

УДК 351.74

Є.Ю. СОБОЛЬ, Кіровоградський юридичний інститут Харківського національного університету внутрішніх справ

С.С. КОЛОМОЙЦЕВ, Кіровоградський юридичний інститут Харківського національного університету внутрішніх справ

ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ ПРОВІДНИХ КРАЇН ЄВРОПИ

Ключові слова: досвід роботи поліції, провідні країни світу

Сьогодні актуальним є пошук та запровадження нових підходів у сфері управління органами внутрішніх справ, побудови їх якісно нової моделі відповідно до стандартів, принципів і норм, що вироблені світовою спільнотою. Важливе теоретичне та практичне значення на цьому шляху має досвід правоохоронних органів інших країн світу, знання тих явищ, тенденцій та закономірностей, що визначають сучасний стан і перспективи розвитку управління поліцейськими підрозділами.

Науково-практичне підґрунтя для роботи в цьому напрямі склали загальнотеоретичні наукові праці й розробки В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, І.П. Антонова, А.П. Герасимова, Н.П. Матюхіної, В.П. Петкова, М.В. Білоконя та інших учених, котрі розробляли теоретичні та методичні основи управління в органах внутрішніх справ. Тому метою даної роботи є вивчення досвіду організації і діяльності поліції провідних країн світу, шляхів його використання.

Зарубіжними країнами сьогодні накопичено значний досвід щодо підготовки кадрів для поліцейських служб. Організація діяльності по забезпеченню правопорядку, громадської безпеки, боротьби зі злочинністю у всіх її проявах у кожній країні має свою специфіку й особливості.

Зазначимо, що функції міністерств внутрішніх справ у більшості зарубіжних країн є

значно ширшими, ніж у МВС України. Так, зокрема МВС Франції, Італії, Іспанії, Португалії, Нідерландів, Бельгії крім управління поліцією здійснюють контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, займаються питаннями, пов'язаними зі стосунками між державою та церквою, соціальним забезпеченням, діяльністю державних архівів, громадських благодійних організацій [1, с.691].

Майже у всіх зарубіжних поліцейських системах статус поліцейської служби цивільний; службовці можуть виконувати обов'язки в форменому одязі або в цивільному. На працівників поліції поширюються основні політичні та профспілкові права, за винятком права страйкувати та займатись політичною діяльністю. В усіх демократичних країнах поліція позапартійна.

Характерною ознакою діяльності правоохоронних органів багатьох країн світу є висока соціальна, правова захищеність і матеріальна забезпеченість їх працівників, що спонукає до відповідального виконання обов'язків, професійного зростання [2, с.12].

Зупинимось на особливостях діяльності поліції Республіки Польщі, Великобританії, Франції та Федеративної Республіки Німеччини.

Поліція є складовою частиною державного адміністративного апарату, а не органів місцевого самоврядування, як це було до 1990 року. Оскільки поліцейське відомство є формациєю жорстко централізованою та ієрархічною, управління поліцією Польщі здійснюється за централізованою схемою (Головна комендатура поліції – воєводська комендатура – повітова (районна) комендатура). Поліція Польщі складається з таких галузевих служб: кримінальної, превентивної і сприяючої (допоміжної) діяльності поліції. У структурі поліції функціонує також судова поліція, повноваження та засади організації якої визначаються Міністром внутрішніх справ і адміністрації за погодженням з Міністром юстиції [3, с.602].

Англійська кримінальна поліція відома

всьому світу під назвою Скотленд-Ярд, яка походить від назви будинків, де в першій половині XIX ст. розміщалась поліція і зупинялися шотландські королі під час візитів до лондонського двору (Шотландський двір) [1, с.723]. Що стосується сучасної системи поліцейських органів Великобританії, то вона включає поліцейські департаменти графств, транспортну поліцію, поліцію Північної Ірландії. Офіційні назви поліцейських органів: повноважна поліція в 51 місцевому відділенні на території Англії, Уельсу, Шотландії; королівська поліція Ольстера в Північній Ірландії; Лондонська поліція в столиці Великобританії. Статус поліцейської служби цивільний, службовці несуть службу у форменому або у цивільному одязі, але практично без зброї, окрім Ольстера. Усі поліцейські органи входять до системи МВС, проте для поліції Великобританії характерна і значна децентралізація.

