

УДК 341.456

**Вікторія Басс**, викладач кафедри адміністративного права та організації адміністративної діяльності Академії управління МВС

## Напрями підвищення ефективності діяльності міліції України та використання досвіду поліції розвинених країн світу

Здійснено порівняльний аналіз діяльності поліції деяких зарубіжних країн і міліції України у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки. Запропоновано шляхи вдосконалення організаційної побудови міліції України та підвищення рівня демократизації її діяльності.

**Ключові слова:** охорона громадського порядку, громадська безпека, демократизація діяльності міліції.

Проведен сравнительный анализ работы полиции некоторых зарубежных стран и милиции Украины в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности. Предложены пути совершенствования организационной структуры милиции Украины и повышения уровня демократизации ее деятельности.

**Ключевые слова:** охрана общественного порядка, общественная безопасность, демократизация деятельности милиции.

The comparative analysis of the activities of the police of some countries and militia of Ukraine in the sphere of public order guarding and public security is done. Some ways of improving the organizational structure of militia of Ukraine and the democratization of its work are proposed.

**Keywords:** public order guarding, public security, democratization of militia activities.

Розвиток поліції у сучасному світі характеризується зростанням ролі центральних органів – міністерств внутрішніх справ (юстиції), причому незалежно від того, покладається основна відповідальність за забезпечення правопорядку на загальнонаціональну владу чи ні.

Значення міністерств в управлінні поліцією зумовлена кількома важливими обставинами.

Ці інстанції організують утілення в життя правоохоронної політики, напрацьованої вищою державною адміністрацією. Інакше кажучи, міністерства є провідною ланкою між національними центрами влади та поліцейськими органами. Але міністерські урядовці й самі значною мірою впливають на ухвалення стратегічних рішень: направляють необхідну інформацію, ініціативно або за вказівкою готують відповідні пропозиції, беруть участь у вдосконаленні нормативної бази боротьби зі злочинністю і т. ін.

Міністерства здійснюють функції безпосереднього управління діяльністю поліцейських формувань. Вони планують, координують і контролюють дії останніх у загальнонаціональному масштабі, тобто надають поліцейській роботі системний і цілеспрямований характер.

На міністерському рівні виконуються завдання забезпечення органів і галузевих служб різного роду аналітичними й методичними розробками, регламентами, довідково-криміналістичною і статистичною інформацією, матеріально-технічними засобами, а також здійснюються необхідні наукові дослідження.

Міністерствам належить пріоритетна роль у комплектуванні й підготовці поліцейських кадрів, особливо їх вищої ланки.

Характерним для міністерств є й те, що це найбільш бюрократизована частина поліцейського механізму. Принципи та стиль їх функціонування передбачають сувору ієрархічність у виробленні й ухваленні будь-яких управлінських рішень. Це означає, що вище начальство не обмежується тим, що ставить підлеглим чітку мету, дозволяючи виявити ініціативу у виборі шляхів її досягнення, воно так чи інакше детально регламентує всі їхні дії й оцінює отримані результати. Це відрізняє міністерських урядовців від більшості працівників поліції – патрульних і оперативників, які правомочні (а фактично зобов'язані) діяти ініціативно, виходячи із ситуації, що постійно змінюється, і в результаті несуть відповідальність не стільки перед начальником, скільки перед законом.

Таке положення – об'єктивна і незмінна в перспективі реальність, зумовлена природою поліцейської роботи. Проблема полягає в іншому: універсальність функцій міністерств припускає наявність у працівників не тільки знань і навичок (причому досить глибоких і всебічних) власне управлінської праці, а й практичного досвіду правоохоронної діяльності. Інакше рішення, які ухвалюватимуться, стануть багато в чому неадекватні, оскільки базу їх становитимуть лише абстрактні уявлення про об'єкти управлінських дій. Забезпечити таке поєднання дуже важко і, як правило, не вдається через значні відмінності в специфіці функціонування управлінців і поліцейських-практиків. Тому втручання урядовців міністерств у конкретні розслідування й операції часто розцінюється останніми як додаткова перешкода з боку непрофесіоналів і сприймається вкрай негативно. Така реакція досить поширена, а тому знаходить місце в багатьох фільмах і книжках детективного жанру [1].

