

УДК 351.74: 061.1ЕФ(477)

М. Ф. Криштанович,

к. держ. упр., докторант кафедри європейської інтеграції і права ЛРІДУ НАДУ, м. Львів

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ПОЛІЦІЇ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Проведено аналіз основних напрямків державного управління діяльністю поліції в країнах ЄС. Розкрито значення європейського досвіду організації поліцейської справи для України.

Ключові слова: державне управління, європейські моделі забезпечення внутрішньої безпеки, поліція, міліція, ЄС, Україна.

M. F. Kryshchanovich,

Doctoral student of European integration and law of LRI NAPA, PhD in PA, Lviv

EUROPEAN EXPERIENCE OF STATE ADMINISTRATION OF POLICE AND POSSIBILITY OF HIS USE ORGANS IS IN UKRAINE

The main directions of public administration of police activity in EU were analyzed. The meaning of European experience for Ukraine in police affairs organization was discovered.

Key words: public administration, European models of internal security ensuring, police, militia, EU, Ukraine.

Формування державою засад забезпечення охорони громадського порядку є складним процесом, спрямованим на оновлення, удосконалення вітчизняного законодавства і адаптацію зарубіжного досвіду щодо організації засобів, інструментів і методів діяльності органів внутрішніх справ (далі ОВС). Сучасна модель демократичної, соціальної і правової держави потребує нових концептуальних підходів відносно вирішення проблем реалізації правоохоронної функції. Тому виключне значення має узагальнення досвіду країн ЄС щодо управління діяльністю національних поліцейських структур.

Окремі питання державного управління органами поліції зарубіжних країн знайшли відображення у працях І. Арістової, С. Браткова, В. Губанова, О. Горшкової, В. Доненка, І. Зозулі, В. Заросили, В. Ковальської, Н. Матюхіної, С. Петкової, О. Проневича, О. Серьогіна та ін. Разом із тим європейський досвід управлінської діяльності в цій сфері потребує більш поглибленого вивчення.

Необхідно погодитися з Атаманчуком Г.В., який вважає, що “кожне суспільство має можливість нормально розвиватися на базі тільки власної культури, своїх традицій і звичаїв, поглядів та установок, ідеалів та цінностей” [1, с. 18]. Але використання кращого із світового досвіду, на думку фахівців з питань управління поліцейською діяльністю, є “важливим фактором розвитку органів внутрішніх справ як професійного, ефективного, стабільного та

авторитетного органу державної влади” [13, с. 5]. Вдосконалення управління органами внутрішніх справ має бути тісно пов’язаним із досягненнями зарубіжної поліцейської науки та практики [3, с. 7-8].

Мета статті полягає в тому, щоб на підставі узагальнення досвіду управління діяльністю поліції країн ЄС, обґрунтувати можливість і доцільність його використання для органів внутрішніх справ України, що сприятиме підвищенню ефективності їх діяльності.

Слід зазначити, що організаційні форми діяльності поліції країн ЄС і принципи державного управління ними зумовлені історичними, економічними, політичними, географічними та іншими особливостями кожної конкретної країни. На думку дослідників, сучасна модель управління діяльністю поліції у повній мірі корелюється з різними формами державного устрою [19].

Сьогодні в країнах ЄС спостерігаються три моделі забезпечення внутрішньої безпеки – це *централізована*, або (континентальна) модель з домінуючою роллю міністерства внутрішніх справ, директивним стилем управління й жорсткою вертикаллю підпорядкування низових ланок центральним органам; *децентралізована модель*, для якої характерна особливість – відсутність єдиного загальнонаціонального органу, множинність поліцейських сил загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів, переважне зосередження важелів управління поліцейськими силами в руках обласних (регіональних) органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка передбачає значну роль муніципальних органів влади в управлінні поліцією; *комбінована* (напівцентралізована) модель, особливістю якої є: наявність загальнонаціонального органу (міністерства), відповідального за забезпечення внутрішньої безпеки, координація діяльності розрізаних поліцейських служб; співіснування державних поліцейських служб загальнонаціонального (федерального) та регіонального (рівня штату, землі), а також державної та муніципальної поліції з пріоритетністю розвитку державної поліції [12, с. 148].

Централізовану модель системи забезпечення внутрішньої безпеки використовують цілий ряд країн континентальної Європи. Саме тому її називають континентальною. Ця модель системи забезпечення внутрішньої безпеки функціонує у двох видах. До першого з них належать держави, які забезпечують свою внутрішню безпеку тільки силами цивільної поліції: Швеція, Данія, Норвегія, Ірландія, Фінляндія. Для них характерним є невисокий рівень злочинності, відсутність серйозних політичних і соціальних конфліктів, тому вони не потребують спеціальних поліцейських формувань збройних сил.

