

УДК [351.74:342.72/73](430+438)

О. С. ПРОНЕВИЧ,*кандидат історичних наук, доцент,
вчений секретар Вченої ради**Харківського національного університету внутрішніх справ*

РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ СИСТЕМ НІМЕЧЧИНИ ТА ПОЛЬЩІ У 90-Х РОКАХ ХХ СТ.: СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ І РЕЗУЛЬТАТИ

Проаналізовано досвід реформування національних поліцейських систем Німеччини та Польщі у 90-х роках ХХ ст. Особливу увагу приділено аналізу засад формування поліції в нових німецьких федеральних землях і відстеженню трансформації польської поліції від тоталітарного інституту до правоохоронної формації, спрямованої на пріоритетне забезпечення ліберальних прав і свобод.

Глибинні геополітичні зрушення на європейському континенті, спричинені крахом соціалістичної системи наприкінці 80-х – на початку 90-х років ХХ ст., зумовили реформування систем охорони правопорядку Німеччини та Польщі. Пріоритети і напрями реформ поліцейських систем визначалися залежно від змісту національних поліцейсько-правових доктрин і пріоритетів державного будівництва. На цій стадії розбудови інституту поліції уряди змушені були вирішувати різні завдання. Якщо в Німеччині однією з визначальних проблем було впровадження у нових федеральних землях західнонімецького поліцейського стандарту і подальша інтеграція новостворених суб'єктів до національної поліцейської системи, то у Польщі вживалися цілеспрямовані заходи з метою забезпечення трансформації громадянської міліції, одного із символів тоталітаризму, у поліцію, ґрунтовану на ліберальних європейських стандартах правоохоронної діяльності.

У вітчизняній правничій науці донині відсутні традиції дослідження проблем генези та еволюції поліції Німеччини та Польщі. Натомість така необхідність об'єктивно зумовлена необхідністю урахування зарубіжного досвіду організаційно-правового забезпечення діяльності поліції (міліції) у контексті реформування системи органів внутрішніх справ України.

Метою нашої статті є з'ясування стратегічних напрямів реформування національних поліцейських систем Німеччини та Польщі у 90-х роках ХХ ст.

Новий етап еволюції німецької поліції розпочався після об'єднання німецьких земель відповідно до укладеного між Федеративною Республікою Німеччина і Німецькою Демократичною Республікою Договору про утворення єдиної німецької держави від 3 жовтня 1990 р.

За цих умов не йшлося про реалізацію конституційної реформи, оскільки з точки зору німецького державного права перетворення кваліфікувалися як «інтегральна експансія», тобто інтеграція адміністративних одиниць (нових федеральних земель) у конституційний та адміністративний порядок Федеративної Республіки Німеччина в рамках конституційної процедури «адміністративної взаємодопомоги» однієї землі іншій [1, с. 43–44].

Ще до фактичного об'єднання двох німецьких держав уживалися перші заходи з метою створення умов для інкорпорації народної поліції Німецької Демократичної Республіки до західнонімецької поліцейської системи. Зокрема, з листопада 1989 р. по лютий 1990 р. вживалися заходи з метою її демілітаризації шляхом розпуску окремих воєнізованих підрозділів (загонів спеціального призначення, «робітничих озброєних підрозділів» тощо). У лютому 1990 р. було видано наказ, де «з метою зниження кількості порушень дисципліни та випадків невиконання наказів» було запропоновано залишити поліцію усім службовцям, які чинять супротив демократичним змінам. Водночас значний суспільний резонанс отримав законопроект, де передбачалося обмеження можливості застосування вогнепальної зброї та запровадження особистої ідентифікації особового складу поліції з допомогою індивідуальних знаків розрізнення. Напередодні об'єднання Німеччини Народною палатою Демократичної Республіки Німеччини було ухвалено новий закон «Про завдання і повноваження поліції» від 13 вересня 1990 р. [2], який ґрунтувався на ліберальних цінностях і скасовував ідеологічну спрямованість діяльності поліції. Цей нормативно-правовий акт зберігав чинність недовго, втративши її після

ухвали законів про поліцію нових федеральних земель.

