

УДК 342.59

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.04.36>

ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВАХ

Філіпенко А.С.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічно-правових дисциплін
Мариупольського державного університету,
<https://orcid.org/0000-0002-9628-7426>

Філіпенко А.С. Досвід організації діяльності правоохоронних органів в європейських державах.

У статті розглянуто зарубіжний досвід організації діяльності правоохоронних органів. Визначено, що сфера правоохоронної діяльності постійно перебуває в стані динамічної трансформації та вдосконалення, що певною мірою відображає спрямованість національного законодавства та політику, що реалізується.

Також зазначено, що за сучасними вимогами підтримання верховенства права є одним із найважливіших завдань держави, тому в організації роботи правоохоронних органів імплементація міжнародного досвіду є одним із найважливіших завдань правової держави. Однією із сучасних тенденцій розвитку правової системи є її відкритість, що визначає можливість використання передових зарубіжних концепцій для реалізації загально визнаних міжнародних принципів, норм і стандартів прав і свобод людини і громадянина.

Підкреслено, що необхідно враховувати такі факти: історичні традиції законодавства та правоохоронної діяльності, особливості соціально-економічного та культурного розвитку країн, загальну культурну та правову свідомість населення, ступінь взаємодії з державною владою та інститутами громадянського суспільства, особливості побудови системи національної поліції, матеріально-технічне забезпечення поліцейських та інші важливі фактори. У сфері функцій поліції важливу роль мають відігравати міжнародні стандарти правоохоронної діяльності.

З'ясовано, що за кордоном, як і в Україні, реформа правоохоронних органів є частиною адміністративної реформи, і напрям її реалізації часто залежить від загальних цілей реформи державного управління. Метою більшості реформ у зарубіжних країнах є: підвищення ефективності національних систем; перетворення країни на відповідального роботодавця, здатного залучити достатню кількість працівників необхідної кваліфікації, контролюючи витрати на їх утримання; підвищення довіри приватного сектора та громадян до державних інституцій.

Розглянуті три моделі забезпечення внутрішньої безпеки в європейських країнах: централізована або континентальна модель (Норвегія, Данія, Фінляндія, Ірландія, Швеція, Іспанія, Португалія, Італія, Франція, Бельгія, Голландія, Люксембург), децентралізована модель (Чехія, Болгарія, Румунія, комбінована (інтегрована) модель (Велика Британія, Німеччина, Нідерланди).

Ключові слова: управління, органи правопорядку, жандармерія, адміністративно-територіальний поділ, поліція.

Filipenko A.S. Experience in organizing the activities of law enforcement agencies in European countries

The article considers foreign experience in organizing the activities of law enforcement agencies. It is determined that the field of law enforcement is constantly in a state of dynamic transformation and improvement, which to some extent reflects the direction of national legislation and policies.

It is also noted that according to modern requirements, maintaining the rule of law is one of the most important tasks of the state, so in organizing the work of law enforcement agencies, the implementation of international experience is one of the most important tasks of the rule of law. One of the current trends in the development of the legal system is its openness, which determines the possibility of using advanced foreign concepts to implement universally recognized international principles, norms and standards of human and civil rights and freedoms.

It is emphasized that the following facts should be taken into account: historical traditions of legislation and law enforcement, features of socio-economic and cultural development of countries, general cultural and legal consciousness of the population, degree of interaction with government and civil society, features

of national police, logistics. providing police and other important factors. International law enforcement standards have an important role to play in policing.

It was found that abroad, as in Ukraine, law enforcement reform is part of administrative reform, and the direction of its implementation often depends on the overall objectives of public administration reform. The purpose of most reforms in foreign countries is to: increase the efficiency of national systems; transforming the country into a responsible employer capable of attracting a sufficient number of workers with the necessary qualifications, controlling the cost of their maintenance; increasing the confidence of the private sector and citizens in public institutions.

Three models of internal security in European countries are considered: centralized or continental model (Norway, Denmark, Finland, Ireland, Sweden, Spain, Portugal, Italy, France, Belgium, Holland, Luxembourg), decentralized model (Czech Republic, Bulgaria, Romania, Combino) (integrated) model (UK, Germany, Netherlands).

Key words: administration, law enforcement agencies, gendarmerie, administrative-territorial division, police.