До країн другого (основного) виду централізованої моделі належать держави з постійним використанням спеціальних поліцейських формувань – жандармерії: Франція, Іспанія, Італія, Португалія, Бельгія, Голландія, Люксембург. Для цих країн властива не тільки жорстка централізація діяльності правоохоронних органів, але й традиційне використання національної поліції та жандармерії [3]. Час, що минув після закінчення Другої світової війни, переконливо засвідчив, що основний вид централізованої моделі спроможний забезпечити непорушність політичного режиму в умовах економічної і політичної нестабільності, дозволяє державі динамічно розвиватися без значних деформацій національних демократичних інститутів і гарантує реальне здійснення прав і свобод громадян.

Але 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. внесли істотні зміни і до правового поля функціонування поліції. Це стосувалось, зокрема, запровадження нового інституту комісарів, який змінив традиційний для Франції інститут 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” [17]. Розбудова сучасної структури поліцейської системи країни характеризується шляхом своєрідної централізації, коли безпосереднє керівництво поліцейською діяльністю здійснюється в межах особливих ланок міністерства – департаментів або дирекцій, яким безпосередньо підпорядковуються і всі галузеві служби.

Слід зазначити, що централізована модель управління поліцією тривалий час зберігалась у багатьох постсоціалістичних державах Центральної та Східної Європи [14]. Це було зумовлено традиціями організації охорони правопорядку. Міліція в цих країнах функціонувала у складі міністерств внутрішніх справ. Управління міліцією зазвичай будувалось на засадах жорсткого підпорядкування центральним органам підрозділів регіонального (обласного) та місцевого рівнів. Практика створення комунальних (муніципальних) служб міліції була поширена недостатньо. Про це свідчить, зокрема, досвід державного управління поліцією у Словенії. Відповідно до Закону про поліцію Словенії від 18 липня 1998 р., всі поліцейські служби країни були підпорядковані Міністерству внутрішніх справ, уповноваженому на розв’язання організаційних, кадрових і фінансових питань функціонування органів поліції, а також на координацію взаємодії її підрозділів з іншими органами державної влади [9].

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 [8]. Тут відсутній централізований та монолітний корпус державної поліції, чисельність органів правопорядку і принципи їх функціонування визначають окремі місцеві (кантональні) органи влади. Усього в Швейцарії нараховується 26 кантональних корпусів поліції та понад 100 підрозділів поліції в громадах. Незважаючи на цю граничну децентралізацію, у країні діють чіткі форми взаємовідносин і правила регіонального співробітництва у сфері правопорядку, розроблені конфедерацією кантональних комендантів поліції Швейцарії та об’єднанням шефів міської поліції. Часткова децентралізація поліцейської діяльності здійснена в таких країнах, як Болгарія, Чехія, Румунія. Низьким рівнем децентралізації характеризуються організаційні структури 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 галузевих служб: кримінальної, превентивної і сприяючої (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 [2].

Комбінована (інтегрована) модель управління поліцією характерна для Великобританії, ФРН, Нідерландів, де поєднуються ознаки двох вищезгаданих 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 безпосереднє керівництво 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 Великобританії (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) [4].

Разом із тим моделі забезпечення внутрішньої безпеки в країнах ЄС в останні часи переетерпають певних змін через активне впровадження в них нових рекомендацій Ради Європи з удосконалення базових засад поліцейської діяльності. Про це свідчить, наприклад, прийняття в 2002 році у Франції закону “Про основи внутрішньої безпеки країни та програми її забезпечення” [15, с. 75]. Тому важливо підкреслити, що європейська модель організації поліцейської діяльності – це далеко не кінцевий пункт реформування ОВС України. Про це наголошувалось під час проведення експертами Ради Європи семінару “Аналіз організації роботи міліції в Україні. Презентація деяких моделей організації діяльності правоохоронних органів країн-членів Ради Європи” 27 квітня 2006 р. Європейські експерти застерігали своїх українських колег від буквального копіювання якої-небудь моделі роботи поліції [6]. Тому практичне значення має, насамперед, запровадження європейських стандартів державного управління органами поліції. Ці стандарти в європейських країнах постають як визначальний фактор збалансованої системи управління поліцією. Попри широку варіативність стандартів управління поліцією в сучасних державних моделях країн ЄС, загальними для них є: забезпечення верховенства закону, деполітизація, демілітаризація і децентралізація органів поліції, організація підзвітності та прозорості їх роботи, налагодження тісної співпраці цих органів з населенням та місцевими громадами та сприяння професійній підготовці персоналу поліції.