Німецький дослідник Р. Гаселов зазначає, що вищеназвані заходи спричинили деморалізацію значної частини особового складу народної поліції НДР, яка формально була невід'ємною частиною штازی [3, с. 56]. Масові звільнення офіцерського складу східнонімецької поліції відбулися відповідно до ст. 20-EV Договору про утворення єдиної німецької держави, де було закріплено загальні принципи зарахування колишніх чиновників НДР на цивільну службу об'єднаної Німеччини. Зокрема, цією нормою була запроваджена заборона вступу на державну службу співробітників штازی, а також осіб, які раніше обіймали керівні посади у Соціалістичній об'єднаній партії Німеччини (на національному, регіональному і муніципальному шаблях), були профспілковими лідерами або викладачами марксизму-ленінізму. Прийом колишніх службовців народної поліції НДР на службу до поліції об'єднаної Німеччини не обмежувався перевіркою професійних якостей кандидатів. Водночас аналізувалися політичні біографії кожного кандидата. Підставами «виняткового звільнення» (тобто такими, що автоматично унеможливили прийом на службу у поліції з міркувань лояльності) було визнано: належність до політичних структур або штازی; разове або тривале співробітництво зі штازی або партією; вчинення дій, що суперечать принципу верховенства права (зокрема таких, що принижують людську гідність, або участь у жорстокому придушенні демонстрацій під час візиту Президента СРСР М. С. Горбачова від 8–10 жовтня 1989 р.); наявність політичних поглядів, що суперечать принципу верховенства права, або політичних переконань, заборонених у Федеративній Республіці Німеччина; брехливі декларації або приховування фактів, що характеризують політичні переконання або діяльність особи [1, с. 49].

На території Східної Німеччини було утворено 5 нових федеральних земель (Бранденбург, Мекленбург–Передня Померанія, Саксонія, Саксонія–Анхальт, Тюрінгія). Ландтагами новоутворених земель було ухвалено закони про поліцію («Про публічну безпеку та порядок в Мекленбурзі–Передній Померанії» від 4 серпня 1992 р. [4], «Про організацію поліції федеральної землі Бранденбург» від 20 березня 1991 р. [5], «Про поліцію Вільної Землі Саксонії» від 30 липня 1991 р. [6], «Про публічну безпеку та порядок у Землі Саксонія–Анхальт» від

1 березня 1991 р. [7], «Про завдання поліції Тюрінгії» від 4 червня 1992 р. [8]). При розбудові поліцейських служб нові федеральні землі запозичували досвід окремих західнонімецьких федеральних земель. Так, поліція Мекленбурга–Передньої Померанії створювалася за підтримки земельних поліцейських відомств Шлезвіг–Гольштейна, Гамбурга та Бремена. Бранденбург значною мірою копіював традиції організаційно-правового регулювання діяльності поліції Землі Північний Рейн–Вестфалія. Центральний апарат поліції Саксонії створювався за зразком поліції Землі Баден–Вюртемберг, а розбудова регіональних управлінь здійснювалася за баварською моделлю. Становлення поліцейських систем нових німецьких федеральних земель було пов'язано з необхідністю вирішення низки проблем, найсуттєвішими з яких була деідеологізація поліції, її трансформація від карального органу до інституту соціального обслуговування, підвищення соціального статусу працівників поліції тощо.

У 1994 р. було оприлюднено оновлену «Програму забезпечення внутрішньої безпеки Федеративної Республіки Німеччини», де сформульовано рекомендації щодо удосконалення діяльності поліції суб'єктів федерації. У цьому документі наголошувалося на появі нових загроз для суспільного блага та необхідності поєднання зусиль федеральних і земельних відомств поліції у боротьбі з кримінальною злочинністю, налагодженні партнерської взаємодії з населенням у рамках програм забезпечення правопорядку, поглибленні співробітництва з муніципальними органами, запровадженні нових підходів до організації та управління поліцією. Суттєве коригування поліцейсько-правової доктрини стало наслідком усвідомлення необхідності пошуку інноваційних підходів до організації діяльності поліції, оскільки механічне нарощування потенціалу поліцейської організації та накопичення ресурсної бази не привело до покращення криміногенної обстановки.