Постановка проблеми. Сьогодні в українському суспільстві спостерігається доволі неоднозначне ставлення до використання зарубіжного досвіду управління. Однак проблема використання (або невикористання) зарубіжного досвіду в будь-якій сфері, зокрема й у сфері державного управління, взагалі, й у сфері організації діяльності правоохоронних органів, зокрема, не може розглядатися виключно під кутом зору зовнішньополітичних орієнтацій. Демократизація українського суспільства та розбудова сучасної системи державного управління зумовлює необхідність впровадження нових цінностей та принципів публічного управління в діяльність владних інститутів, вимагає підвищення результативності їх функціонування та якості послуг, що надаються населенню. Правоохоронна сфера постійно перебуває в стані динамічної трансформації та вдосконалення, що певною мірою відображає напрямок реалізації національного законодавства та політики.

Незважаючи на процес реформування, правоохоронна система залишається неефективною та закритою для суспільства. Україна обрала шлях формування правової держави, такі зміни необхідні для інтересів держави та суспільства. Розуміння питань регулювання та забезпечення правоохоронної сфери визначає нові, якісні та ефективні стратегії організації та діяльності правоохоронних органів. Відповідно до сучасних вимог одним із найважливіших завдань держави є верховенство права, саме тому імплементація міжнародного досвіду організації роботи правоохоронних органів є одним з найважливіших завдань правової держави. У процесі підтримання на належному рівні верховенства права задіяні всі державні інституції, особливо правоохоронні органи. Тому актуальним й надалі залишається вивчення зарубіжного досвіду у сфері державного управління, взагалі, й у сфері організації діяльності правоохоронних органів, зокрема.

Так, В.М. Бесчастний вважає, що в умовах модернізації всієї системи державної служби в Україні реформування органів внутрішніх справ, їх інтеграції у систему правоохоронних органів зарубіжних країн корисно звернутися до зарубіжного досвіду, зважаючи на зростаючу потребу в удосконаленні діяльності поліції України, оптимізації професійної підготовки персоналу, особливо керівного складу, здійсненні системних перетворень у правовому регулюванні службової діяльності та соціальному забезпеченні працівників органів внутрішніх справ. При цьому, автор акцентує увагу на доцільності використання досвіду насамперед високорозвинених країн, які традиційно втілюють принципи правової держави, мають розвинені структури громадянського суспільства, сформовані правові системи та налагоджені механізми реалізації правових приписів [1].

Стан опрацювання. Ця проблематика знайшла своє відображення у працях таких науковців і фахівців, як: В.М. Бесчастний, С.Г. Божок, О.А. Банчук та інші, але ж проблема адаптації зарубіжного досвіду, зокрема європейських країн, у вітчизняну практику організації правоохоронних органів залишається не визначеною.

Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду в напрямку організації діяльності правоохоронних органів, а також розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для подальшого розвитку законотворчого процесу у сфері діяльності правоохоронних органів та впорядкування правозастосування в нашій державі.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні наша країна продовжує формування сучасного, ефективного, якісного та дієвого механізму державних органів. Особливу роль в цьому механізмі відіграють органи правопорядку і, зокрема, поліція, адже відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави є одним з основних завдань, покладених на підрозділи поліції [2, ст. 2].

Натепер однією з тенденцій розвитку правової системи є її відкритість, що обумовлює можливість використання прогресивних зарубіжних концепцій, імплементацію загальноновизнаних міжнародних принципів, норм та стандартів прав і свобод людини й громадянина.

Розділяємо думку В.М. Бесчастного стосовно того, що вивчення й посилання на зарубіжний досвід не означає його безпосереднього копіювання й перенесення в практику, обов'язковим має бути врахування національного менталітету [3, с. 53].

Підтримуємо й С.Г. Божка, який стверджує, що досвід розвинутих європейських країн, насамперед Франції, Великобританії, Італії, Австрії, Німеччини, заслуговує на увагу, проте, необхідно зважати на той факт, що великий вплив на їх формування та розвиток мали історичні традиції законодавства та правоохоронної діяльності, особливості соціально-економічного та культурного розвитку кожної країни, загальна культура і правосвідомість населення, рівень взаємодії з державними органами та інститутами громадянського суспільства, особливості побудови національних поліцейських систем, матеріальне забезпечення поліції та інші важливі чинники [4, с. 110].

Отже, вважаємо, що окремі підходи, форми й методи державного управління, особливо у сфері правоохоронної діяльності, можна ефективно використати й в Україні.

У той же час будь-яка країна має свою специфіку та особливості організації діяльності щодо забезпечення правопорядку, громадської безпеки, боротьби зі злочинністю у всіх її проявах.

