

УДК 351.9:351.74(477)

В.И. ТЕРЕМЕЦКИЙ,

докт. юрид. наук, доц., Университет менеджмента образования Национальной академии педагогических наук Украины

Т.А. БАЙРАЧНАЯ,

Харьковский национальный университет внутренних дел

ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ И ВОЗМОЖНОСТЬ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Ключевые слова: контроль, правоохранительные органы, Европейский Союз, полиция, Национальная гвардия Украины

Реформа органов внутренних дел является сложным процессом, направленным на осуществление комплекса мероприятий по реформированию всей системы правоохранительных органов в Украине. Современная модель правового, демократического и социального государства требует новых концептуальных подходов в управлении и функционировании правоохранительных органов, в частности осуществлении государственного и гражданского контроля за их деятельностью. Поэтому особое значение имеет обобщение зарубежного опыта стран Европейского Союза (далее – ЕС) относительно организации и осуществления контроля за деятельностью правоохранительных органов.

Отдельные вопросы организации и осуществления контроля за деятельностью правоохранительных органов, в том числе и зарубежных стран, были предметом изучения В.Б. Аверьянова, К.Л. Бугайчука, С.Н. Гусарова, А.С. Проневича, Н.П. Матюхиной, А.Н. Музычука, В.Л. Синчука, В.С. Шестака и других ученых. Однако европейский опыт контрольной деятельности в этой сфере тре-

бует более глубокого изучения. Поэтому целью статьи является изучение опыта организации и осуществления контроля за деятельностью правоохранительных органов отдельных стран ЕС и обоснования возможности его использования в Украине для улучшения эффективности управления правоохранительными органами, в том числе и Национальной гвардией Украины.

Сегодня в странах ЕС наблюдаются три модели обеспечения внутренней безопасности – это централизованная или (континентальная) модель с доминирующей ролью министерства внутренних дел, директивным стилем управления и жесткой вертикалью подчинения низовых звеньев центральным органам; децентрализованная модель, для которой характерна особенность – отсутствие единого общенационального органа, множественность полицейских сил общегосударственного, регионального и местного уровней, преимущественное сосредоточение рычагов управления полицейскими силами в руках областных (региональных) органов государственной власти и органов местного самоуправления, которая предусматривает значительную роль муниципальных органов власти в управлении полицией; комбинированная (полуцентрализованная) модель, особенностью которой являются: наличие общенационального органа (министерства), ответственного за обеспечение внутренней безопасности, координация деятельности разрозненных полицейских служб; сосуществование государственных полицейских служб общенационального (федерального) и регионального (уровня штата, земли), а также государственной и муниципальной полиции с приоритетностью развития государственной полиции [1, с.148].

Система органов внутренних дел Украины относится к централизованной модели обеспечения внутренней безопасности, которую используют целый ряд стран континентальной Европы. Именно поэтому ее называют континентальной. Эта модель системы обеспечения внутренней безопасности функцио-

нирует в двух видах. К первому из них относятся государства, обеспечивающие свою внутреннюю безопасность только силами гражданской полиции: Швеция, Дания, Норвегия, Ирландия, Финляндия. Для них характерен низкий уровень преступности, отсутствие серьезных политических и социальных конфликтов, поэтому они не нуждаются в специальных полицейских формированиях вооруженных сил. В странах второго (основного) вида централизованной модели относятся государства с постоянным использованием специальных полицейских формирований – жандармерии: Франция, Испания, Италия, Португалия, Бельгия, Голландия, Люксембург. Для этих стран характерна не только жесткая централизация деятельности правоохранительных органов, но и традиционное использование национальной полиции и жандармерии [2].

Во Франции защита граждан и их собственности, поддержание общественного порядка и обеспечение законности входят в обязанности государства. Французская полиция состоит из двух централизованных институтов – Национальной полиции (Police Nationale) и Жандармерии (Gendarmerie Nationale). Они обладают одинаковыми полномочиями, но находятся под разной юрисдикцией [3].

Национальная полиция – гражданское формирование, которое находится в подчинении Министерства внутренних дел и осуществляет свою деятельность в городах. Роль Национальной полиции заключается в обеспечении соблюдения законности в широком смысле этого слова и предотвращение преступности. В этой связи Национальная полиция: осуществляет работу по обеспечению безопасности (патрулирование, контроль на дорогах, удостоверение личности и т.д.); под надзором судебных органов ведет следственную и розыскную работу, осуществляет обыски по ордерам, исполняет специфические следственные задачи как «судебная полиция».

