європейської країни, а також тим державним завданням, які ставляться перед її правоохоронною системою[1].

У європейських країнах систему державного управління у сфері освіти щодо підготовки персоналу для правоохоронних органів утворюють загальнонаціональні (федеральні) закони про поліцію, декрети і укази Глав держав і керівників виконавчої влади, а також нормативні акти органів місцевого самоврядування, які містять положення про правовий режим окремих категорій поліцейського персоналу. Крім того, правова регламентація професійної підготовки управлінських кадрів у правоохоронній сфері знаходить відображення у відомчих нормативно-правових актах загальнонаціонального (федерального) рівня, регіонального (територіального) і місцевого (муніципального) рівнів в залежності від підвідомчості освітньої установи, яка провадить професійну підготовку, а також посадового та кваліфікаційного рівня управлінських кадрів, для яких вона призначена.

Ще однією особливістю системи підготовки співробітників правоохоронних органів європейських країн є їх тісне міжнародне співробітництво та кооперація. Так, в 90-х роках минулого століття була створена інтегрована система професійної підготовки співробітників правоохоронних органів на основі єдиних європейських стандартів освіти у правоохоронній діяльності. Міждержавна співпраця у правоохоронній сфері здійснюється у форматі міждержавних нормативно-правових актів, таких як "Угода про єдину освіту кандидатів для вищих органів поліцейської виконавчої служби ЄС", "Угода про поліцейську академію управління ЄС" та інших міжнародних договорів[2].

Вивчення особливостей організації професійної підготовки керівних кадрів поліції в європейських країнах показує високий ступінь нормативно-правової регламентації всіх етапів цього процесу, починаючи з підбору кандидатів на висунення та формування кадрового резерву або на призначення на керівну посаду, і закінчуючи етапом оцінювання якості навчання та практики реалізації змісту навчання.

За результатами аналізу встановлено, що сучасна професійна освіта у правоохоронній сфері запроваджена в 12 європейських країнах: Німеччині, Норвегії, Бельгії (жандармерія), Греції, Фінляндії, Польщі, Угорщині, Словаччині, Чехії, Україні, Хорватії і Словенії. Підготовка в цих країнах здійснюється в освітніх закладах які знаходяться у підпорядкуванні поліції або Міністерств внутрішніх справ. В той же час у Словенії, коледж поліції є як частиною Міністерства внутрішніх справ, так і філіалом цивільного університету у м. Любляни. Централізоване підпорядкування університету, безсумнівно сприяло підвищенню науково-освітнього та соціального престижу коледжу. Ця підпорядкованість має лише адміністративний характер, оскільки коледж працює в незалежному статусі з Міністерством внутрішніх справ.

Сьогодні, щоб вступити до закладу, який пропонує вищу професійну правоохоронну освіту студенти в Норвегії, Угорщині, Чехії, Словенії не обов'язково повинні перебувати на службі в правоохоронній системі. В той час як в інших країнах Європи, студенти вищого навчального закладу, які отримують освіту для правоохоронної системи повинні мати відношення до цієї структури. В семи європейських країнах (Норвегії, Бельгії, Греції, Польщі, Угорщині, Чехії і Словенії) студентам не обов'язково мати потрібний досвід роботи в структурі поліції до вступу в навчальний заклад. В інших країнах, від студентів принаймні вимагають два роки досвіду практичної роботи в поліції. У Німеччині, співробітник поліції може отримати вищу професійну освіту в навчальних закладах освіти ("Fachhochschulen") для адміністрації. В країнах (Хорватія, Німеччина, Угорщина, Нідерланди, Словаччина) студенти зобов'язані стати співробітниками поліції, як тільки їх буде зараховано до школи поліції. В семи країнах (Хорватія, Чеська Республіка, Фінляндія, Німеччина, Македонія, Словаччина і Словенія) поліція вузів перебуває у підпорядкуванні поліції самих організацій, а в країнах: Угорщині, школа не є частиною поліції, але пропонує поліції навчальні програми, Нідерландах школа поліції знаходиться у віданні окремих інститутів, що фінансується урядом.

Формування кадрового резерву кандидатів на вищі керівні посади в правоохоронній сфері неможливе без всебічної професійної підготовки, яка є необхідною умовою для просування на керівні посади в кожній з обстежених європейських країн. Найбільш загальні навчальні теми підготовки управлінських кадрів у правоохоронній сфері є в Нідерландах, що включають:

- розробку профілактичних правоохоронних операцій;
- навчання для модульної освіти та розвиток кар'єри;
- питання мотивацій поліцейської діяльності та управління фінансами;
- управління проектами та ефективна тактика впливу.