Більше того, національна специфіка проявляється ще на стадії законотворення. Так, О.А. Банчук стверджує, що відмінність у законотворенні України та західних країн полягає в тому, що ми намагаємося надмірно визначити наше законодавство, щоб заповнити кожну крихітну прогалину, що призвело до накопичення часто суперечливих норм. Проте, на Заході, коли правники знаходять прогалини або колізії, вони звертаються до правових принципів, а Україні ще не досягли цього рівня [5, с. 13].

Вважаємо, що у сфері функціонування поліції суттєву роль мають відігравати передусім міжнародні стандарти діяльності правоохоронних органів, зокрема, Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979) «Декларація про поліцію» (1979 р.) [6], Рекомендація Комітету Міністрів держав-учасницям Ради Європи Rec (2001)10 «Про Європейський кодекс поліцейської етики» (2001 р.) [7] та ін.

Говорячи про європейський простір, до якого так прагне інтегрувати Україна, варто звернути увагу на те, що Рада Європи розробила такі загальні підходи до статусу поліції, поліцейських і порядку виконання ними повноважень. По-перше, поліція є не військовим формуванням, а службою, яка надає суспільству й окремим його представникам допомогу та послуги щодо забезпечення безпеки і правопорядку. По-друге, поліція є незалежною від інших органів державної влади й органів місцевого самоврядування. По-третє, органи публічної влади повинні забезпечити ефективні та неупереджені процедури для скарг на дії поліції [8, с. 7].

Загальновизнано, що правоохоронні органи створюються державою для забезпечення прав і свобод людей і громадян. Така діяльність базується на загальних стандартах прав людини і носить характер послуг, сервісний, обслуговуючий характер. За кордоном, як і в Україні, реформа правоохоронних органів є частиною адміністративної реформи, тому напрям її реалізації часто залежить від загальних цілей реформи державного управління.

Мотив більшості адміністративних реформ у зарубіжних країнах – це необхідність виконання низки завдань, а саме:

- підвищення ефективності системи державних органів;
- перетворення держави на відповідального роботодавця, здатного залучити достатню кількість службовців необхідної кваліфікації і водночас контролювати витрати на їх утримання;
- підвищення довіри до держави з боку населення й приватного сектора.

Ключовими напрямками адміністративних реформ є:

- роль держави в суспільстві; структура органів державного управління;
- підвищення ефективності та результативності діяльності державного апарату;
- управління публічною службою;
- реформа фінансового управління;
- підзвітність і прозорість державного апарату;
- забезпечення безпеки внутрішньої і зовнішньої.

У країнах ЄС спостерігаються три моделі забезпечення внутрішньої безпеки:

1. Централізована або континентальна модель, у якій головна (домінуюча) роль відводиться Міністерству внутрішніх справ з імперативним управлінням, а деякі підрозділи суворо вертикально підпорядковані центральній владі.

Централізована (континентальна) модель системи забезпечення внутрішньої безпеки, яка функціонує у країнах континентальної Європи, існує у двох видах:

1) Підрозділи цивільної поліції забезпечують внутрішню безпеку (Норвегія, Данія, Фінляндія, Ірландія, Швеція – для них характерний низький рівень злочинності та відсутність серйозних політичних і соціальних конфліктів, тому їм не потрібні спеціалізовані підрозділи правоохоронних органів).

2) Використання спеціальних формувань поліції – жандармерії (Іспанія, Португалія, Італія, Франція, Бельгія, Голландія, Люксембург – для цих країн характерна не лише жорстка централізація діяльності правоохоронних органів, а й традиційність застосування жандармерії у сукупності з національною поліцією).

Відповідно до розглянутої моделі суттєвим недоліком в організації діяльності правоохоронних органів є зосередження на вирішенні загальнодержавних проблем і недостатнє врахування інтересів окремих територіальних громад.

2. Децентралізована модель, яка характеризується відсутністю єдиного державного органу, існують правоохоронні органи на національному, регіональному та місцевому рівнях, переважно зосередження важелів управління в руках регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування, виокремлюється значна роль муніципальних органів влади в управлінні правоохоронними органами;

3. Комбінована (напівцентралізована) модель, характеризується наступними особливостями:

1) Наявність загальнонаціонального агентства (міністерства), відповідального за внутрішню безпеку, що здійснює координацію розрізнених поліцейських служб;

2) Національні (федеральні) та регіональні (тобто окремого округу чи земства) правоохоронні служби співіснують, але пріоритетність в правах надається загальнодержавним правоохоронним органам [9, с. 148].