Французская жандармерия (Gendarmerie Nationale или GN) – силы полиции, подчиняющиеся Министерству обороны. Француз-

ская жандармерия является военизированным органом, созданным для поддержания общественной безопасности и призвана гарантировать защиту населения и их собственности. Она также является органом информирования, предупреждения и спасения. Помимо выполнения задач по обеспечению соблюдения закона и порядка, Жандармерия может выполнять дополнительные обязанности, связанные с вооруженной защитой нации [3].

Жандармерия выполняет функции полиции в сельской местности и небольших городах с населением, как правило, не более 20 тыс. человек (что соответственно составляет 50 % жителей и 90 % территории Франции). Структуры территориальной жандармерии выполняют те же функции по расследованию преступлений, что и силы директоров Национальной полиции. Жандармерия Франции является составной частью вооруженных сил, и в этой связи – структурным подразделением Министерства обороны. Тем не менее, оперативной деятельностью Жандармерии внутри страны руководит Министерство внутренних дел, а ее следственную работу контролируют органы прокуратуры и суда. Следует отметить, что во Франции разработаны механизмы, позволяющие осуществлять как внутренний так и внешний контроль за надлежащим исполнением сотрудниками полиции своих служебных обязанностей. Положения Кодекса поведения полицейского подкреплены Кодексом Национальной полиции и деятельностью соответствующих надзорных органов [3].

Шведская национальная полицейская служба подотчетна Министерству юстиции, в частности отделу по полицейским вопросам, который отвечает за работу полицейской службы и комиссии по регистрации данных, а также за вопросы, относящиеся к антитеррористической деятельности [4].

В полицейскую службу Швеции входит Национальная комиссия по работе полиции, национальная судебно-медицинская лаборатория и 21 орган полиции, отвечающих за работу в округах. Национальная Комиссия по работе полиции (NPB) является центральным

административным органом, также осуществляющим контроль за полицейской службой, во главе которого стоит комиссар национальной полиции, назначаемый правительством страны. Национальная судебно-медицинская лаборатория делает анализы образцов, собранных на местах предполагаемых преступлений. 21 полицейский орган действует в границах каждого из 21 округа Швеции, и отвечает за работу полиции на местном уровне, такую как выезд по вызову граждан, расследование преступлений и работа по профилактике преступлений [4].

Контроль за работой полиции осуществляется несколькими различными органами. Национальная Комиссия по работе полиции проводит инспекции с целью проверки, насколько эффективна работа полиции, соблюдаются ли директивы, выпущенные правительством и парламентом, и уважение к юридическим правам граждан. Офис Парламентского Омбудсмана осуществляет надзор за государственными учреждениями и государственными служащими с тем, чтобы они придерживались законодательства и правил, а также справедливо относились к гражданам. Офис Парламентских Аудиторов – это независимый парламентский орган, осуществляющий аудиторские проверки работы государственных учреждений, чтобы убедиться в наиболее эффективном использовании ресурсов, предоставленных в их распоряжение. Офис Советника Юстиции – это правительственный орган, осуществляющий надзор за государственными учреждениями. Национальный Аудиторский Офис осуществляет аудиторскую проверку правительственных учреждений с целью обеспечения качественного, эффективного и экономного использования государственных ресурсов [4].

В Австрии Национальная полиция является главным органом по осуществлению надзора за соблюдением закона, отвечает за обеспечение общественного порядка и безопасности, профилактику преступлений и борьбу с преступностью, оказанием помощи гражданскому обществу [5].

В 2005 году в результате реорганизации австрийской национальной полиции ранее существовавшие правовые органы по надзору за соблюдением правопорядка (а именно, полицейские силы по обеспечению общественной безопасности, служба по расследованию уголовных преступлений и жандармерия) были объединены в единую организацию. Генеральный директорат по общественной безопасности (Generaldirektion fuer oeffentliche Sicherheit) является частью министерства внутренних дел Австрии и отвечает за: приблизительно 1000 полицейских участков в рамках окружных полицейских частей (27 городских полицейских частей и 83 окружных полицейских частей). Окружные полицейские части входят в состав девяти провинциальных полицейских частей.

Федеральное бюро внутренней безопасности (далее – ФБВБ) является автономным агентством Федерального министерства внутренних дел Австрии и работает вне рамок классической структуры, объединяющей правоохранительных органы. Являясь независимой автономной организацией, не связанной инструкциями по делам, которые она рассматривает, ФБВБ проводит расследования дел полиции по безопасности и криминальной полиции, относящихся к подозреваемым в коррупции или должностных преступлениях государственных служащих. В таких случаях ФБВБ напрямую сотрудничает с компетентными прокуратурами и судами [5].

