

УДК 351.741.001.73(474.2)

В.В. Чумак

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПОЛІЦІЇ (НА ПРИКЛАДІ ЕСТОНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ)

У статті проаналізовано процеси реформування органів внутрішніх справ Естонської Республіки. Розглянуто особливості процесів становлення та організації діяльності поліції в Естонії. Проаналізовано структуру та повноваження Міністерства внутрішніх справ Естонії. Зазначено, що поліцейська система Естонії відноситься до найбільш ефективно діючої системи Європи. Також обґрунтовано доцільність використання досвіду діяльності поліції Естонської Республіки в Україні.

Ключові слова: *поліція, діяльність, реформа, організація, Естонія.*

Постановка проблеми. Події, що відбулися в Україні на початку 2014 року, розкрили всі грані наросталого за останні роки світоглядного конфлікту між суспільством і владою, між інтересами громадян і реальними діями владних фінансово-політичних груп. Прояви антагоністичних форм цього конфлікту, які можна було спостерігати протягом минулого року, показали всю глибину закритості правоохоронної системи від громадського контролю, а також корпоративності в ухваленні рішень, що суттєво знизило й без того невисокий рівень довіри людей до міліції. Саме тому повернення довіри населення до міліції на сьогодні вважається основним напрямом реформування всієї правоохоронної системи, побудови позитивного іміджу органів виконавчої влади, що повинні працювати в нових умовах становлення громадянського суспільства в Україні [1, с. 1].

Сьогодні Україна отримала унікальний історичний шанс – шляхом докорінної перебудови системи правоохоронних органів перетворити міліцію на орган, пріоритетним напрямом діяльності якого є захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Виконати це завдання можливо лише завдяки вживанню заходів організаційно-правового, управлінського та іншого спрямування, пов'язаних з активізацією оперативно-службової діяльності, підвищенням правосвідомості осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, їх правової, етичної, психологічної та естетичної культури. При цьому реформування міліції має спиратися на міжнародно-правові та європейські стандарти поліцейської роботи, здобутки світового поліцейського співтовариства. Тому важливим при оновленні законодавства та підвищенні ефективності провадження є виважене використання зарубіжного досвіду,

перевіреного практикою. Особливо це стосується досвіду тих країн, які мають з Україною спільне минуле та схожі проблеми у сфері державного будівництва та його правового забезпечення [1, с. 1]. Досить доречно буде зупинитися на особливостях діяльності поліції Естонії. Адже поліцейська система Естонії відноситься до найбільш ефективно діючої системи Європи. Крім того, Естонія – країна, що належить до континентальної правової сім'ї, як і наша держава [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні окремі питання з розвитку проблеми реформування системи органів МВС України та поліцейських систем іноземних держав досліджували такі вчені як: М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, О.О. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, В.С. Венедіктов, С.М. Гусаров, В.С. Гуславський, В.О. Заросило, Д.П. Калаянов, О.М. Клюєв, В.В. Ковальська, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.В. Коношльов, О.П. Коренєв, М.В. Корнієнко, С.О. Кузнєнко, А.М. Куліш, М.Н. Курко, К.Б. Левченко, О.А. Мартиненко, Н.П. Матюхіна, О.М. Музичук, О.В. Негодченко, С.В. Петков, Г.О. Пономаренко, О.Ю. Сіявська, Ю.Ф. Кравченко, Х.П. Ярмакі та інші. Проте спеціальних досліджень, присвячених досвіду реформування органів поліції в Естонській Республіці немає, крім епізодичних, що підсилює її актуальність і своєчасність.

Формування цілей. Метою статті є комплексне дослідження досвіду реформування органів поліції в Естонії, а також проаналізування можливості використання цього досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу. На думку Машугіної Е. В., однією з найбільш ефективних реформ органів поліції на пострадянському просторі загально визнано вважається досвід реформування поліції Естонської Республіки (на другому місці після досвіду реформування поліції Грузії) [3].