Багато постсоціалістичних країн Центральної та Східної Європи тривалий час зберігали модель централізованого управління поліції. Це було пов'язано з традиціями забезпечення публічного порядку. Органи правопорядку функціонували у складі міністерств внутрішніх справ. Управління правоохоронним органом зазвичай базувалось на засадах підпорядкування центральним органам влади регіонального та місцевого рівнів. Практика створення служб комунальної (муніципальної) поліції була недостатньо поширена.

Досвід організації управління поліцією в Словенії це підтверджує. На теперішній час у Республіці Словенії провідним актом, регулюючим функціонування поліції, є Закон «Про поліцію» від 18 липня 1998 р. Головним нововведенням, представленим у Законі, була зміна статусу поліції. Раніше поліція була тільки однією зі складових Міністерства внутрішніх справ. Новий закон перетворив поліцію на незалежний орган, що діє під контролем Міністерства внутрішніх справ. Це різко змінило внутрішню організаційні зв'язки між міністром і поліцією. До цього міністр внутрішніх справ стояв на чолі командної ієрархії і безпосередньо контролював її діяльність, а також мав максимальні повноваження щодо кадрових та фінансових питань, але з прийняттям нормативного акту, він був замінений генеральним директором поліції який призначався урядом Республіки Словенія за пропозицією міністра внутрішніх справ. Генеральний директор поліції – це, принаймні, теоретично, професіонал, а не політик. Людина, що обіймає цю посаду, автоматично не складає свої повноваження зі зміною нового уряду або Міністра внутрішніх справ.

Недоліком централізованої системи Франції, було те, що діяльність поліції зосереджувалась насамперед на вирішенні національних проблем без належного врахування інтересів різних регіональних громад (комун). Щоб подолати цю проблему, Франція розпочала процес створення муніципальної поліції у 1983 році. Реформи на початку 80-х рр. XX ст. внесли істотні зміни і до правового поля функціонування поліції. Це передбачало, зокрема, запровадження нового органу уповноваженого на заміну традиційному французькому органу префектів – комісаріатів. Загальний стан системи національної поліції Франції почав істотно змінюватися, з одного боку, через збільшення кількості муніципальних одиниць, а з іншого – через «руйнації централізованого корсету, що ускладнював еластичність служб» [10].

Сучасна французька поліція перебуває в системі Міністерства внутрішніх справ і складається з декількох структур, головними з яких є національна поліція і жандармерія. Міністерство внутрішніх справ створює дирекції, зокрема, Генеральну дирекцію національної поліції (la Direction générale de la Police nationale – DGPN). Дирекцію очолює Генеральний директор (directeur général de la police nationale). Директор призначається і звільняється з посади Радою міністрів Французької Республіки за поданням Міністра внутрішніх справ. Генеральна дирекція національної поліції діє на всій території Франції, крім Парижа, де компетентна Префектура поліції, що підпорядковується безпосередньо Міністру внутрішніх справ [11].

Тобто простежується своєрідна централізація організації процесу управління в межах особливих ланок міністерства – дирекцій або департаментів, яким безпосередньо підпорядковуються й усі галузеві служби.

Децентралізована (фрагментарна) модель системи національної поліції характерна для країн, де побоювання можливого зловживання владою силами національної безпеки призвело до створення низки незалежних поліцейських агентств на регіональному та місцевому рівнях.

У країнах ЄС децентралізована модель поліцейської діяльності, організована за принципом самоврядування, зберігається лише у Швейцарії. В державі відсутній централізований та єдиний держав-

ний орган правопорядку, а кількість правоохоронних органів та принципи їх діяльності визначаються окремими місцевими (кантональними) органами влади. Усього в Швейцарії нараховується 26 кантональних корпусів поліції та понад 100 підрозділів поліції в громадах. Незважаючи на таку надзвичайну децентралізацію, країна має чіткі регіональні партнерські відносини та правила у сфері правопорядку, розроблені конфедерацією кантональних комендантів поліції Швейцарії та об'єднанням шефів міської поліції.

Часткова децентралізація поліцейської діяльності спостерігається в Чехії, Болгарії, Румунії. Низький рівень децентралізації мають організаційні структури поліцейських систем у Польщі та Угорщині.

Взаємодія між ієрархічними щаблями «поліцейських сходів» у Польщі (організаційні одиниці та організаційні ланки) будується залежно від відповідності принципу галузевої спеціалізації та підпорядкування. Управління поліцією Польщі здійснюється за такою схемою: Головна комендатура поліції – воєводська комендатура – повітова (районна) комендатура.