Головним стандартом в діяльності органів державного управління поліцією виступає забезпечення верховенства закону. Згідно цього стандарту, персонал

поліції у своїй повсякденній діяльності має дотримуватися наступних вимог: неухильне дотримання закону при виконанні службових обов'язків; повага особистої гідності й дотримання прав людини; відсутність упередженості, відкритість і співробітництво, особиста порядність; використання сили строго пропорційно до наявної погрози і тільки у випадках явної необхідності; дотримання конфіденційності; повага до вимог законів і статутів, протидія будь-яким спробам їхнього порушення і особиста відповідальність за кожний свій вчинок [11]. Засади стандарту щодо забезпечення верховенства закону знайшли обґрунтування, зокрема в Декларації про поліцію, яка була прийнята Радою Європи у травні 1979 р., а також у рішеннях міжнародних організацій – ООН, ОБСЄ, Ради Європи, Європейського Суду з прав людини тощо.

Сутність стандарту деполітизації полягає у вимозі до національних урядів забезпечити недоторканість і захист системи органів внутрішніх справ від можливого тиску з боку політичних структур та зробити мінімальним негативний вплив політичних факторів на ефективність роботи поліції. Зрозуміло, що говорячи про деполітизацію органів поліції, мова йде не про абсолютну їх незалежність від політики, що неможливо навіть теоретично, а про те, щоб політичний вплив має бути мінімізованим у їх практичній діяльності. Зокрема в Угорщині функціонує модель управління, коли поліція набуває досить автономного статусу у структурі міністерства внутрішніх справ. На чолі поліції знаходиться високопрофесійний поліцейський фахівець, який не складає автоматично повноважень зі зміною уряду або міністра внутрішніх справ. Міністерство здійснює лише функцію стратегічного планування, загального контролю та координації, в той час як на поліцію покладаються суто специфічні функції захисту прав громадян та профілактики злочинності. Вплив на діяльність поліції здійснюється лише регуляторними методами, лише в конкретних ситуаціях і лише через керівника національної поліції [7].

Вихідним положенням стандарту демілітаризації є розуміння того, що поліція, виконуючи у суспільстві сервісну функцію та сприймаючи громадян як клієнтів та партнерів, повинна мати іншу організаційну структуру, аніж військові підрозділи. Європейські поліцейсти сьогодні виступають за встановлення в поліції духу та культури цивільної служби.

Стандарт децентралізації в європейських країнах розглядається як один з основних управлінських механізмів підвищення ефективності діяльності поліцейських органів. Він, насамперед, передбачає широкі права стосовно прийняття ними реалізації рішень, що відображають місцеві умови та їх професійну думку [12, с. 146]. Як правило, органи місцевого самоврядування (територіальні громади) в країнах ЄС забезпечують фінансування та визначення напрямів діяльності своєї муніципальної поліції, контроль за її діяльністю і приймають участь у розгляді її кадрових питань тощо. У більшості європейських країн на неї покладено нагляд за безпекою дорожнього руху, санітарним станом населених пунктів, порядком на ринках, виконанням розпоряджень міської влади. Але, беручи до уваги цей стандарт із зарубіжного досвіду, не слід забувати про те, що його реалізація зумовлена, перш за все, стабільністю політичних процесів у конкретних країнах та наявністю у них розвинутої ринкової економіки.

Стандарт реалізації підзвітності і прозорості в роботі європейських правоохоронних органів вирішується шляхом впровадження органами державного управління механізмів, за якими суспільство може контролювати діяльність цих органів та бути впевненим, що вони будуть діяти в рамках закону. Цей стандарт передбачає наявність державного, громадського та відомчого контролю над діями поліції, а також готовність та відкритість самої поліції до здійснення таких форм контролю. Прозорість в діяльності поліції забезпечується шляхом оперативного інформування громадян щодо результатів їх роботи в цілому, зменшення дистанційованості у стосунках поліції та населення шляхом проведення інформаційних кампаній, започаткування “гарячих ліній”, спеціалізованих рубрик у засобах масової інформації. Одна із перших серед європейських країн – Великобританія почала практикувати встановлення у поліцейських підрозділах засобів відеоспостереження для контролю за діяльністю персоналу. З цією метою відеокамери відкрито встановлюються у робочих приміщеннях, коридорах, чергових частинах, про що сповіщається кожен поліцейський цього підрозділу. Встановлення такого прозорого режиму роботи вкрай ускладнює вчинення поліцейськими не тільки корупційних дій, але навіть ведення приватних розмов по службовому телефону [5].