Міністерство здійснює управлінську діяльність через департаменти, зокрема: департамент поліції; департамент кримінальної політики; департамент кримінального правосуддя; департамент тюрем; департамент апробації і контролю за тими, хто відбув покарання; пожежний департамент; департамент імміграції і громадянства; департамент штатів особового складу і управління; департамент програм для населення і рівних можливостей.

Характерною особливістю британської поліцейської системи є також те, що всі працівники британської поліції (від констебля і вище) наділені відповідними правами в частині досудового розслідування кримінальних справ. Окремого органу чи посадової особи, спеціально призначених для виконання цієї функції, у британській поліції немає. Поряд із поліцією досудове розслідування мають право також вести по окремих категоріях справ співробітники королівської митної служби Великобританії. В Англії митний департамент наділений найбільшими повноваженнями для розслідування діяльності організацій і окремих осіб, втягнених у міжнарод-

ну контрабанду, наркобізнес, фінансові міжнародні злочини. Окремо слід сказати про поліцейські функції коронерів – чиновників, які поєднують суддівські та слідчі функції. Коронери проводять дізнання з обмеженого кола справ: у випадках виявлення трупа зі слідами фізичних ушкоджень чи за фактом смерті при загадкових обставинах, підозрах у підпалі, внаслідок аварії тощо. Засідання суду коронера, який розглядає такі справи, відбуваються на місці злочину. Коронери мають право застосовувати заходи процесуального примусу без санкції суду. Коронерське розслідування ще називають місцевим розслідуванням, масштаби його застосування останнім часом звужуються, а функції коронерів передаються поліції [4, с.30].

Усі поліцейські формування країни поділяються на дві категорії: загальні та спеціалізовані поліцейські сили. Загальні поліцейські сили є органами місцевої влади, до них належать: поліцейські формування графств, міських поселень, столична лондонська поліція, об'єднані поліцейські формування. На регіональному рівні поліцейські сили підрозділяються на ряд територіальних операційних одиниць. Залежно від кількості персоналу та характеристик району обслуговування їх очолює головний інспектор або суперінтендант. Звичайно зона обслуговування такої поліцейської одиниці складається із кількох районів обходу або декількох селищ у сільській місцевості.

Спеціалізованими поліцейськими формуваннями є поліція національного управління атомної енергетики, міністерства оборони, транспортна поліція, паркова поліція, поліція цивільної авіації, лондонського та інших портів. Ці поліцейські формування обслуговують окремі державні органи і знаходяться в їх безпосередньому підпорядкуванні [4, с.45].

У складних умовах радикального реформування системи органів внутрішніх справ України досить корисним може стати досвід поліції Федеративної Республіки Німеччини.

Німецька поліція визнається фахівцями як своєрідний еталон організації та практичної реалізації правоохоронної діяльності. Вона є органом державної виконавчої влади, який вдало поєднав кращі традиції поліцейської служби з новітніми досягненнями, пов'язаними з побудовою правової, демократичної, соціально орієнтованої держави.

Німеччина є федеративною державою, що обумовлює відповідну побудову правоохоронних органів країни. Федеральний уряд Німеччини відповідальний за стан правопорядку поділяє за урядами земель, які згідно з Конституцією 1949 року мають власні поліцейські сили [1, с.729].

Сучасну систему правоохоронних органів Німеччини складають: органи юстиції (федерального і земельного рівнів); поліцейські служби 16 федеральних земель; федеральні поліцейські відомства; федеральне митне відомство (підпорядковане Федеральному відомству фінансів); органи охорони Конституції (Федеральне відомство охорони Конституції підпорядковується МВС ФРН).

Управління поліцією здійснюється за напівцентралізованою системою, характерною ознакою якої є обмеження повноважень центральних (загальнодержавних) органів поліцейського управління по відношенню до земельних поліцейських формувань.

