

ЦЕНТРАЛІЗОВАНА МОДЕЛЬ ПОБУДОВИ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ СИСТЕМИ ТА МОЖЛИВІСТЬ ЗАПОЗИЧЕННЯ ЇЇ ДОСВІДУ ПІД ЧАС РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

САВЧУК Роман Михайлович - директор Івано-Франківського юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія», кандидат юридичних наук, доцент

orcid.org/0000-0003-4896-3829

УДК 342.9

DOI 10.32782/LAW.UA.2021.2.29

У статті досліджується сутність та особливості централізованої моделі побудови поліцейської системи. Вказується, що існуючі поліцейські системи держави на підставі відмінностей у адміністративно-правовому статусі їх елементів (за цілями та завданнями діяльності; за правовими основами діяльності; з організаційних основ діяльності) можна чітко та безумовно класифікувати на три основні моделі: централізовану, децентралізовану (фрагментарну) та інтегровану (змішану). Яскравими представниками цієї поліцейської системи виступають такі країни як Франція, Італія, Іспанія, Ірландія тощо.

Обґрунтовується, що системи правоохоронних органів Франції та Італії наділені низкою характерних рис, до яких належать: 1) наявність кількох самостійних, що мають особливий правовий статус правоохоронних поліцейських формувань різної підпорядкованості, які мають повноваження, що взаємно перетинаються, в галузі забезпечення громадської безпеки: поліції та жандармерії, і відповідно, поліції та карабінерів; 2) широкі повноваження Міністерства внутрішніх справ обох країн у різних сферах суспільного життя; 3) наявність інституту префектів – представників центрального уряду в адміністративно-територіальних одиницях країни. Вони відіграють надзвичайно важливу роль у забезпеченні інтересів центральної влади, однакості та послідовності в управлінні правоохоронними органами та контролі за органами місцевого самоврядування. Ці посадові особи

здійснюють контроль за дотриманням законодавства з боку органів місцевого самоврядування та загальне керівництво діяльністю підрозділів поліції та жандармерії на місцях, що дозволяє їм помітно впливати на роботу всіх складових частин поліцейського апарату незалежно від їх відомчої належності та джерел фінансування; 4) наявність муніципальної поліції. Ці країни мають досить розвинену систему державної поліції (поліції місцевого самоврядування). Вона повністю утримується за рахунок місцевих бюджетів, займається охороною громадського порядку у містах та інших населених пунктах, тісно співпрацює з іншими правоохоронними органами.

Ключові слова: поліцейська система, правоохоронні органи, муніципальна поліція, жандармерія, карабінери, префекти.

Постановка проблеми

В Україні на теперішній час проводиться реформування всіх сторін життєдіяльності суспільства і держави. Одним із головних завдань цих реформ є удосконалення системи правоохоронних органів, у тому числі органів внутрішніх справ. Система правоохоронних органів України у сучасний період перебуває на етапі реформування. Пріоритетом реформування системи правоохоронних органів України є приведення її у відповідність із основними тенденціями, які узагальнюють досвід організації та функціонування систем правоохоронних органів зарубіжних країн, а також у відповідність із міжнародно-правовими

стандартами здійснення правоохоронної діяльності.

Слід погодитися з Г. Атаманчуком, який вважає, що кожне окремо взяте суспільство не має перспективи формально удосконалюватися на основі тільки своєї культури, власних звичаїв і традицій, установок і поглядів, цінностей та ідеалів [1, с. 284].

У зв'язку з цим особливої актуальності набуває вивчення та запозичення позитивного досвіду у сфері організаційної побудови і функціонування систем правоохоронних органів зарубіжних країн, а також визначення шляхів використання такого досвіду для реформування та розвитку системи правоохоронних органів України з урахуванням національних особливостей нашої держави, причому особливого значення це набуває у світлі зовнішньополітичних орієнтирів України і, передусім, у прагненні приєднатися до Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Теоретичну основу даного дослідження формують результати наукової роботи таких науковців як Дж. Альбанісі, І. Бондаренко, В. Гриценко, Г. Даммер М. Криштанович, О. Кобзар, А. Козирін, Д. Монжарде, Р. Теріль та інших. Водночас, наявні дослідження не достатні для розв'язання теоретичних і практичних реформування органів Національної поліції України.