У зарубіжних країнах фахівці намагаються знайти вихід із цього становища з допомогою різних короткострокових курсів, навчальних зборів, стажувань тощо. Вочевидь, що це не забезпечує бажаного результату, оскільки таке навчання дає узагальнені, фрагментарні й поверхові знання.

Показово, що міністерства наділяють значними повноваженнями муніципальну поліцію навіть там, де згідно зі звичаєвим правом регіональна адміністрація користується прерогативами у сфері встановлення контролю над злочинністю. Так, у Великобританії міністерство внутрішніх справ ви-

рішує питання про чисельність регіональних поліцейських загонів, інспектує їх роботу, дає згоду на призначення керівних посадовців, рекомендує уряду певні рішення після надання муніципальній поліції державних дотацій. Крім того, МВС відає підготовкою кадрів, науковим та інформаційним забезпеченням роботи поліцейських формувань, а також виданням єдиних для всієї національної поліції адміністративних актів, що стосуються організації, порядку комплектування їх підрозділів, проходження служби, відпусток працівників тощо.

У Швеції уряд кожного з 24 графств (основна адміністративно-територіальна одиниця) відповідальний за діяльність поліції в його межах. Але центральний орган, Національний поліцейський комісаріат, перевіряє й координує роботу місцевих органів, надає їм консультативно-методичну допомогу. Крім того, він розслідує злочини проти державної безпеки, випадків тероризму, правопорушень, що мають загальнодержавний і міжнародний характер, контролює добір кадрів у поліцію, організує навчання особового складу поліції на місцях, керує рятувальними операціями в гірських районах країни, веде криміналістичні обліки. Національний поліцейський комісаріат очолюється комісаром, при якому діє колегія у складі його заступника, трьох помічників, шести членів парламенту і двох представників особового складу з територіальних підрозділів, що призначаються урядом [4].

Своєрідна модель управління поліцейськими силами склалася в Японії. Там загальне керівництво і контроль за її роботою здійснюється комісіями суспільної безпеки. Головне місце серед них займає Державна комісія суспільної безпеки (ДКСБ), яка підпорядковується безпосередньо прем'єр-міністру. Голова її є членом уряду. На місцях діють комісії префектур під керівництвом губернаторів. Члени комісій призначаються прем'єром за згодою парламенту й губернаторів.

Закон покладає на ДКСБ керівництво діяльністю поліції, організацію адміністративних функцій усередині неї, загальний нагляд за професійною підготовкою поліцейського персоналу, його оснащенням, використанням науково-технічних засобів, веденням статистичного обліку. ДКСБ наділяє правом призначення й звільнення начальника національної поліції, підрозділів поліцейського управління Токію, начальників органів префектур та інших керівних працівників.

Безпосереднє керівництво поліцейською діяльністю зосереджено в межах особливих ланок міністерств дирекцій, департаментів. Управління підлеглими підрозділами здійснюється за територіальним і функціональним принципами. Ці ланки будуються за другим функціональним принципом. Наприклад, Департамент публічної безпеки МВС Італії склада-

ється з бюро по координації і плануванню, центрального інспекційного бюро і восьми центральних дирекцій: кримінальної поліції, превенції, автодорожньої, залізничної, прикордонної та поштової поліцій, особового складу, навчальних закладів, технічного забезпечення і майна, а також фінансових розрахунків.

Центральна дирекція національної поліції МВС Франції включає оперативні підрозділи (центральні дирекції кримінальної поліції, загальної інформації (політичний розшук), республіканської безпеки тощо й адміністративні підрозділи (інспекції з контролю, регламентації особового складу, навчальних закладів, науково-технічної служби, міжнародної поліцейської співпраці).

У Департаменті поліції МВС Фінляндії налічується сім відділів: адміністративний, особового складу, технічної служби, у справах іноземців, правоохоронна, кримінальна поліції, поліція дорожнього нагляду, а також поліції відділень інформаційного й матеріально-технічного забезпечення. Йому ж підпорядковуються спеціальні навчальні заклади.