Поліція ФРН працює в складі Міністерства внутрішніх справ, яке має компетенцію значно ширшу від МВС інших країн. Фактично МВС ФРН контролює всі основні сфери внутрішнього життя країни. Структура Федерального Міністерства внутрішніх справ ФРН включає: відділ Z (Центральний відділ, що виконує організаційно-штабні функції та функції взаємодій); відділ G (основні питання внутрішньої політики); відділ V (контроль за дотриманням конституції); відділ O (структура управління, комунальне господарство, статистика, державна звітність і облік); відділ УТК (займається справами біженців, вигнанців, потерпілих від війни і справами культури); відділ IS (внутрішня безпека держави); відділ SM (питання засобів масової

інформації, спортивні організації); відділ KN (цивільна оборона, захист від катастроф, попередження нещасних випадків); відділ D (розробляє і реалізує норми, які регулюють правове становище державних службовців і інші особливості права у виконанні державної служби); відділ P (робота поліції);

Поліція Німеччини поділяється на: поліцію громадської безпеки та громадського порядку; поліцію готовності; кримінальну поліцію [5, с.96].

Поліція громадського порядку є найбільш чисельним видом поліцейських сил ФРН. Вона нараховує близько 160-165 тис. осіб. Поліцію готовності створено у 1957 році. Поліція готовності – це вид мобільних сил німецької поліції. Вона являє собою організовані та укомплектовані за єдиним принципом підрозділи, котрі організаційно самостійні й дислокуються в казармах. Кожна федеральна земля, залежно від своїх розмірів, має від одного до семи загонів, які у свою чергу поділяються на сотні, взводи та групи. Якщо в одній федеральній землі декілька загонів, то вони підпорядковані одному директору (або президії). Для надання підтримки органам поліції цієї землі, іншій федеральній землі або федерації в цілому поліція готовності використовується виключно цивільними підрозділами (наприклад, при проведенні великих громадських заходів, забезпеченні візитів державних діячів інших країн, катастрофах, великих аваріях, а також при оголошенні надзвичайного стану або за необхідності організації оборони). Підрозділи поліції готовності діють за вказівкою Міністра внутрішніх справ (сенатора з внутрішніх справ) відповідної землі.

Федеральна кримінальна поліція як спільна служба федерації і земель створена у 1951 р. для боротьби з кримінальною злочинністю на території країни. Кримінальна поліція представлена насамперед земельними відомствами з кримінальних справ (Landeskriminalamt – ЛКА). ЛКА здійснюють безпосереднє керівництво діяльністю кримінальної поліції й підпорядковуються мініст-

рам внутрішніх справ (сенаторам з внутрішніх справ) земель. Вони є органами збору та обробки інформації з усіх питань оперативно-розшукової діяльності, співпрацюють з федеральним відомством кримінальної поліції при розслідуванні особливо важливих справ (державна зрада, підробка грошей, торгівля наркотиками, вбивства, грабежі тощо), здійснюють у більшості земель контроль за підлеглими підрозділами.

Говорячи про поліцейське управління, слід зазначити, що найвищою його ланкою є міністерство внутрішніх справ, яке очолює міністр або сенатор. Середній рівень органів поліції у більшості земель утворюється урядовою президією або окружним (районним урядом). Нижній рівень органів поліції принципово створюється на рівні міст і районів. Вони мають різні назви: поліцейські президії, поліцейські дирекції, районні поліцейські органи [4, с.44]. Службові ділянки кримінальної поліції розбиті на комісаріати. Для вирішення спеціальних завдань використовуються спеціальні комісії.

Загальна характеристика основних напрямів діяльності поліції сучасної Німеччини та їх аналіз вказують на те, що після об'єднання двох державних утворень ФРН та НДР, двох систем з різним державним устроєм та політичним режимом, органи поліції Німеччини зазнали певних змін.

Ще однією країною, досвід якої потрібно врахувати, є Франція. Адже поліцейська система Франції відноситься до однієї з найстаріших систем Європи.

У Франції історично склалася централізована система поліцейського управління. Сучасна поліцейська система Франції являє собою складний апарат з власною структурою, що покликаний захищати інтереси адміністрації. Структурно вищевказаний апарат складається з таких підрозділів: національна поліція, муніципальна поліція, жандармерія.