Дуже важливим є запровадження стандарту державного управління щодо сприяння професійній підготовці персоналу поліції, оскільки авторитет державної влади в значній мірі залежить від індивідуальної професійної компетенції працівників цих органів. Слід зазначити, що зміна у стратегії правоохоронної діяльності обов’язково має супроводжуватися відповідним реформуванням системи професійної підготовки правоохоронців. Європейські стандарти правоохоронної діяльності передбачають, що прийнятий на службу поліцейський повинен пройти у повному обсязі не тільки загальну, професійну та службову підготовку, але й отримати також відповідний інструктаж з соціальних проблем, демократичних свобод, прав людини і, зокрема, з Європейської конвенції з прав людини [18]. Органи державного управління країн ЄС ставлять за мету виховання у персоналу поліції таких якостей, як повага до особистості іншої людини; доброзичливість; ефективність і професійність; дотримання принципів законності й верховенства права; відповідальність; турбота про людей; чесність у ставленні до себе та інших; самовіддане служіння суспільству [16].

Згідно стандарту налагодження тісної співпраці органів поліції із населенням та місцевими громадами, передбачається, що ці органи, не відмовляючись від виконання свого основного завдання – охорони громадського порядку, мають змістити основний акцент роботи на зв’язок із населенням, оскільки без активної та зацікавленої підтримки громадян розкриття і профілактика злочинів є мало перспективною справою. При цьому правоохоронна діяльність має здійснюватися таким чином, щоб головна їх увага концентрувалася на безпосередньому та довгостроковому обслуговуванні населення у сфері підвищення його безпеки.

Без сумніву, запровадження європейських стандартів державного управління органами поліції буде об’єктивно сприяти не лише чіткому визначенню магістрального шляху оптимізації правоохоронної діяльності в Україні, але й упровадженню найбільш дієвих організаційно-правових форм у практику управління органами внутрішніх справ.

Література:

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. Білоконь М. В. Державне управління у сфері охорони громадського порядку : [монографія] / М. В. Білоконь. – Х. : НУВС, 2004. – 700 с.
3. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности / А. В. Губанов. – М. : МАЭП, 1999. – 288 с.
4. Мартиненко О. А. Стан дотримання законності у діяльності британської поліції / О. А. Мартиненко // Вісник нац. ун-ту внутр. справ.– 2004.– № 26. – С. 70–75.
5. Матюхіна Н. П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління : [монографія] / Н. П. Матюхіна [за ред. О. М. Бандурки]. – Х. : Консум, 2001. – 131 с.
6. Михайлова Г. Експерти Ради Європи сприяють реформуванню української міліції [Електронний ресурс] / Г. Михайлова. – Режим доступу : http://mvsinfo.gov.ua/official/2006/04/270406_1.html. – 27.04.2006.
7. Організація діяльності поліції зарубіжних країн : [навч. посіб.] / В. О. Зарасило, В. О. Басс, І. Р. Курилін, С. І. Братков. – К. : Акад. управління МВС, 2007. – 250 с.
8. Осипов Ю. И. Организация и деятельность полиции за рубежом: [учеб. пособие] / Ю. И. Осипов. – М. : ВНИИ МВД России, 1992. – 196 с.
9. Пагон М. Суцність поліцейської реформи в Словенії / М. Пагон // Реформування поліції в країнах Центральної і Східної Європи: процес і прогрес. – К. : Задруга, 2005. – С. 98–100.
10. Петков С. В. Ефективний менеджмент в органах внутрішніх справ : [монографія] / С. В. Петков. – Сімферополь : Таврія. – 2004. – 564 с
11. Права людини і професійні стандарти для працівників міліції та пенітенціарних установ в документах міжнародних організацій. – Амстердам – Київ, 1996. – С. 62–65.
12. Проневич О. С. Моделі управління поліцією: аналіз зарубіжного досвіду / О. С. Проневич // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. праць. – 2009. – № 1. – С. 145–167.
13. Реформування поліції в країнах Центральної і Східної Європи: Процес і прогрес / под ред. М. Капарини, О. Маренина. – К. : Задруга, 2005. – 296 с.
14. Уільдрікс Н. Діяльність поліції в посткомуністичних суспільствах / Н. Уільдрікс, П. Ван Реєнен ; пер. з англ. – К. : Атіка, 2006. – 248 с.
15. Федченко О. Структура поліцейських органів держав ЄС та правове регулювання їх діяльності / О. Федченко // Актуальні проблеми управління та службово-оперативної діяльності органів внутрішніх справ у сучасний період розвитку державності України : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., Київ, 26 жовт. 2007 р. – К. : МП Леся, 2008. – С. 74–76.
16. Alderson J. C. Principled Policing: Protecting the Public with Integrity / J. C. Alderson. – Winchester : Waterside Press, 1998. – 185 p.
17. Centralizacja a decentralizacja // Gazeta policyjna. – 2003. – № 48.
18. Jones T. Democracy and Policing / T. Jones, T. Newburn, D. Smith. – London : PSI, 1994. – 784 p.
19. The World Book encyclopedia. – Chicago etc. : World Book, 1994. Vol. 15. – P. 620–626.

Надійшла до редколегії 09.02.2015 р.