Глибокі суспільні перетворення, спричинені парламентськими виборами 1989 р., призвели до демонтажу соціалістичної системи влади у Польщі. Громадянська міліція, яка в польському суспільстві протягом 46 років стійко асоціювалася з тоталітарним політичним режимом, у формально-правовому сенсі припинила своє існування після оприлюднення 10 травня 1990 р. пакету ухвалених сеймом поліцейських законів. Ухвала низки нових нормативно-правових

актів означало передусім ліквідацію колишнього відомства внутрішніх справ як своєрідного символу тоталітарної польської держави. Натомість було створено новий відповідальний за охорону правопорядку центральний орган виконавчої влади, зорієнтований на потреби демократичної держави. Міністр внутрішніх справ набув статусу керівного органу державної влади, що реалізує політику держави у сфері охорони безпеки держави, охорони публічної безпеки та порядку, а також охорони перед незаконними посяганнями на життя і здоров'я людини, культурне і матеріальне надбання суспільства та окремих громадян. Завдання з охорони публічного порядку та безпеки і протидії злочинності було покладено на створену у структурі Міністерства внутрішніх справ Польщі поліцію зі штатом у 108 520 працівники. Фактично у 1990 р. у польській поліції працювало 88 769 осіб, що було зумовлено масовими звільненнями та проведенням «верифікації» частини персоналу. Протягом травня–липня 1990 р. було звільнено 3 027 колишніх міліціонерів, з них 17 осіб – за власним бажанням, 220 особи – у зв'язку з досягненням пенсійного віку, а 2 790 працівників було звільнено на підставі п. 2 ст. 41 Закону «Про поліцію» від 6 квітня 1990 р. – у зв'язку з «непридатністю до служби» [9, с. 147]. Звільнення більшості колишніх працівників мотивувалося їх неспроможністю якісно виконувати обов'язки в

умовах трансформації суспільства і ствердження ліберальних цінностей. Поліція повинна була реалізовувати нову соціальну місію, оскільки змінилася філософія та стратегія її діяльності, засади взаємодії з іншими елементами державної макросистеми протидії суспільним патологіям. Головний комендант поліції за нових умов був наділений статусом центрального органу державної адміністрації.

Є підстави констатувати, що об'єктивним наслідком проведених у 1990 р. реформ правоохоронної галузі стала деідеологізація підпорядкованих Міністерству внутрішніх справ служб, автономізація діяльності поліції у межах міністерства, обмеження наглядових повноважень міністра внутрішніх справ щодо підпорядкованих служб, створення нормативно-правових засад взаємодії поліції з територіальними органами державної влади і органами місцевого самоврядування, закріплення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення охорони публічного порядку на рівні територіальних громад [10].

Поліцейські аналітики наголошують, що з урахуванням кількості населення оптимально чисельність польської поліції має становити близько 126 тис. осіб, однак фактично ця цифра залишається нижчою. Упродовж 90-х років ХХ ст. чисельність польської поліції була майже сталою, а структура зайнятості у поліції виглядала таким чином [11, с. 39]:

Рік	Структура зайнятості окремих категорій персоналу поліції (штат/фактично)				Разом штат/фактично
	Офіцери	Аспіранти	Підофіцери	Шеренгові	
1990	–	–	–	–	108 520/88 769
1991	–	–	–	–	101 651/94 727
1992	23 656/14 905	29 275/18 129	46 609/42466	–/20 492	102 549/95 992
1993	23 630/14 919	29 267/19 276	49 396/42294	–/20 246	102 293/96 735
1994	23 855/14 770	29 263/19 182	48 964/41811	–/22 904	102 082/98 667
1995	27 909/15 487	34 493/19 988	39 555/41067	–/22 952	101 957/99 494
1996	29 992/16 205	36 909/20 730	38 300/43913	–/22 148	105 201/102 996
1997	30 489/16 591	36 921/22 644	37 894/45838	–/15 200	105 304/100 273
1998	30 664/16 865	36 771/25 647	37 843/40718	–/16 175	105 278/99 405
1999	21 131/16 842	33 323/26 249	38 895/37276	9 406/17 895	102 755/98 262
2000	23 416/17 372	38 314/27 480	32 352/35326	8 713/19 996	102 795/100 174
2001	23 748/17 761	38 368/27 715	32 663/34046	8 352/21 250	103 131/100 772
2002	23 731/17 661	38 239/26 923	33 328/35792	7 886/18 638	103 274/99 014
2003	23 970/17 233	37 935/26 945	34 117/35803	7 218/19 581	103 240/99 562