Потрібно також наголосити на тому, що всі поліцейські сили країни об'єднані в межах національної поліції, що керується генеральною дирекцією поліції МВС Франції. У

період мирного існування держави жандармерія перебуває в оперативному підпорядкуванні МВС [4, с.59].

Стосовно Міністерства внутрішніх справ Франції слід також сказати про те, що Міністр внутрішніх справ призначається Президентом республіки і є одним із провідних членів уряду. У складі МВС Франції діють: генеральна дирекція Національної поліції; генеральна дирекція місцевих колективів; дирекція громадської безпеки; дирекція регламентації та права; центральна дирекція управління; дирекція особового складу й навчальних закладів поліції; дирекція технічних служб.

Генеральній дирекції Національної поліції Франції підпорядковані й керують своїми підрозділами на місцях: центральна дирекція судової поліції; центральна дирекція міської поліції; центральна дирекція загальної інформованості; дирекція нагляду за територією; центральна служба республіканської безпеки; служба міжнародного технічного співробітництва поліції; служба повітряної поліції та охорони кордонів; служба офіційних поїздок і безпеки високих посадових осіб [1, с.703].

Контрольні та організаційно-штабні функції поряд з центральною дирекцією управління виконує Генеральна інспекція Національної поліції.

За призначенням розрізняють дві основні системи поліції: адміністративну і судову (кримінальну). Цей поділ чимось нагадує блок міліції громадської безпеки й міліцію карного блоку в МВС України [6, с.38]. Адміністративна поліція займається попередженням правопорушень і виконує інші профілактичні функції. Судова (кримінальна) поліція займається розкриттям злочинів, виявленням обставин їх скоєння, розшуком, затриманням злочинців і передачею звинувачених судовим органам. Розслідування більшості злочинів здійснює судова поліція, офіцери котрої мають право на проведення самостійного попереднього розслідування.

Посадові особи, які входять до складу

французької судової поліції, поділяються на три категорії: офіцери судової поліції; агенти судової поліції; посадові особи й агенти, котрі вповноважені законом на виконання деяких функцій судової поліції.

Досить значні повноваження офіцери судової поліції мають під час проведення розслідування стосовно так званих явних злочинів безпосередньо після їх скоєння, а агенти та інші посадові особи – на проведення лише окремих процесуальних дій.

Важливим елементом системи національних поліцейських органів Франції є муніципальна поліція. Історично вона включала до свого складу муніципальну та сільську поліції. Проте визначення «муніципальна поліція» набуває сьогодні нового аспекту. Упродовж декількох років мери деяких великих французьких міст, а саме тих, де поліцейський персонал було передано в розпорядження держави, вважали за необхідне створення муніципальної поліції. У невеликих і середніх населених пунктах, а також у великих містах, співіснує одночасно персонал національної та муніципальної поліції. Це стосується, зокрема, Ліона, Страсбурга, Лілля, Ніцци, Марселя.

Реформа початку 80-х років внесла суттєві зміни не лише до правового статусу та організації місцевого самоврядування, але й до місцевої поліції. Йдеться насамперед про ведення нового інституту комісарів Республіки, який прийшов на зміну традиційному для Франції інституту префектів.

Після реформи комісар поліції не є (як це було у випадку з префектом) представником місцевого колективу – департаменту, він діє лише як представник держави, і в цій якості зобов'язаний вживати всіх необхідних заходів для забезпечення публічного порядку (громадська безпека, спокій, санітарія) у департаменті [2, с.74].

Комісар Республіки здійснює свої повноваження в поліцейській сфері або за допомогою регламентації, або за допомогою дозвільних чи заборонних юридичних актів. Він розпоряджається здебільшого особовим

складом поліції, що підпорядковується МВС та здійснює свою діяльність у межах департаменту. Зазначимо, що в більшості великих і важливих департаментів при комісарові Республіки засновані «представники комісара Республіки». Для виконання поліцейських завдань і функцій комісар Республіки має у своєму розпорядженні такі служби: службу загальної інформації, якою керує начальник департаментської служби; служби національної поліції, якими керує департаментський начальник міської поліції.