Комбінована (інтегрована) модель управління поліцією застосовується у Великій Британії, Німеччині та Нідерландах, що поєднує в собі характеристики двох вищевказаних моделей. Так, у Великій Британії поліцейська система ґрунтується на поєднанні повноважень держави й органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку.

У Великобританії існують чотири типи поліцейських структур. До першого можна віднести територіальні поліцейські сили, які мають повноваження на всій території. Такі установи мають назву «внутрішні поліцейські сили» (Home Office police forces) й їх діяльність регламентується законами про поліцію 1967, 1996, 2000 рр. та іншими нормативними актами. Кожен територіальний підрозділ очолює шеф-констебль (the Chief Constable) або комісар (Commissioner), який має територію обслуговування одне або кілька графств (counties) відповідно до реформи 1974 р. Ці підрозділи забезпечують безпеку в Англії та Уельсі, виключаючи Великий Лондон.

До другого типу відносяться структурні підрозділи, які мають юрисдикцію на всій території держави (наприклад антитерористичні підрозділи, військова поліція, поліція ядерної безпеки або Національне агентство по боротьбі зі злочинністю).

Третій – складають «неполіцейські агентства» (non police law enforcement agencies). До них належать: Служба здоров'я і безпеки (Health and Safety Executive), Агентство з мореплавства і рибальства (Marine and Fisheries Agency), Шотландське агентство із захисту рибальства (Scottish Fisheries Protection Agency) тощо. Формально зазначені структури не є органами поліції, але мають обмежені поліцейські повноваження. Їх співробітники не мають статусу поліцейського, але мають права, обов'язки та гарантії від держави як працівники органів правопорядку.

Четвертий – «інші поліцейські сили» (miscellaneous police forces). Ці структури реалізують свої повноваження відповідно до старого законодавства чи на загальному праві. Вони несуть відповідальність за правопорядок у межах спеціальних територій (доки, порти, парки тощо) або щодо окремих видів діяльності (окремі діяння за законом про безпеку на залізницях і транспорті 2003 р.) [11].

Вивчення зарубіжного досвіду формування правоохоронної служби держав, що представляють основні сучасні політико-правові системи, підтверджує, що підходи в її організації тісно пов'язані з їх історичними традиціями і культурою. Дослідження системи публічної служби США, Великої Британії, Франції, Німеччини, Італії, Фінляндії, Швеції та Китаю показують, що правоохоронні органи і публічна (державна) служба на посадах у цих органах, з одного боку, організовані на загальних принципах організації державної служби, з іншого – враховують специфіку і характер правоохоронної діяльності.

Вбачається, що 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 практиці управління органами та підрозділами Національної поліції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бесчастний В.М. Міжнародний досвід у діяльності міліції України. *Віче*. 2009. № 24. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/1780/>.
2. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
3. Бесчастний В.М. Реформування системи МВС України: шляхи та сучасні проблеми. *Правове забезпечення діяльності міліції/поліції: історія, сучасні проблеми та міжнародний досвід*. Тези доп. наук.-теорет. конф.Київ: КНУВС, 2007. 108 с.
4. Божок С.Г. Деякі аспекти зарубіжного досвіду відбору та підготовки кадрів поліції. *Підготовка кадрів міліції (поліції): історія та сучасність*. Матеріали міжвузівської науково-теоретичної конференції, м. Київ, 10 черв. 2011 р. Київ: НАВС, 2011. С. 110-112.

5. Банчук О. А. І міліція, і прокуратура намагаються підлаштувати нові норми під старі методи. *Закон і бізнес*. 2014. № 51 (1193). С. 1-17.
6. Декларация о полиции: Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы від 08.05.1979 № 690 (1979). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_803#Text.
7. Про Европейський кодекс поліцейської етики: Рекомендація Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасникам Ради Європи Ухвалена Комітетом міністрів 19 вересня 2001 на 765-му засіданні заступників міністрів. URL: <https://old.pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>.
8. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. редакцією О.А. Банчука. К. : Москаленко О.М., 2013. 588 с.
9. Проневич О. С. Моделі управління поліцією: аналіз зарубіжного досвіду. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2009. № 1. С. 145-167.
10. Centralizacija a decentralizacija. *Gazeta policajna*. 2003. № 48.
11. Полиция государств мира. Авторская рубрика профессора Бирюкова П.Н. *Евразийский юридический журнал*. URL: <https://eurasianlaw.ru/nashi-rubriki/politsiya-gosudarstv-mira/politsiya-frantsuzskoj-respubliki>.