Національні поліцейські органи в Естонії були відтворені відразу ж після розпаду СРСР – 01березня 1991 року набрав чинності Закон Естонської Республіки «Про поліцію». Спочатку реформа носила скоріше косметичний характер: районні відділи міліції Естонської РСР просто було перейменовано в префектури поліції. Оновлення кадрів відбувалося багато в чому природним шляхом за рахунок відтоку зі служби російськомовних співробітників.

Сучасна поліцейська система в країні склалася до 2005 р., після вступу Естонії в 2004 р. до Європейського союзу та приведення національного законодавства у відповідність до загальноєвропейських норм. У цьому ж році стартувала програма «Електронна поліція» (E-Police), що являє собою комплекс технічних засобів, які дозволяють значно підвищити ефективність роботи і координацію поліцейських органів. Незважаючи на шідну роботу поліції, виражену, перш за все, у скороченні кількості вбивств з 365 у 1994 р. до 80 у 2010 р. та одночасне підвищення рівня довіри населення до поліції з 15 % до 84 % – одного з основних критеріїв

оцінки її діяльності, в Естонії, так само як і в Україні, на сьогодні триває пошук оптимальних шляхів розвитку правоохоронної системи. Про це свідчить реформа МВС Естонії, що триває і зараз, хоча розпочата ще в 2008 р. Робочі станції системи встановлені в кожній патрульній машині й забезпечують поліцейським оперативний доступ до всієї необхідної їм інформації. Якщо раніше на переговори по рації витрачали 15–20 хвилин, то зараз всі необхідні дані можуть бути отримані протягом декількох секунд. При цьому в штаб-квартирі поліції в режимі реального часу спостерігають за переміщеннями й місцезнаходженням усіх патрулів. На поліцейському сайті громадяни мають можливість робити офіційні запити, стежити за розглядом свого адміністративного правопорушення або кримінальної справи, сплачувати мита та інше [3].

Сучасна централізована модель правоохоронної системи Естонії 2013 р., зокрема і поліції, має низку значних відмінностей від не менш дієвої раніше існуючої. Поліція Естонії, що структурно входить до Міністерства внутрішніх справ країни, на сьогодні представлена не Департаментом поліції (Politseiamet), як раніше, а Департаментом поліції та прикордонної охорони (Politsei-ja Piirivalveamet). Цей Департамент приступив до роботи з 01 січня 2010 року. Основний закон, що регламентує його діяльність, це Закон Естонської Республіки «Про поліцію і прикордонну охорону», уведений в дію в кінці 2009 року. Нова поліцейська організація не спричинила скасування або ліквідації структурних одиниць раніше діючого Департаменту поліції. Самостійно діючі раніше Департамент поліції, Центральна кримінальна поліція, Поліція безпеки, Департамент прикордонної охорони і Департамент громадянства та міграції було об'єднано. Департамент поліції і прикордонної охорони представлений великими відділами: відділ охорони правопорядку та кримінальний відділ, відділ політики міграції та прикордонної охорони. На базі колишніх префектур поліції, районних прикордонних застав і регіональних бюро Департаменту громадянства та міграції було створено чотири регіональні префектури, які з 2012 р увійшли до складу об'єднаного департаменту. Ці префектури, так само як і раніше, сформовано за географічною ознакою (Північна, Південна, Західна і Східна). Змінилися завдання та функції відповідно до основних завдань утвореного Департаменту. А саме: забезпечення зовнішнього кордону Європи, визначення громадянства, видача документів, забезпечення безпеки та громадського порядку всередині держави, а також попередження, припинення, розкриття злочинів, провадження у кримінальних та адміністративних справах. Усі атестовані співробітники Департаменту поліції і прикордонної охорони незалежно від роду діяльності є співробітниками поліції. Мета цієї реформи – об'єднання установ внутрішньої безпеки держави та всіх ресурсів: людей, досвіду, грошей і коштів для забезпечення єдиного керівництва. Імпуль-