Метою статті є наукова розробка централізованої моделі побудови поліцейської системи, її особливостей і визначення можливості запозичення досвіду такої системи під час реформування органів Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу

На сьогодні у світі, існуючі поліцейські системи держави на підставі відмінностей у адміністративно-правовому статусі їх елементів (за цілями та завданнями діяльності; за правовими основами діяльності; з організаційних основ діяльності) можна чітко та безумовно класифікувати на три основні моделі: централізовану, децентра-

лізовану (фрагментарну) та інтегровану (змішану).

У даному випадку об'єктом нашого дослідження виступає централізована модель поліцейської системи, яка характеризується жорстким підпорядкуванням усіх сил забезпечення внутрішньої безпеки під прямим контролем національного керівництва. І саме тому вона використовується виключно в унітарних демократичних державах [2, с. 11; 3, с. 124-125].

Яскравими представниками цієї поліцейської системи виступають такі країни як Франція, Італія, Іспанія, Ірландія тощо. Однак французька побудова поліцейської системи виражає найбільш повну сутність централізованої моделі. Саме тому звернемо свою увагу на французький досвід побудови системи правоохоронних органів на прикладі централізованої моделі.

Французька модель правоохоронних органів має як свої особливі риси, так і загальні характеристики, які притаманні правоохоронним системам багатьох країн Європи.

По-перше, у Франції правоохоронні органи функціонують у системі органів виконавчої влади, охоплюючи такі сфери суспільних відносин, як внутрішні справи, фінанси, економіка, оборона тощо. По-друге, аналізуючи структуру та організацію правоохоронних органів Франції, слід відмітити, що ця держава, на відміну від Великої Британії, має два види національних поліцейських сил: 1) Національну поліцію (Police Nationale); 2) Національну жандармерію (Gendarmarie Nationale) [4, с. 106]. По-третє, у Франції функціонує Префектура поліції Парижа (Prefecture de police de Paris), яка є підрозділом Міністерства внутрішніх справ Франції [5].

Правоохоронна система Франції є централізованою та ієрархічною. Проте унікальністю цієї системи є те, що ще досить нещодавно французьке законодавство дозволило місцевим органам влади наймати своїх власних офіцерів поліції – так звану муніципальну поліцію (Police Municipale) [4, с. 106; 6, с. 186].

Тут варто погодитися із Дж. Альбанісі та Г. Дамером з приводу того, що система

правоохоронних органів Франції є досить незвичною, якщо розглядати її через призму існуючих світових тенденцій та стандартів [4, с. 106]. Так, Національна жандармерія підпорядковується Міністерству оборони, а Національна поліція Франції є складною системою, якою керує Міністерство внутрішніх справ. Міністр внутрішніх справ призначається Президентом республіки і входить до складу уряду. У складі МВС Франції діють: Генеральна дирекція Національної поліції; Генеральна дирекція місцевих колективів; дирекція громадської безпеки; дирекція регламентації і права; Центральна дирекція управління; дирекція особового складу і навчальних закладів поліції; дирекція технічних служб. Генеральній дирекції Національної поліції Франції підпорядковані: центральна дирекція судової поліції, центральна дирекція міської поліції, центральна дирекція загальної інформації, дирекція нагляду за територією, центральна служба республіканської безпеки, служба міжнародного технічного співробітництва поліції, служба повітряної поліції і охорони кордонів, служба офіційних поїздок і безпеки високих посадових осіб. Ці служби керують своїми підрозділами на місцях. А за призначенням поліція поділяється на дві системи: адміністративну поліцію і кримінальну (судову) поліцію. Цей поділ схожий на поділ, який є в Національній поліції України, де також є кримінальна поліція і підрозділи превентивної діяльності та патрульна поліція, основними функціями якої є забезпечення публічної безпеки [8, с. 295].