У Німеччині законодавчі основи професійної діяльності поліції, у тому числі організаційно-правові основи підготовки професійних кадрів, які тісно пов'язані з нормативно-правовим регулюванням самої діяльності поліції були розроблені ще в ХІХ сторіччі [3]. В даний час основою всієї поліцейської діяльності в Німеччині є норми Основного Закону – Конституції ФРН від 23 травня 1949 року, які є основоположними при вирішенні поліцейських завдань та їх професійної підготовки. Ці положення розвиваються і конкретизуються у федеральних законах "Про поліцію" і "Про співробітництво", а також законах федеральних земель "Про поліцію". Правові основи співпраці органів поліції у підготовці кадрів визначені федеральним законом "Про поліцію": § 102, 103 – Гессен; § 8,9 – Північний Рейн – Вестфалія; § 10-11 – Тюрінгія та інші. Поряд з Конституцією та державними законодавчими актами, підготовка кадрів поліції в Німеччині регулюється законами кожної з шістнадцяти федеральних земель і положеннями про поліцію місцевих органів. Наприклад, в Баварії прийняті регіональні нормативно-правові акти: "Положення про проходження служби поліцейськими чиновниками землі Баварія"; "Положення про навчання поліцейських чиновників Баварії", "Положення про іспити для поліцейських чиновників Баварії". Відповідні нормативно-правові акти з урахуванням місцевих особливостей і потреб прийняті в кожній з шістнадцяти федеральних земель ФРН [4]. У поліції Німеччини підготовка управлінських кадрів включає в себе такі навчальні теми, як боротьба зі злочинністю; безпека дорожнього руху; керування поліцейськими операціями; роль поліції в суспільстві; лідерство; розвиток людських ресурсів; законодавче забезпечення правоохоронної діяльності; міжнародне співробітництво. В Австрії, на додаток до перерахованих в Німеччині навчальних тем, включає в себе підбір персоналу; питання особистої безпеки, і професійну риторичку.

У Франції в прийнятому в 1985 році Законі "Про реформування поліції" є спеціальний розділ, присвячений підготовці співробітників національної поліції всіх категорій і рангів. Зокрема, в Законі щодо підготовки керівних кадрів передбачається, що комісари поліції після отримання магістерського диплому в будь-якому загальносуспільному університеті Ради Європи повинні пройти курси прискореного поліцейського навчання у Французькій Вищій національній школі в Сен-Сір-о-Мон-д'Ор біля Ліона. Подальші директиви (1999 року) Міністра внутрішніх справ Франції конкретизували сутність організації професійної підготовки комісарів поліції трьох звань: комісарів, головних комісарів і дивізійних комісарів (близько 2000 штатних одиниць).

Системою підготовки вищих керівних кадрів у правоохоронній сфері в Бельгії надається значна увага питанням лідерства, ведення переговорів, комунікативних навичок та оперативного управління. На законодавчому рівні організована система федеральної та місцевої поліцейської служби Королівства Бельгія, визначено основні напрями спеціального навчання управлінських кадрів у правоохоронній сфері.

У Фінляндії найпоширеніші теми підготовки у правоохоронній сфері включають такі питання:

- 1) організація стратегічного, оперативного та тактичного управління;
- 2) управління персоналом та кадровий менеджмент, питання поліцейської етики;
- 3) технічні інновації у сфері обробки та захисту баз даних;
- 4) правова підготовка та міжнародне поліцейське право;
- 5) охорона громадського порядку та надання всебічної допомоги цивільним особам.

Особливості правоохоронної діяльності в умовах стресу, врегулювання конфліктних ситуацій та ефективного використання людських ресурсів, є найбільш поширеними навчальними темами підготовки управлінських кадрів правоохоронних органів в Республіки Польща. У Польщі вища і післядипломна професійно-технічна освіти, представлена в поліції військової школи у місті Щитно, яка готує висококваліфікованих співробітників поліції з адміністративного профілю. Вступ Польщі до Європейського Союзу сприяв необхідності в розробленні нової Концепції підготовки поліцейських кадрів вищої кваліфікації. Суть цих нововведень полягає в перегляді навчальної програми з підготовки співробітників поліції, де збільшилася кількість юридичних дисциплін та кількість навчального часу. Навчальна програма для польських студентів з вищої правоохоронної освіти в даний час розроблена за трьома напрямками: поліцейський, кримінальної поліції і логістика. Модернізуючи навчальний процес вища школа поліції у м. Щитно впровадила в навчальні програми поліції такі дисципліни, як суб'єкти міжнародного права; міжнародної поліції; співробітництва та міжнародного контролю злочинності в рамках ЄС у контексті прав людини і, в цілому, всієї системи європейських та міжнародних прав. Разом з тим, були введені курси з вивчення і інших дисциплін, таких як основи менеджменту і адміністрація.

В Угорщині найбільш поширеними темами підготовки є питання розвитку та навчання персоналу, стратегії боротьби з організованою злочинністю, конституційні аспекти Кримінального кодексу, відносини між поліцією і засобами масової інформації, співпраця між органами місцевого самоврядування та поліції, забезпечення громадської безпеки. В Хорватії значна увага приділяється питанням наукового менеджменту, організаційного структурування, організаційної поведінки співробітників правоохоронних органів, управління конфліктами, прийняття

управлінських рішень. У Чеській Республіці, найбільш поширені навчальні теми у підготовці поліцейських: управління людськими ресурсами; боротьби з організованою злочинністю; законодавче забезпечення правоохоронної діяльності; міжнародне співробітництво; аналітичні навички; попередження злочинності; управління поліцейських операцій.