сом цього етапу реформування став процес подолання наслідків економічного спаду 2008–2009 рр., викликаного світовою фінансовою кризою 2008 р. Основним досягненням нинішньої реформи, у першу чергу, є економія коштів, яка стала можлива в результаті об'єднання посад допоміжного персоналу, оскільки відпала необхідність дублювання систем бухгалтерії, кадрів та інших обслуговуючих служб. Тому названий фінансовий аспект допоміг вирішити таку проблему, як підвищення ставок співробітникам поліції до рівня конкурентоспроможних. Ця проблема найбільш гостро постала перед естонською владою в 2005 р., коли з 3412 співробітників поліції (Департаменту поліції) за рік звільнилися 422 людини, третина з них відкрито мотивували своє звільнення низьким рівнем заробітної плати. Такого зниження чисельності лав поліції в Естонії не було з 1993 р. На сьогодні в Департаменті поліції і прикордонної охорони працюють понад 5000 осіб (це найбільша державна установа в країні) [3].

Що ж стосується Міністерства внутрішніх справ Естонії, то його структура при реформуванні також зазнала змін через розширення сфер впливу (прикордонна охорона, питання громадянства і міграції). Міністерство очолює Міністр внутрішніх справ, при якому знаходяться апарат радників і відділ внутрішнього контролю. Наступний рівень керівництва – Міністр з регіональних питань зі своїм апаратом радників. У підпорядкуванні у Міністрів – канцлер (у ранзі заступника Міністра). При канцлерові знаходиться відділ громадських та зовнішніх зв'язків. У безпосередньому підпорядкуванні канцлера його п'ять заступників–віце-канцлерів, які курують відповідні напрями діяльності Міністерства. Віце-канцлерові по лінії внутрішньої безпеки підпорядковані відділ політики внутрішньої безпеки, відділ зовнішніх взаємодій. Віце-канцлерові по лінії охорони порядку та міграції підпорядковані відділ охорони порядку і кримінальної політики, відділ міграції та прикордонної охорони. Віце-канцлерові по лінії порятунку підпорядковані відділ політики порятунку, відділ моніторингу інформації. Віце-канцлерові з питань майна підпорядковані відділ управління документами і внутрішнього обслуговування, відділ політики інфотехнологій, відділ кадрової політики, відділ політики фінансового та управлінського обліку, відділ політики управління майном і політики поставок, відділ у правових справах. Віце-канцлерові з питань народонаселення та регіонального розвитку підпорядковуються відділ з питань місцевого самоврядування та регіонального управління, відділ планування, відділ регіонального розвитку, відділ з питань релігії. За один рік роботи Департамент поліції і прикордонної охорони довів свою працездатність. Ефективність за основними показниками не знизилася й залишилася на рівні 2010 р. У цьому зв'язку Уряд Естонії схвалив та на правив на обговорення в парламент країни законопроект, згідно з яким була реорганізована робота Департаменту поліції і прикордонної охорони,

Рятувального департаменту та Центру тривоги, що входять в структуру Міністерства внутрішніх справ Естонії. Таким чином, незалежно діючі установи (префектури) об'єднуються з Департаментом поліції і прикордонної охорони, а регіональні рятувальні центри – із Рятувальним департаментом. Керівників структурних підрозділів призначає на посаду за згодою Міністра внутрішніх справ головний директор департаменту [3].