Жандармерію можна вважати мілітаризованою поліцією, офіцери якої краще озброєні та треновані, ніж офіцери Національної поліції. До того ж жандармерія виконує більш небезпечні та складніші завдання, такі як забезпечення безпеки високопосадовців, аеропортів, морського транспорту тощо [4, с. 106]. У відповідності до французького законодавства, жандармерія також виконує правоохоронні функції в сільських населених пунктах, де кількість населення не перевищує 10 000 осіб. Окрім загальних поліцейських повноважень та обов'язків із забезпечення безпеки, Наці-

ональна жандармерія Франції також застосовується проти загроз тероризму, тюремних бунтів, захоплення заручників та серій небезпечних злочинів [9, с. 139-141].

Продовжуючи аналіз, доречно зазначити, що Національна поліція Франції має ширші та не такі спеціалізовані повноваження, як Національна жандармерія Франції. До того ж компетенція обох моделей національних правоохоронних органів є чітко розмежованою. До основних видів діяльності Національної поліції входять: забезпечення правопорядку у містах, безпека на автошляхах та розслідування правопорушень, як адміністративних проступків, так і злочинів [10].

Однак особливу увагу варто приділити дослідженню природи Муніципальної поліції Франції. Цікавим є той факт, що муніципальна поліція в цій державі створюється і функціонує у відповідності до національних законів, а особливі повноваження цій організації надаються місцевими мерами [9, с. 141; 11, с. 16]. До компетенції Муніципальної поліції Франції належить виконання завдань з патрулювання вулиць та регулювання дорожнього руху. Проте є один суттєвий аспект, який відрізняє Муніципальну поліцію Франції від Національної поліції Франції: згідно з французьким законодавством муніципальна поліція не має повноважень із здійснення кримінальних розслідувань.

До централізованих поліцейських систем відноситься також поліцейська система Італії. Особливістю структури поліцейських підрозділів Італії є наявність поліції в складі різних міністерств, органів місцевого самоврядування, а також приватної поліції. Всі поліцейські формування, незалежно від відомчої належності, підпорядковані через свої міністерства і відомства Вищій раді оборони, яку очолюють Голова Ради міністрів і Президент Республіки.

До складу МВС Італії входить поліція громадської безпеки; до складу Міністерства оборони – Корпус карабінерів; до складу Міністерства фінансів входить Фінансова гвардія; Міністерство сільського господарства і лісів в своєму складі має лісову поліцію; органи місцевого самоврядування

– місцеву поліцію; приватні комерційні об'єднання – приватну поліцію. Поліція громадської безпеки підпорядкована Головному управлінню громадської безпеки МВС Італії. До складу поліції громадської безпеки входять: територіальні сили поліції; спеціальні сили поліції (автодорожня поліція, залізнична поліція, поштова поліція); мобільні сили поліції (стройові підрозділи, батальйони, роти і кавалерійські ескадрони). До спеціальних сил відноситься і прикордонна поліція, яка складається з сухопутної, морської, повітряної поліції і морської авіації. У структурі Державної поліції МВС Італії створена також і жіноча поліція. Кожний вид поліції діє самостійно в межах своїх повноважень і компетенції. Кожне міністерство для підготовки кадрів поліції має свої власні навчальні заклади [8, с. 211].

Основними функціями Корпусу карабінерів є: як армійське формування – відповідає за оборону країни, охорону її інфраструктури, громадську безпеку у період національного лиха, захищає стратегічні об'єкти та проводить операції з мобілізації. Виконує також функції військової поліції в усіх трьох видах збройних сил Італії; як поліцейське відомство – веде боротьбу з усіма видами злочинів, у тому числі з торгівлею наркотиками та тероризмом, підтримує правопорядок, забезпечує безпеку під час проведення судових засідань, ескорт ув'язнених при їх пересуванні, допомагає при нагляді за в'язнями.