Хоча республіканські роти безпеки підпорядковуються Міністрові внутрішніх справ, котрий ухвалює рішення про їх використання в непередбачених випадках, проте комісар Республіки може залучити Республіканські роти безпеки, дислоковані в його департаменті, до виконання заходів щодо охорони громадського порядку [6, с.40-42].

Сфера повноважень муніципальної поліції в цілому проголошує, що «муніципальна поліція забезпечує належний порядок, громадську безпеку, спокій і санітарію» [1, с.701].

Отже, компетенція муніципальної поліції обмежується забезпеченням публічного порядку: громадської безпеки, спокою та санітарії.

Структура муніципальної поліції досить розгалужена. Кожному напрямку діяльності відповідає окремий підрозділ. До системи муніципальної поліції входять:

1) поліція руху (для цієї поліції, котра забезпечує безпеку й безперервність дорожнього руху, встановлюється компетенція залежно від категорії і територіального розташування доріг);

2) поліція видовищ (забезпечує безпеку громадян і правопорядок під час проведення видовищних заходів – концертів, виставок, конкурсів, шоу тощо);

3) поліція споруд, що перебувають під загрозою руйнування (її основним завданням є втручання з метою попередження небезпеки в разі, якщо споруда, котра перебуває під загрозою руйнування, розташована поблизу дороги або площі й загрожує перехожим та особам,

які перебувають у самій споруді);

4) поліція попередження пожеж (ст.132-2 Кодексу комун передбачає обов'язок муніципальної поліції попереджувати, запобігати й надавати необхідну допомогу при аваріях та лихах, пов'язаних із пожежами).

Нинішню компетенцію поліції визначено Законом Франції № 81-82 від 02.02.1981 р. «Про посилення безпеки і захисту свободи особи». Цей закон значно розширив підслідність кримінальних справ органам поліції за рахунок скорочення підслідності кримінальних справ судді. У 90-х роках минулого століття у Франції прийнято і ряд інших законодавчих актів, які значно посилюють роль поліції в житті суспільства [1, с.704].

З усього вищесказаного можна зробити висновок про те, що вивчення досвіду розвитку поліцейських підрозділів країн Європи може бути корисним для України як держави, яка прагне мати міліцію європейського зразка. Однак не слід забувати, що кожна з поліцейських систем має свою індивідуальну історію розвитку та свою специфіку. Тому одним із основних завдань, яке слід поставити перед Міністерством внутрішніх справ України, – це вдосконалення органів внутрішніх справ з урахуванням позитивного до-

свіду поліцейської діяльності провідних країн Європи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія / О. М. Бандурка. – Х. : НУВС, 2004. – 780 с.
2. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности / А. В. Губанов. – М. : МАЭП, 1999. – 286 с.
3. Білоконь М. В. Державне управління у сфері охорони громадського порядку : монографія / М. В. Білоконь. – Х. : НУВС, 2004. – 700 с.
4. Матюхіна Н. П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління : монографія / Н. П. Матюхіна // за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. М. Бандурки. – Х. : Консум, 2001. – 131 с.
5. Антонов И. П. Полиция Германии: История и современность / И. П. Антонов. – М., 2000. – 144 с.
6. Герасимов А. П. Местное самоуправление и местная полиция во Франции / А. П. Герасимов. – М., 1992. – 125 с.

Соболь Е. Ю. Досвід організації та діяльності поліції провідних країн Європи/ Е. Ю. Соболь, С. С. Коломойцев // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 461–466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10sejprk.pdf>

Розглянуто організаційні засади поліцейських підрозділів основних країн Європи, історія їх розвитку та специфіка.

Соболь Е.Ю., Коломойцев С.С. Опыт организации и деятельности полиции ведущих стран Европы

Рассмотрены организационные основы полицейских подразделов основных стран Европы, история их развития и специфика.

Sobol E.J., Kolomojtssev S.S. Experience of the Organization and Activity of Police of the Leading Countries of Europe

Organizational bases of police subsections of the basic countries of Europe, history of their development and specificity are considered.