До провідних підрозділів Департаменту поліції МВС Великобританії належать: інспекторський, група служби досліджень, відділення наукового розвитку, група управління і розвитку, національний поліцейський обчислювальний центр, директорат зв'язку, відділи постачання і транспорту.

Головне поліцейське управління Японії складається з канцелярії начальника, департаментів: поліцейської служби, кримінальних розслідувань, зв'язку, дорожньо-транспортного руху, охорони, навчальних закладів, периферійних органів, а також Центру експертизи, НДІ поліції і Штабу палацової поліції.

Названі структури – тип бюрократичної організації управління. Робота в них пов'язана з відносно високою професійною кваліфікацією. Вони побудовані за принципом ієрархії, а операції, що проводяться ними, здійснюються згідно із системою правил, що застосовуються в конкретних ситуаціях. Певною мірою це забезпечує раціональність, точність, одноманітність ведення справ і сувору відомчу підзвітність. Проте зарубіжні політологи відзначають серйозні негативні явища, властиві діяльності таких органів виконавчої влади, зокрема порушення ними положення демократичної теорії про підконтрольність суспільству, уповільне ухвалення рішень, кастовість, схильність до корупції тощо [2].

Реалії західних країн свідчать, що нині там склалася парадоксальна, на перший погляд, ситуація: з одного боку, спостерігається децентралізація управління діяльністю поліції, а з другого – активну роль у цій сфері продовжує відігравати державна бюрократія. Таке становище зумовлено

об'єктивною необхідністю поєднувати в умовах плюралістичного розвитку демократичні й авторитарні способи ухвалення рішень, що стосуються організації та функціонування державного апарату в цілому, у тому числі поліцейських сил.

Надмірне розширення повноважень професіоналів-бюрократів може призвести до відчуження широких верств населення від реальної участі у виробленні стратегії боротьби з правопорушеннями, контролю за поліцейськими силами, зумовлене фундаментальними нормами плюралістичної моделі. Очевидно, що зростання рівня політичної участі, яке може вийти за певні межі, неодмінно призведе до дезорганізації їх діяльності.

Певною мірою це підтверджує практика регіональних поліцейських формувань США. Таке становище є несприятливим, оскільки призводить до частоті зміни начальників органів, низької якості управління, поганій організації, формування в департаментах угруповань, низької кваліфікації кадрів і загальної нездатності засвоїти і застосувати перевірені часом методи і процедури управління сучасної поліцейської організації [5].

Таким чином, в управлінні поліцією особливої актуальності набувають дві проблеми: практичне забезпечення інтересів різних політичних сил і соціальних груп, а також оптимальне поєднання компетенції бюрократії та громадськості. Один з універсальних способів їх розв'язання – розподіл законодавчої, виконавчої і судової влади. Через системи заборон і противаг вони нейтралізують свої дії, обмежуючи авторитарні тенденції, не допускають порушень конституційної законності, примушують здійснювати владу в межах установленої компетенції.

Інший дієвий спосіб полягає в тому, що основні питання про компетенцію поліцейських органів, їх бюджет, організацію, комплектування й навчання особового складу регулюються на законодавчому рівні, що дає можливість різним політичним силам, представленим у парламентах, пропонувати відповідні законопроекти, брати участь в їх обговоренні, висувати альтернативні варіанти, оцінювати роботу поліції і вносити пропозиції щодо її вдосконалення [3].

У парламентах діють спеціальні комісії, куди керівництво поліції систематично надає дані про стан і ефективність роботи формувань. Наприклад, у Великобританії Департамент внутрішніх справ щорічно складає для парламенту звіти, в яких аналізує всі аспекти діяльності поліції [4].