Генеральний штаб відповідає за планування, організацію та розвиток навчальної, технічної, наукової і оперативної роботи, надає технічну та наукову допомогу (центр психології, центр телекомунікацій і контролю), є командним, контрольним та координаційним центром діяльності Корпусу карабінерів.

Територіальне управління Корпусу карабінерів складається з регулярних воєнізованих та технічних підрозділів. В його обов'язки входить: контроль за найважливішими об'єктами, реагування на сигнали громадян, що надходять до оперативного центру, втручання за власною ініціативою у справу, коли виникає необхідність від-

вернути злочин, розслідування дорожньо-транспортних пригод, а також будь-якого інциденту під час патрулювання, рятувальні операції та надання допомоги населенню і окремим громадянам.

Оперативні групи входять до складу оперативних та інформаційних підрозділів. Їх обов'язки: кримінально-оперативна діяльність, збирання розвідувальної інформації, виконання функцій військової поліції. Групи кримінальної поліції безпосередньо підпорядковуються судовим органам, перебувають при кожному районному суді. Штурмові групи – спеціально підготовлені для боротьби з певними видами злочинів (бандитизм, мафія, кримінальні угруповання тощо). Управління військової поліції підпорядковано командуванню дивізій «Палідоро» й частково Управлінню спецпідрозділів. Основне завдання: оборона країни, допомога територіальним підрозділам у підтриманні правопорядку в ході проведення широкомасштабних поліцейських операцій та рятувальних акцій під час стихійного лиха. Обов'язки Управління спеціальних підрозділів: боротьба з наркобізнесом, боротьба з організованою злочинністю, охорона національної художньої спадщини, охорона Президента країни та посадових державних осіб високого рангу [3, с. 130-132].

Отже, системи правоохоронних органів Франції та Італії наділені низкою характерних рис, до яких належать:

1. Наявність кількох самостійних, що мають особливий правовий статус правоохоронних поліцейських формувань різної підпорядкованості, які мають повноваження, що взаємно перетинаються, в галузі забезпечення громадської безпеки: поліції та жандармерії, і відповідно, поліції та карабінерів.

Одночасне використання двох самостійних правоохоронних інститутів, кожен з яких є складною підсистемою, далеко не випадково. І справа тут не лише у спадковості історичної традиції, а й у практичній доцільності та прагматизмі.

По-перше, демократичне суспільство у такий спосіб страхується від можливих зловживань із боку силових структур. По-

друге, поліції та жандармерії, карабінерам загалом, а їхнім підрозділам на місцях – зокрема, властива досить жорстка конкуренція, що цілком природно, оскільки їхні повноваження перетинаються. Це, як показує практика, сприяє більш успішному виявленню у цих органах фактів корупції та інших правопорушень, від чого громадянське суспільство лише виграє.

По-третє, Франція в особі жандармерії та Італія в особі карабінерів мають у своєму постійному розпорядженні не лише чудово навчені та професійно підготовлені силові структури, внутрішня організація яких ґрунтується на військовій дисципліні, а й організації, де практично виключена можливість стороннього політичного впливу, а службові відносини вирізняються традиційним консерватизмом.

2. Широке повноваження Міністерства внутрішніх справ обох країн у різних сферах суспільного життя.

3. Наявність інституту префектів – представників центрального уряду в адміністративно-територіальних одиницях країни. Префекти призначаються Президентом за поданням прем'єр-міністра Франції та підпорядковуються безпосередньо міністру внутрішніх справ. Вони відіграють надзвичайно важливу роль у забезпеченні інтересів центральної влади, однакової та послідовності в управлінні правоохоронними органами та контролі за органами місцевого самоврядування. Ці посадові особи здійснюють контроль за дотриманням законодавства з боку органів місцевого самоврядування та загальне керівництво діяльністю підрозділів поліції та жандармерії на місцях, що дозволяє їм помітно впливати на роботу всіх складових частин поліцейського апарату незалежно від їх відомчої належності та джерел фінансування.