Висновки. Отже, проаналізований позитивний зарубіжний досвід діяльності поліції заслуговує на увагу вітчизняних науковців та юристів-практиків, а деякі його елементи може бути запозичено для імплементації в національне законодавство та юридичну практику. Зокрема, доцільним убачається запозичення позитивного досвіду Естонії щодо укрупнення департаментів з метою відходу від дублювання правоохоронних функцій – це міра щодо скорочення матеріальних витрат на поліцію. При цьому витрати зменшують таким чином, щоб ні суспільство, ні самі співробітники поліції не відчули погіршення свого становища. Економія в цьому випадку відбувається за рахунок ліквідації окремих обслуговуючих служб. Крім того, заслуговує на увагу повноваження Міністерства внутрішніх справ Естонської Республіки, яке виражаються в адміністративному підпорядкуванні не тільки органами поліції та прикордонної охорони, а й органами державної безпеки, діяльністю щодо захисту інформації, контролю над міграційними процесами, проведенню рятувальних робіт, організації цивільної оборони, контролю над діяльністю місцевих органів влади, правовим захистом громадян тощо. Також розширилися й повноваження самої поліції з урахуванням того, що «поліцейським» тепер іменується і рятувальник, і прикордонник тощо. А також враховуючи, що поліція в Естонії – це в першу чергу організація, що «надає громадянам послуги», то й збільшилася кількість соціальних функцій – турбота про хворих, людей похилого віку, одиноких, дітей, осіб, які знаходяться в стані алкогольного та іншого сп'яніння, тощо. Поліцейська система Естонії, як і раніше, залишається міжнародно визнаною і ефективно діючою моделлю [3].

Підсумовуючи, слід зазначити, що досвід реформування МВС Естонії заслуговує на особливу увагу для вдосконалення діяльності й подальшого розвитку системи ОВС України.

Використані джерела:

1. Братель С. Г. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ : [цикл наукових праць] / С. Г. Братель. – Київ, 2015. – 11 с.
2. Давидова А. А. Міжнародний досвід організації та діяльності правоохоронних органів (на прикладі Франції) [Електронний ресурс] / А. А. Давидова // Актуальна юриспруденція: юридичні науково-практичні Інтернет конференції. –

Режим доступу : http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=175%3A2011-12-15-13-31-19&catid=34%3A-6&Itemid=42&lang=ru.

3. Машугіна Є. В. Реформування поліцейських органів Естонської Республіки [Електронний ресурс] / Є. В. Машугіна // Адміністративне право та процес. – Режим доступу : <http://www.center-bereg.ru/m125.html>.

Чумак В.В. Европейский опыт реформирования органов полиции (на примере Эстонской Республики)

В статье проанализированы процессы реформирования органов внутренних дел Эстонской Республики. Рассмотрены особенности процессов становления и организации деятельности полиции в Эстонии. Проанализирована структура и полномочия Министерства внутренних дел Эстонии. Отмечено, что полицейская система Эстонии относится к наиболее эффективно действующей системе Европы. Также обоснована целесообразность использования опыта деятельности полиции Эстонской Республики в Украине.

Ключевые слова: *полиция, деятельность, реформа, организация, Эстония.*

Chumak V.V. The European experience of police reform (on the example of Estonia)

The article analyzes the reform of the internal affairs of Estonia. The features of the formation and organization of the police in Estonia. The structure and powers of the Ministry of Internal Affairs of Estonia.

It is noted that the experience of Estonia concerning consolidation of departments with a view to withdrawal from duplicating law enforcement functions – a measure to reduce material costs for the police. This reduces the costs so that neither society nor the police themselves have not experienced deterioration in their situation. Savings in this case is due to the elimination of certain service and education services of one such service for the entire Department. Emphasized that the powers of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Estonia expressed in the administrative authority of not only the police and border security, but also by the public security activities to protect information, control of migration flows, carrying out rescue operations, civil defense organizations, control of local government, legal protection of citizens and others. Also expanded the powers of the police and given the fact that the «policeman» is now called and rescue, and border guards and others. Also, given that the police in Estonia – is primarily an organization «providing services to citizens», the number of social functions – care for the sick, the elderly, singles, children, people who are in a state of alcoholic intoxication, and another, and t. e. emphasized that police system in Estonia, is internationally recognized and efficient operating model.

Indicated that police system in Estonia is among the most-effective the current system of Europe. The report states that the experience of reforming the Ministry of Interior of Estonia deserves special attention in order to improve performance and further development of the internal affairs of Ukraine.

Key words: *police activity, reform, organization, Estonia.*