

УДК 351.74 [342.25:351.743]

Я.М. Когут

ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ПОЛІЦІЄЮ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

Розглядається доцільність використання Україною досвіду європейських держав у децентралізації системи органів поліції при виконанні ними функцій з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, вказуються переваги та недоліки такого досвіду.

Ключові слова: поліція, децентралізація, організація, система органів внутрішніх справ, місцева міліція, муніципальна поліція, реформування.

Рассматривается целесообразность использования Украиной опыта европейских стран в децентрализации системы органов полиции при исполнении ими функций из охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, отмечаются преимущества и недостатки такого опыта.

Ключевые слова: полиция, децентрализация, организация, система органов внутренних дел, местная милиция, муниципальная полиция, реформирование.

The appropriateness of Ukraine's using the experience of the European countries in the decentralization of the system of the organs of the police during their discharging the functions of maintaining public order and providing public security is considered; the advantages and disadvantages of such experience are pointed out.

Key words: police, decentralization, organization, system of the organs of internal affairs, local militia, municipal police, reformation.

Постановка проблеми. Сучасна модель демократичної, соціальної та правової держави потребує нових концептуальних підходів до розв'язання проблем реалізації правоохоронної функції. Забезпечення охорони громадського порядку на відповідній території є не тільки обов'язком державних органів, а й правом територіальних громад та органів, які ними формуються. Наявна державотворча практика вказує на те, що реформування органів внутрішніх справ та становлення інституту місцевого самоврядування в Україні є взаємопов'язаними процесами.

Утворення органів місцевої міліції в Україні призупинено. Органи місцевого самоврядування поки що не готові прийняти рішення про створення місцевої міліції. Вони не зацікавлені у реформах, які не надають їм суттєвих важелів впливу при забезпеченні громадського порядку на території місцевих громад. Держава також ще не готова до децентралізації правоохоронних функцій. Основні причини – недосконалість та прогалини в адміністративно-правовому регулюванні діяльності органів внутрішніх справ, незавершеність адміністративно-територіальної реформи, недоліки в організації місцевого самоврядування. Безумовно, такі реформи та відповідні зміни в чинному законодавстві необхідно здійснювати, враховуючи наявний світовий досвід (зокрема європейський), який дасть можливість знайти оптимальне рішення в процесі реформування системи органів внутрішніх справ. Позитивні та негативні аспекти застосування європейського досвіду з децентралізації системи правоохоронних органів України, покликаних забезпечувати громадський порядок та безпеку, потребують належного висвітлення й осмислення.

Стан дослідження. Різні питання вивчення та використання світового досвіду організації поліції, децентралізації органів внутрішніх справ України тією чи іншою мірою висвітлювалися у працях таких українських та іноземних учених, як О.М. Бандурка, А.В. Губанов, В.В. Доненко, В.О. Заросило, Д.П. Калаянов, І.Б. Коліушка, С.Я. Коненко, Б.С. Крилов, В.С. Куйбіда, О.І. Остапенко, Ю.І. Осіпов, А.В. Сергеев. Так, А.В. Губанов та Б.С. Крилов зробили широкий історичний та правовий аналіз організації поліції європейських країн, визначили основні причини обрання шляху децентралізації правоохоронних функцій у розвинених країнах, з усталеними традиціями демократії. Проблеми утворення місцевої міліції в Україні досить докладно висвітлили О.М. Бандурка, Д.П. Калаянов, А.В. Сергеев та ін.

На необхідність розширення повноважень місцевого самоврядування у забезпеченні охорони громадського порядку, що передбачено адміністративною реформою в Україні, вказується у публікаціях І.Б. Коліушка та В.С. Куйбіда.

Виклад основних положень. Вхідження України до Ради Європи, реальні перспективи інтеграції до європейського співтовариства ставлять на порядок денний проблему адаптації територіальної системи організації влади, що склалася за період становлення незалежності держави, до європейських стандартів та принципів. Нормативно-правові акти Ради Європи та ЄС, у тому числі ратифікована Україною Європейська хартія місцевого самовряду-

вання, до найважливіших з них відносять децентралізацію і субсидіарність, згідно з якими завдання та повноваження публічної влади, зокрема поліції, мають бути передані на такий найнижчий територіальний рівень управління, на якому може бути забезпечена їх максимальна ефективна (з огляду надання адміністративних та громадських послуг населенню) реалізація [1, с. 464].