У США контроль за діяльністю найпотужнішої федеральної поліцейської служби ФБР – здійснюється Конгресом через шість комітетів: Сенатський комітет із правосуддя, Комітет Палати представників із правосуддя (підкомітет із цивільних і конституційних прав), Особливий комітет

Сенату по розвідці, Особливий комітет Палати представників по розвідці, Сенатський комітет з асигнувань (підкомітет по торгівлі, державі та правосуддю) і Комітет Палати представників з асигнувань. Щорічно шість наглядових комісій влаштовують інспекцію або слухання по асигнуваннях для того, щоб перевірити, як витрачаються кошти ФБР, вивчити його потреби, а також переконатися в тому, що воно функціонує в межах власної юрисдикції. Подібна ситуація склалася на Заході не тільки в загальнонаціональному, а й регіональному масштабах [5].

Поширеним методом парламентського контролю за діяльністю поліції є інтерпеляція – особлива форма запиту депутата парламенту до членів кабінету міністрів. Інтерпеляції подаються через голову палати і містять запити про діяльність члена уряду або очолюваного ним міністерства чи відомства. Депутат має право вимагати в інтерпеляції пояснення і від прем'єра, якщо питання стосується загальної політики уряду, наприклад, у сфері забезпечення правопорядку. Від звичайних запитів інтерпеляція відрізняється тим, що тягне за собою загальні дебати, які закінчуються голосуванням і ухваленням резолюції з оцінюванням пояснень уряду.

Для повного й усебічного обліку інтересів різних соціальних груп і блокування авторитарно-бюрократичних тенденцій у багатьох країнах практикується залучення громадян до безпосереднього керівництва національними поліцейськими формуваннями. Наприклад, у Фінляндії при Управлінні поліції МВС є Дорадчий комітет у справах поліції, до складу якого разом із посадовцями цього апарату входять представники провідних політичних партій, профспілок і найбільших промислово-торгових фірм. Аналогічні органи є в усіх територіальних округах [6]. У Швеції депутати політичних партій є членами Дирекції поліцейського управління Міністерства юстиції – вищої наглядово-контрольної поліцейської інстанції [7].

Позитивно оцінюючи участь громадськості в безпосередньому управлінні поліцією, зазначимо, що її представники не можуть на належному рівні надавати рекомендації, оскільки не відповідають за їх реалізацію. А це часто призводить до затягування справи або розходження в думках з особою, яка несе відповідальність. Нерідко виявляється і невисокий професіоналізм членів різних суспільних консультативних рад, комісій і комітетів. Названі недоліки, мабуть, належать до числа перманентних і неминучих, але в цілому така форма залучення громадськості до управління поліцією багато в чому себе виправдовує.

Додамо, що відносини поліції із суспільними об'єднаннями, які мають політичну спрямованість, будуються на принципі невтручання, якщо ді-

яльність останніх не суперечить закону. Водночас, проблеми охорони правопорядку та вдосконалення організаційно-правових основ поліцейської роботи займають важливе місце в доктринах усіх політичних об'єднань демократичних держав. Практика свідчить, що від конструктивного підходу до цих проблем залежить їх соціальний рейтинг, а отже, й успіх у виконанні головного для будь-якої політичної організації завдання – надбанні влади. Позиція консерваторів, лібералів, республіканців, соціалістів та інших впливових політичних сил щодо поліції та її діяльності ґрунтується на принципі активної підтримки, що зумовлено усвідомленням важливості та складності її суспільної ролі. Але слід зважати, що всі ці сили прагнуть максимально впливати на поліцейський апарат, що характерно природі будь-якої політичної діяльності.

### **Список використаних джерел**

1. Лысенко В. В. Полиция и нравственность / Лысенко В. В. – СПб., 1996. – 216 с.
2. Зиновьев А. Запад. Феномен западничества / Зиновьев А. – М., 1995. – 308 с.
3. Harrison R. Pluralism and Corporatism. The Political Evolution of Modern Democracies / Harrison R. – L., 1980. – 126 p.
4. Крылов Б. С. Полиция Великобритании: основные черты организации и деятельности / Крылов Б. С. – М., 1974. – 178 с.
5. Sabatini E. Assolutissimo in Europa / Sabatini E. – Roma, 1950. – 198 с.
6. Мейер Г. Государственные и административные учреждения Англии, Франции, Германии и Австрии / Мейер Г. – Одесса, 1989. – 154 с.