Упродовж 90-х років ХХ ст. тривало реформування польської поліції у контексті реалізації широкомасштабних реформ у різних галузях суспільного життя. З 1 січня 1999 р. поліція функціонує у рамках нової організа-

ційної моделі, що постала внаслідок адміністративної реформи. На сьогодні у Польщі функціонують такі територіальні органи поліції: 16 воєводських комендатур поліції; міська комендатура поліції у столичному місті Варшава

(на правах воєводської комендатури); 329 повітових комендатур поліції; 2 072 комісаріати поліції. Реформа зумовила також значне коригування філософії діяльності поліції. Наприклад, деякий час у Польщі заміщення посад воєводських і повітових комендантів відбувалося за конкурсом. Органи місцевого самоврядування отримали досить широкі повноваження у сфері забезпечення публічного порядку. Зокрема, було передбачено можливості впливу територіальних органів державної влади і органів місцевого самоврядування на призначення і звільнення комендантів поліції. Так, комендант воєводської поліції призначається за погодженням з воєводою, а комендант комісаріату – з урахуванням позиції ради гміни. Передбачено можливість укладання між повітовими та гмінними органами місцевого самоврядування і воєводськими комендантами угоди щодо фінансування за рахунок комунальних бюджетів додаткових штатних поліцейських посад. Окремі кадрові та фінансові повноваження головного коменданта поліції було делеговано воєводським і повітовим комендантам (прийняття і звільнення поліцейських, присвоєння підлеглим окремих категорій спеціальних звань, переведення на нижчі посади, надання дозволу на додаткове працевлаштування тощо). Якщо органи місцевого самоврядування оцінювали діяльність поліцейських підрозділів на територіальному рівні, то оцінювання праці окремих поліцейських залишалася виключною прерогативою їх начальників.

Водночас слід підкреслити, що воєводи та старости були позбавлені можливостей впливу на поліцейські служби з питань боротьби з організованою злочинністю і наркозлочинністю, а також оперативні і слідчі підрозділи.

Інновації певною мірою сприяли децентралізації і демократизації діяльності поліції. Водночас зазначимо, що інститут поліції залишається загальнонаціональною мілітаризованою ієрархічною формацією з широкими повнова-

женнями у сфері охорони публічного порядку та безпеки, вичерпно визначеними Законом Республіки Польща «Про поліцію» від 6 квітня 1990 р. (з подальшими змінами і доповненнями).

Резюмуючи вищесказане, зазначимо, що 90-і роки ХХ ст. були надзвичайно важливими для визначення конфігурації національної поліцейської системи Німеччини, оскільки об'єднання країни зумовило необхідність демонтажу правоохоронної системи колишньої Німецької Демократичної Республіки і розбудови поліцейських відомств нових федеральних земель у відповідності до західнонімецької генеральної поліцейської клаузули. Зазначимо, що це завдання було вирішено досить своєрідно, оскільки щодо створення і впровадження уніфікованого німецького стандарту організації поліції не йшлося. Поліція новоутворених суб'єктів федерації сприйняла традиції організації поліції окремих федеральних земель. Такий підхід наочно проілюстрував специфічність організації поліцейської влади у сучасній Німеччині, де організаційно-правове забезпечення діяльності поліції та загалом піклування про охорону правопорядку віднесено до виключної компетенції суб'єктів федерації.

Демократичні перетворення у Польщі упродовж 90-років ХХ ст. сприяли реформуванню поліції на засадах поступової децентралізації управління поліцією і впровадження елементів стратегії діяльності, ґрунтованої на взаємодії з населенням. Особливе значення мала адміністративна реформа кінця 90-х років ХХ ст., унаслідок чого поліція втратила ознаки автономної правоохоронної формації, підпорядкованою виключно Головній комендатурі поліції, трансформувавшись в елемент так званої «воєводської і повітової загальної адміністрації». При визначенні структури поліції було ураховано потреби територіальних громад, на теренах яких виникли дільничні осередки, уповноважені на усунення загроз для публічної безпеки і порядку на локальному рівні.