Децентралізація функцій з охорони публічного порядку тією чи іншою мірою притаманна майже усім західноєвропейським державам. Ще А. Торквіль і П.Ж. Прудон бачили у розширенні повноважень місцевих представницьких органів «не лише цінну противагу тенденції до уніформації суспільства», «заслон на шляху до всевладдя держави», а й «засіб захисту інтересів індивідів» [2, с. 27].

Багато сучасних західних юристів висловлюють думку про те, що надмірна централізація негативно позначається на діяльності органів влади. Так, відомий французький правознавець І. Люшер справедливо вважає, що «в рішенні, яке приймається на загально-національному рівні не враховуються багато місцевих факторів, і тому воно не відповідає реальності та інтересам громадян, які надають перевагу мати справу з обраними особами, аніж з безликими державними установами» [2, с. 27].

Виходячи з подібних посилянь, боротьба з правопорушеннями, а відповідно й управління поліцейськими силами справедливо розглядаються в Західній Європі як обов'язок не лише державної, а й регіональної адміністрації. Крім того, такий стан обумовлений і економічним фактором. Розподіл витрат на поліцію між урядом і місцевою владою, безумовно, сприяє економії і раціоналізації використання бюджетів тієї чи іншої сторони [2, с. 27].

Аналізуючи процес еволюції поліцейських організацій в Західній Європі, слід зауважити, що загалом це відбувалося в умовах боротьби тенденцій централізації та децентралізації у сфері державного управління на фоні розповсюдження ліберальних поглядів на роль поліції у забезпеченні правопорядку. Різні варіанти цієї еволюції, як і думки з приводу ролі і завдань влади в галузі охорони правопорядку, були обумовлені національними особливостями природи державності у Великобританії і континентальних західноєвропейських країнах.

Підрозділи поліції Великобританії децентралізовані. Систему підрозділів поліції в Англії та Уельсі утворюють незалежні формування провінційних сил поліції, столична поліція (складовою частиною її є Новий Скотленд-Ярд), самостійна поліція лондонського Сіті, у Шотландії – об'єднання поліцейських загонів та окремі підрозділи поліції міст. Також цю систему доповнюють незалежні спеціальні поліцейські організації [3, с. 19–25].

Проте, система повноважень МВС Великобританії має також і окремі елементи централізації. Закон надав міністру внутрішніх справ Великобританії право визначати загальну чисельність поліцейських сил і їх розподіл по поліцейських формуваннях. Важливим повноваженням міністра є право затвердження рішень місцевих органів влади про добровільне об'єднання поліцейських формувань. Йому також надано право схвалювати чи відхиляти призначення начальників поліцейських формувань (головних констеблів) і їх помічників. Міністр має право вимагати від головних констеблів надання доповідей про роботу поліції на тій чи іншій території. Міністерство щорічно інспектує всі територіальні формування, причому звіти з аналізом всіх аспектів поліцейської діяльності представляються в парламент і публікуються [4, с. 15–16].

У Французькій Республіці поліція вже до початку ХХ ст. складалася з державної та муніципальної. Тепер поліція Франції має досить розгалужену систему муніципальної поліції. Вона цілком утримується за рахунок коштів органів місцевого самоврядування. Основним завданням її є забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки. Діяльність підрозділів проходить в тісній взаємодії з органами Національної поліції Франції. Як поліція, так і жандармерія поділяються на судову та адміністративну. Тому правовими основами діяльності як адміністративної поліції, так і жандармерії, є одні нормативні акти, а судової – інші [5, с. 8].

Міністр внутрішніх справ і генеральний директор національної поліції є, по суті, начальниками кожного і будь-якого поліцейського у Франції. В їх оперативному підпорядкуванні є також жандармерія, що входить до складу Міністерства оборони, і муніципальна поліція, підпорядкована мерам [4, с. 13].

Німеччина – федеративна держава. До складу МВС Німеччини входять Федеральна кримінальна поліція, Федеральна прикордонна поліція, Федеральна національна поліція, Федеральне відомство з охорони Конституції [6, с. 5].