ФБВБ проводит расследование по всей территории страны и, принимая во внимание сферу ее ответственности, представляет собой «центр компетентности» для всех других служб безопасности. Другими важными задачами, которые выполняет ФБВБ, являются обучающие программы и работа по профилактике в сфере коррупции. ФБВБ организует и проводит курсы, семинары и программы повышения квалификации инструкторов в австрийской Академии безопасности для коллег из министерства внутренних дел, к тому же работники ФБВБ неоднократно привлекались для чтения лекций в различных нацио-

нальных и международных образовательных институтах и конференциях.

ФБВБ действует как «связной пункт» Министерства внутренних дел по ведению всех антикоррупционных дел, направляет своих сотрудников в качестве экспертов на встречи экспертов на национально и международном уровнях. Более того, оно сотрудничает с целым рядом местных правительственных органов, неправительственными организациями и заинтересованными группами, занимающимися антикоррупционной деятельностью [5].

Голландская национальная полиция называется Politie и состоит из 25 региональных полицейских служб и национального агентства полицейской службы. Содействие в ее деятельности оказывается Королевской жандармерией Нидерландов (Marechaussee), военной организацией, которая в мирное время выполняет обязанности обычной полицейской службы [6].

Двадцать пять региональных служб несут ответственность за выполнение полицейской деятельности в своих соответствующих регионах. Каждая служба возглавляется региональным полицейским советом, состоящим из мэров и главных прокуроров. В географическом плане каждый регион подразделяется на несколько районов, которые выполняют и общие, и специализированные задачи. Каждый район состоит из нескольких подразделений нижнего уровня или бюро. Более того, каждая служба имеет ряд специализированных управлений (например, технические CID, по работе с несовершеннолетними и по поддержанию нравственности, служба по сбору разведанных о преступности и полиция по делам иностранцев).

Национальное агентство полицейской службы возглавляется министром внутренних дел и отношений королевства (с января 2000 года). Совместно с министром юстиции, он несет ответственность за общую качественную полицейскую деятельность в Нидерландах. Он также возглавляет каждую из региональных полицейских служб «на расстоянии вытянутой руки», то есть ограничивая свои

вмешательства принципом крайней необходимости. Агентство осуществляет полицейскую деятельность на национальном и специализированном уровне. Оно собирает, ведет, обрабатывает, управляет, анализирует, распространяет информацию и выполняет прочую вспомогательную деятельность. Оно несет ответственность за охрану королевской семьи и прочих важных персон и осуществляет закупки полицейского оружия и боеприпасов, униформ и прочего оборудования. Последними функциями, включенными в его общий мандат, стали полномочия по расследованию преступлений на национальном уровне. Важным и международно-известным подразделением агентства является национальное управление по сбору разведанных в области преступности, в котором находится национальное бюро Интерпол [6].

Голландское законодательство предусматривает широкую контрольную сеть в целях обеспечения управляемости полиции. Это соответствует голландской традиции, согласно которой ни один орган не должен иметь всей полноты полномочий в отношении полиции, и все полномочия должны распределяться между министром внутренних дел и отношений королевства и министром юстиции с одной стороны, и провинциальными и муниципальными органами власти, такими, как королевский комиссар, мэр и муниципальные советы, с другой [6].

Следует отметить, что стандарт реализации подотчетности и прозрачности в работе европейских правоохранительных органов решается путем внедрения органами государственного управления механизмов, по которым общество может контролировать деятельность этих органов и быть уверенным, что они будут действовать в рамках закона. Этот стандарт предусматривает наличие государственного, общественного и ведомственного контроля за действиями полиции, а также готовность и открытость самой полиции к совершению таких форм контроля. Прозрачность в деятельности полиции обеспечивается путем оперативного информиро-

вания граждан о результатах их работы в целом, уменьшение дистанционности в отношениях полиции и населения путем проведения информационных кампаний, начало «горячих линий», специализированных рубрик в средствах массовой информации. Одна из первых среди европейских стран – Великобритания начала практиковать установку в полицейских подразделениях средств видеонаблюдения для контроля за деятельностью персонала. С этой целью видеорекамеры открыто устанавливаются в рабочих помещениях, коридорах, дежурных частях, о чем информируется каждый полицейский этого подразделения. Установление такого прозрачного режима работы крайне затрудняет совершение полицейскими не только коррупционных действий, но также ведение частных разговоров по служебному телефону [7].