Список використаної літератури

1. Джобард Ф. «Леди уходит»: тихое исчезновение полиции ГДР после 1989 года / Ф. Джобард // Реформирование полиции в странах Центральной и Восточной Европы: Процесс и прогресс / (П. Абрахам, Д. Бакач, А. Бек и др. ; под ред. М. Капарини, О. Маренина). – К. : Задруга, 2005. – С. 43–58.
2. Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei vom 13. September 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.verfassungen.de/de/ddr/polizeigesetz90.htm>.
3. Haselow R. Der Wandel der Volkspolizei zu einer rechtsstaatlich–demokratischen Polizei / R. Haselow. – Lübeck : Verlag Schmidt–Römhild, 2000. – 176 s.
4. Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg–Vorpommern (SOGMV) vom 04.08.1992 // GVBl. – 1992. – S. 498.
5. Gesetz über die Organisation und Zuständigkeit der Polizei im Land Brandenburg – Polizeiorganisationsgesetz (POG Brbg) vom 20.03.1991 // GVBl. – 1991. – S. 82.

6. Polizeigesetz der Freistaates Sachsen vom 15.08.1994 // SächsGVBl. – 1994. – S. 1541.
7. Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen–Anhalt (SOG LSA) vom 01.01.1996 // SA GVBl. – 1996. – S. 2.
8. Thüringen Gesetz über die Aufgabe und Befugnisse der Polizei (ThürPAG) vom 04.06.1992 // GVBl. – 1992. – S. 199.
9. Chmielewski R. Policja 1990–1999 / R. Chmielewski, W. Dzielinski, P. Majer // Przegląd Policyjny. – 1999. – Nr. 1–2. – S. 147.
10. Пльывачевский В. Реформирование полицейской системы Польши / В. Пльывачевский, П. Воланчик // Реформирование полиции в странах Центральной и Восточной Европы: Процесс и прогресс / (П. Абрахам, Д. Бакрач, А. Бек и др. ; под ред. М. Капарини, О. Маренина). – К. : Задруга, 2005. – С. 81–96.
11. 85 lat polskiej Policji / pod red. G. Kędzierska. – Szczytno : Wyd. WSPol, 2004. – 320 s.

Надійшла до редколегії 26.12.2010

ПРОНЕВИЧ А. С. РЕФОРМИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПОЛИЦЕЙСКИХ СИСТЕМ ГЕРМАНИИ И ПОЛЬШИ В 90-х годах XX в.: СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ

Проанализирован опыт реформирования национальных полицейских систем Германии и Польши в 90-х годах XX в. Особое внимание уделено анализу основ формирования полиции в новых немецких землях и отслеживанию трансформации польской полиции от тоталитарного института к правоохранительной формации, нацеленной на приоритетное обеспечение либеральных прав и свобод.

PRONEVYCH O. THE REFORMING OF NATIONAL POLICE SYSTEMS OF GERMANY AND POLAND IN THE NINETIES OF XX CENTURY: STRATEGICAL TRENDS AND RESULTS

The experience of reforming of national police systems of Germany and Poland in the nineties of XX century is analyzed. Special attention is given to the analysis of bases of formation of police in the new German earths and to tracing of transformation of the Polish police from totalitarian institute to the law-enforcement formation aimed at priority maintenance of the liberal rights and freedom.

УДК 340.15:336.1(477)(091)«176/190»

М. В. ПАМПУРА,

аспірант

Харківського національного університету внутрішніх справ

ВІДНОСИНИ ЗЕМСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ У СФЕРІ ФІНАНСОВО-ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ (друга половина XIX – початок XX ст.): ІСТОРИКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

На основі аналізу «Положення про губернські та повітові земські установи», інших пам'яток права другої половини XIX – початку XX ст., а також широкого обсягу наукової літератури висвітлено правові засади і практику відносин земського самоврядування з державними органами у сфері фінансово-господарської діяльності в українських губерніях Російської імперії.

Процеси державотворення, що відбуваються нині в Україні, зумовлюють жвавий інтерес до широкого кола питань, пов'язаних із вивченням історичного досвіду з метою його можливого використання. Серед проблем, які перебувають у центрі уваги дослідників, не останнє місце посідають питання генезису місцевого самоврядування, нормативно-правового забезпечення фінансово-господарської діяльності самовряд-

них структур, зокрема земських органів, що існували в українських губерніях Російської імперії у другій половині XIX – на початку XX ст.

Нині, в умовах становлення в Україні ринкової економіки, особливого значення у правовідносинах місцевої державної адміністрації та органів самоврядування набувають фінансово-правові питання – регулювання формування місцевих бюджетів, можливість місцевих