Поряд з органами загальнофедеральної поліції кожна земля має власну поліцейську систему. За обсягом повноважень поліція федеральних земель поділяється на державну (земельну) окружну, повітову і міську (муніципальну). Поліція земель також підпорядкована Міністерству внутрішніх справ, за винятком міської (муніципальної) поліції, що перебуває у віданні органів міського самоврядування і утримується за рахунок міського бюджету [6, с. 17]. Отже, досвід організації поліції Франції та Німеччини свідчить про чіткий розподіл повноважень та функцій підрозділів поліції

державного (федеративного) та місцевого (земельного, муніципального) рівнів.

Шляхом реформування поліцейських підрозділів пішло багато країн Центральної та Східної Європи (в минулому, це країни соціалістичного табору) та країни на пострадянському просторі. Зокрема, у країнах колишньої Югославії децентралізація є різною. Наприклад, в Хорватії вона є частковою, з високим ступенем централізованого управління в оперативних питаннях, у Боснії та Герцеговині – висока, але відображає регіональність підрозділів, у Македонії з 2001 р. ступінь децентралізації дуже високий, а в Чорногорії низький; децентралізація поліції у Сербії носить обмежений характер, а в Словенії – частковий.

Часткова децентралізація здійснена в організації поліції таких країн, як Болгарія, Чехія, Румунія. Низький рівень децентралізації засновано в організаційних структурах поліцейських систем Угорщини та Польщі [7, с. 280, 284].

Організація міліції Російської Федерації тісно пов'язана з системою державного устрою. МВС Росії є вищою ланкою управління галузю. В суб'єктах Російської Федерації (республіках, краях, областях, округах, містах союзного значення) утворюються міністерства внутрішніх справ суб'єктів Федерації та управління (головні управління) внутрішніх справ. Керівництво їх діяльністю здійснюється міністрами внутрішніх справ суб'єктів Федерації і начальниками (головних управлінь) управлінь внутрішніх справ, які призначаються на посаду і звільняються з посади міністром внутрішніх справ РФ. Структура органів внутрішніх справ неоднорідна залежно від рівня, який займає той чи інший підрозділ. Ці відмінності визначаються необхідністю врахування національних і місцевих факторів, різним обсягом завдань, що виконуються, обстановкою та умовами, в яких діють ці органи [8, с. 9–10]. Міліція в Росії ділиться на кримінальну та міліцію громадської безпеки. Муніципальна міліція Головного управління внутрішніх справ м. Москви є структурним підрозділом цього управління. У 2001 р. ГУВС м. Москви було передано всі її права і обов'язки як юридичної особи [9].

В Литві перетворення радянської міліції в литовську поліційну інституцію виявилось складним процесом. Мета реформування міліції у 1990 р. частково полягала у децентралізації урядового контролю за поліцією шляхом створення окремих систем державної і муніципальної поліції. Ці два типи поліції отримали різні функції. Передбачалося, що державна поліція буде розкривати злочини і підтримувати громадський порядок на державному рівні, а

муніципальна поліція – підтримувати громадський порядок і запобігати злочинності на місцевому рівні.

Впровадження такої подвійної системи не мало успіху через те, що муніципальна поліція залишилася підпорядкованою головним начальникам державної поліції, а також через організаційні проблеми, які підточували систему паралельно. Внаслідок цього спосіб функціонування системи залишився стандартним, а її спрямування на пошук рішень, які б відповідали місцевим потребам, виявилось безрезультатним. Крім того, свою роль відіграли й людські ресурси та фінансові проблеми. Вищі посадовці муніципальної поліції постійно звертались за підтримкою та інструкціями до департаменту поліції. Муніципалітети були нездатні забезпечити достатні фінансові ресурси своїй муніципальній поліції, і зарплати, які ними виплачувались, були нижчими за зарплати колег по державній поліції, котрі працювали в тому ж будинку. У 1994 р. Міністерство внутрішніх справ відновило фінансування муніципальної поліції, і вона ввійшла до новосформованої служби попередження, на яку, зокрема, покладалось завдання запобігання злочинності [10, с. 58–59].

Отже, як бачимо, аналіз зарубіжного досвіду свідчить про існування різних підходів: в одних країнах громадський порядок забезпечується державною поліцією, в інших – муніципальною поліцією, у третіх – і державною, і муніципальною поліцією. При цьому в європейських (континентальних) країнах (зокрема, Франції, Чехії, Польщі) останнім часом намітилася тенденція до підвищення ролі місцевого самоврядування у здійсненні правоохоронної функції. Це дістало виявлення у створенні в системі місцевого самоврядування спеціальних правоохоронних організацій (муніципальної поліції) зі спеціальними статутними завданнями й особливим статусом, покликаних забезпечувати охорону громадського порядку в межах території населеного пункту. Як правило, муніципальна поліція функціонує паралельно з державною поліцією і тісно з нею взаємодіє.