Підсумовуючи вищенаведене зазначимо, що поряд з національними особливостями у цілому державне управління у сфері освіти щодо підготовки управлінських кадрів у правоохоронній сфері в багатьох європейських країнах подібна. Всі вони включають в себе три категорії підготовки персоналу.

Перша категорія найбільш поширена її можна в цілому визначити як "теми в області організаційної поведінки", що передбачає надбання таких якостей:

- лідерство;
- мотивація;
- робота з групами;
- управління стресом;
- управління конфліктами;
- прийняття державно-управлінських рішень.

Друга категорія може бути визначена як "управління персоналом", що передбачає питання:

- кадрового менеджменту та управління людськими ресурсами;
- реалізація владних повноважень;
- контроль та допомога підлеглим.

Третю категорію можна охарактеризувати як "контроль і управління поліцією під час проведення операцій", що передбачає здійснення комплексу планово-попереджувальних заходів з протидії злочинності та підтримання належного громадського порядку.

*Висновки.* Аналіз сучасної європейської системи підготовки управлінських кадрів у правоохоронній сфері дає підставу встановити характерну тенденцію, яка полягає в уніфікації національних законодавств, функціональних повноважень та завдань професійного навчання персоналу. Сучасні виклики та загрози у правоохоронній сфері спонукають до розширення формату співпраці співробітників правоохоронних органів, громадськості, незалежних експертів та науковців різних галузей наук з питань удосконалення методик підготовки управлінських кадрів для безпекового сектору держави.

*Використані джерела інформації:*

1. Морозов В.М., Сергєвнин В.Л. Указ. соч. С. 198-199; Психологія. Педагогіка. Етика: Підручник для вузів / Під ред. проф. Ю.В. Наумкіна. - М., 1999; Губанов А.В. Поліція зарубіжних країн. - М., 1999
2. Матеріали досліджень Мілан Пагоня, Бояна Virjent-Новак, Меліта Джуріч, Бранко Lobnikar «Європейська система освіти та підготовка поліцейських кадрів».
3. Ministerium: [www.bmbf.de](http://www.bmbf.de). Шульте Райнер. Зміст діяльності поліції, завдання і організація поліції в Німеччині до початку ХХІ ст.

4. Організація підготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів поліції ФРН // Вісник ГУК МВС Росії. -1997. - № 4. - С. 100-106.
5. Шумілов В.М. Правова система США. - М., Дека, 2003. С. 77-79; 118-129. Губанов А.В. Поліція зарубіжних країн. Організаційно-правові засади, стратегія і тактика діяльності .- М.: МАЕП, 1999. С. 151-152.
6. A Short Guide to NPT Courses and Consultancy. National Police Training .- London. 2003.

*Рецензент: Сіцинський А.С., д.держ.упр., професор.*

УДК 352

**Сергієнко Є.В.,**  
магістр державного управління,  
аспірант НАДУ при Президентові України

## **СТРУКТУРА ТА КЛАСИФІКАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Стаття присвячена теоретичним засадам взаємодії в системі місцевого самоврядування. Реалізовано авторський підхід до характеристики поняття “механізми взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування”. Визначено структурні елементи, функції, види механізмів взаємодії в системі місцевого самоврядування.*

*Статья посвящена теоретическим вопросам взаимодействия в системе местного самоуправления. Реализован авторский подход к характеристике понятия “механизмы взаимодействия субъектов местного самоуправления”. Определены структурные элементы, функции, виды механизмов взаимодействия в системе местного самоуправления.*

*This paper analyzes theoretical aspects of interaction within self-government system. Own approach to describe the concept “interaction mechanisms of related subjects in the self-government system” is realized. Structural elements, kinds, functions of its interaction mechanisms are considered.*

**Постановка проблеми.** Розбудова системи місцевого самоврядування згідно з європейськими стандартами належного врядування та у відповідності до потреб українського суспільства є пріоритетним завданням сучасної державної політики щодо розвитку народовладдя. Разом з тим, науковці і практики місцевого самоврядування, державні діячі привертають увагу до деструктивних чинників, які наразі знижують ефективність системи місцевого самоврядування та стримують її розвиток: дезінтегрованість і бездіяльність більшості територіальних громад, відчуженість органів місцевого самоврядування від населення, неузгодженість діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, численні внутрішні конфлікти, які дестабілізують роботу місцевих рад і відбуваються в умовах низького рівня громадського контролю за діяльністю органів, виборних і посадових осіб місцевого самоврядування [14]. Вдосконалення механізмів взаємодії між