Украина, как указывалось выше, относится к централизованной (континентальной) модели обеспечения внутренней безопасности, поэтому правоохранные функции выполняет не только Национальная полиция, но и Национальная гвардия Украины – военное формирование с правоохранными функциями, которое входит в систему Министерства внутренних дел Украины и предназначено для выполнения задач по защите и охране жизни, прав, свобод и законных интересов граждан, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также во взаимодействии с правоохранными органами – по обеспечению государственной безопасности и защиты государственной границы, пресечению террористической деятельности, деятельности незаконных военизированных или вооруженных формирований (групп), террористических организаций, организованных групп и преступных организаций [8].

Контроль за деятельностью Национальной полиции и Национальной гвардии Украины осуществляется как со стороны государства (внутренний, внешний), так и со стороны общественности. Государственный контроль

осуществляется органами публичной власти – законодательной, исполнительной и судебной, и проявляется в различных формах управленческого и финансового контроля. Субъектами общественного контроля являются граждане Украины и общественные организации, созданные в соответствии с Конституцией Украины для осуществления и защиты прав и свобод граждан и удовлетворения их политических, экономических, социальных, культурных интересов, а также средства массовой информации.

Вместе с тем, использование европейских стандартов в организации и осуществлении контроля за деятельностью Национальной полиции и Национальной гвардии Украины будет объективно способствовать не только четкому определению курса реформирования и оптимизации деятельности органов внутренних дел в Украине, но и использованию наиболее эффективных организационно-правовых форм контроля в практику управления всеми правоохранными органами государства.

Последующего научного исследования требуют вопросы правового регулирования осуществления контроля за деятельностью Национальной гвардии Украины.

ЛІТЕРАТУРА

1. Проневич О. С. Моделі управління поліцією: аналіз зарубіжного досвіду // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2009. № 1. С. 145–167.
2. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. М. : МАЭП, 1999. 288 с.
3. Правоохранные органы государств-участников и партнеров: Франция. URL: http://polis.osce.org/countries/details?item_id=24&lang=ru#np-Контроль_и_надзор.
4. Правоохранные органы государств-участников и партнеров: Швеция. URL: http://polis.osce.org/countries/details?item_id=71.

5. Правоохранительные органы государств-участников и партнеров: Австрия. URL: http://polis.osce.org/countries/details?item_id=9.

6. Правоохранительные органы государств-участников и партнеров: Нидерланды. URL: http://polis.osce.org/countries/details?item_id=35.

7. Матюхіна Н. П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління : монографія / за ред. О. М. Бандурки. Х. : Консум, 2001. 131 с.

8. Про національну гвардію України : Закон України от 13.03.2014 № 876-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 17. Ст. 594.

Теремецький В. І., Байрачна Т. А. Европейский опыт организации контроля за деятельностью правоохранительных органов и возможность его использования в Украине // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 4. С. 262–267. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_4_42.pdf

Проанализированы современные модели обеспечения внутренней безопасности в странах Европейского Союза. Рассмотрены субъекты контроля за деятельностью правоохранительных органов Франции, Швеции, Австрии, Нидерландов, Великобритании. Отмечено, что использование европейских стандартов в организации и осуществлении контроля за деятельностью Национальной полиции и Национальной гвардии Украины будет объективно способствовать использованию наиболее эффективных организационно-правовых форм контроля за правоохранительными органами государства.

Теремецький В.І., Байрачна Т.А. Європейський досвід організації контролю за діяльністю правоохоронних органів і можливість його використання в Україні

Проаналізовано сучасні моделі забезпечення внутрішньої безпеки в країнах Європейського Союзу. Розглянуто суб'єкти контролю за діяльністю правоохоронних органів Франції, Швеції, Австрії, Нідерландів, Великобританії. Відзначено, що використання європейських стандартів в організації і здійсненні контролю за діяльністю Національної поліції і Національної гвардії України буде об'єктивно сприяти використанню найбільш ефективних організаційно-правових форм контролю за правоохоронними органами держави.

Teremetskyi V.I., Bairachnaia T.V. European Experience of Arranging Control over the Activities of Law Enforcement Agencies and the Possibility of Its Use in Ukraine

The author has analyzed the current models of ensuring internal security in the European Union countries. The subjects of control over the activities of law enforcement agencies of France, Sweden, Austria, the Netherlands, UK have been considered. It has been noted that the use of European standards in arranging and realizing control over the activities of the National police and the National Guard of Ukraine will objectively promote to both clear definition of the course of the reform and optimization of internal affairs activities in Ukraine, and also the use of the most effective organizational and legal forms of control over law enforcement agencies of the state.