Процес децентралізації міліції в Україні зумовлює необхідність вивчення та використання міжнародних стандартів муніципалізації правоохоронних органів. Основною метою такого дослідження є встановлення прямої залежності між рівнем розвитку демократії в суспільстві та децентралізацією поліцейських формувань.

Висновки. Сучасний етап реформування органів внутрішніх справ в Україні не відрізняється значною динамікою. Процес децентралізації міліції, розпочатий у 2001 р., полягає у створенні підрозділів місцевої міліції. Об'єктивні процеси, які відбуваються в нашій державі, не створюють належних передумов для реалізації положень Закону України «Про міліцію» та інших нормативних актів,

які утворюють правову основу функціонування цих децентралізованих правоохоронних органів.

Проблеми фінансування, організації взаємодії підрозділів міліції, розподілу управлінських повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування та інші аспекти залишаються невирішеними. Тому утворення місцевої міліції в Україні сьогодні виглядає, радше, безперспективним. До того ж, модель структури органів внутрішніх справ при утворенні місцевої міліції за наявного нормативно-правового регулювання повторюватиме ті прорахунки, які випливають з негативного досвіду поліції Литви.

Аналіз світового (зокрема, європейського) досвіду децентралізації системи органів, які охороняють громадський порядок, дає підстави вважати, що ефективність роботи муніципальної поліції Німеччини та Великобританії прямо залежить від традиційно високої ролі місцевого самоуправління та специфіки адміністративно-територіального поділу. Тому перед вирішенням питання децентралізації правоохоронної функції в Україні слід завершити всі етапи адміністративної реформи (в тому числі провести адміністративно-територіальну реформу), збільшити роль місцевого самоврядування у питаннях податкової та бюджетної сфер. Цей процес повинен бути поетапним, що підтверджується зваженими позиціями в децентралізації правоохоронних функцій більшості країн пострадянського простору, держав, які недавно перейшли від командно-адміністративної системи до ринкової економіки.

Цілком очевидним є те, що функціонування муніципальної поліції багатьох європейських країн прямо залежить між рівня розвитку демократії в суспільстві та децентралізації публічних органів влади держави. Цей досвід для України, яка взяла курс на європейську інтеграцію, має прислужитися на обраному нею шляху.

1. Павленко С.В. Організаційно-правові питання формування та діяльності міліції місцевого самоврядування / С.В. Павленко // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2006. – Вип. 33. – С. 464–471.

2. Див.: Губанов А.В. Полиция государств Западной Европы: основные черты организации и деятельности: [учеб. пособие] / А.В. Губанов – М.:ВНИИ МВД СССР, 1990. – 64 с.

3. Крылов Б.С. Полиция Великобритании. Основные черты организации и деятельности: [учеб. пособие] / Б.С. Крылов – М.: ВШ МВД СССР, 1974. – 48 с.

4. Организация деятельности органов внутренних дел зарубежных стран. Управление полициями буржуазных стран: [учебник] / под. ред. Б.С. Крылова. – М., 1980. – 160 с.

5. Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00:07 «Адміністративне право» / В.О. Заросило – К., 2002. – 19 с.

6. Коненко С.Я. Реорганізація системи МВС України на сучасному етапі державотворення: (із досвіду реорганізації поліції Німеччини) / С.Я. Коненко. – К.: Знання України, 2006. – 44 с.

7. 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. – 296 с.

8. Зубач А.В. Основные направления деятельности милиции: [учеб. пособие] / А.В. Зубач, А.Н. Кокорев, Р.А. Русакова. – М.: Шит-М, 2005. – 382 с.

9. О реорганизации управления муниципальной милиции г. Москвы: постановление Правительства Москвы от 9.10.2001 г. № 906-ПП. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.inpravo.ru/data/base770/text770v180i226.htm>.

10. Уільдрікс Н. Діяльність поліції в посткомуністичних суспільствах: насильство у відносинах поліції і громадськості, демократична поліційна модель і права людини / Н. Уільдрікс, П. Ван Реєнен / пер. з англ. – К.: Атіка, 2006. – 248 с.