4. Наявність муніципальної поліції. Ці країни мають досить розвинену систему державної поліції (поліції місцевого самоврядування). Вона повністю утримується за рахунок місцевих бюджетів, займається охороною громадського порядку у містах та інших населених пунктах, тісно співпрацює з іншими правоохоронними органами.

Висновки

Вивчення зарубіжного досвіду у питанні удосконалення організації та діяльності Національної поліції є дуже важливим моментом на шляху вдосконалення її адміністративно-правового статусу. Разом із тим, вважаємо за потрібне зауважити на тому, що запозичення зарубіжного досвіду не повинно бути спонтанним і бездумним, воно має ґрунтуватися на глибокому та змістовному аналізі усіх суттєвих умов і обставин, в яких відбувалося формування цього досвіду, та їх порівнянні із наявною суспільно-політичною та економічною ситуацією в Україні. Це необхідно для того, щоб запозичені ідеї не просто декларувалися у законодавстві, а могли реально втілюватися у практичній діяльності органів поліції.

Література

1. Криштанович М.Ф. Модернізація механізмів державного управління в системі органів внутрішніх справ сучасної України: дис. ... д-ра наук з державного управління: 25.00.02 – механізми державного управління. Львів, 2016. 474 с.

2. Асямов С.В., Миразов Д.М., Таджигев А.А., Якубов А.С. Полиция зарубежных стран: система организации и опыт профессиональной подготовки кадров: учебное пособие. Ташкент: Издательство «Fan va technology», Академия МВД Республики Узбекистан. 2010. 452 с.

3. Бондаренко І.В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. К., 2004. 213 с.

4. Comparative criminal justice systems / edited by Harry R. Dammer and Jay S. Albanes. Belmont, CA: Cengage Learning, 2013. 400 p.

5. Antonmattei P. La formation des policiers. *Pouvoirs*. 2002. № 3. URL: <http://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2002-3-page-57.htm>.

6. Гриценко В.Г. Зарубіжний досвід Франції щодо організації та функціонування правоохоронних органів і можливості

його використання в Україні. *Право та інноваційне суспільство*. 2015. № 1. С. 185-189.

8. Кобзар О.Ф. Адміністративно-правове регулювання поліцейської діяльності в Україні: дис. ... д-ра юридичних наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Дніпропетровськ, 2016. 418 с.

9. Terrill R.J. *World Criminal Justice Systems: A Comparative Survey*. Newnes: Anderson, 2009. 752 p.

10. Code de procédure pénale (Code of criminal procedure of France): act No. 2005–1550. 12 December 2005. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071154?init=true&nomCode=aQb8lg%3D%3D&page=1&query=&searchField=TITLE&tab_selection=code.

11. Monjardet D. Reinventer la police urbaine. Le travail policier a la question dans les quartiers. *Les Annales de la recherche urbaine*. 1999. № 83-84. P. 14-22.

SUMMARY

The article examines the essence and features of the centralized model of building a police system. It is indicated that the existing police systems of the state can be clearly and unconditionally classified into three main models based on the differences in the administrative and legal status of their elements (by the goals and objectives of the activity; by the legal basis of the activity; by the organizational basis of the activity) into three main models: centralized, decentralized (fragmentary) and integrated (mixed). Countries such as France, Italy, Spain, Ireland etc. are prominent representatives of this police system.

It is substantiated that the systems of law enforcement agencies in France and Italy are endowed with a number of characteristic features, which include: 1) the presence of several independent law enforcement police formations of different subordination with a special legal status, which have mutually overlapping powers in the field of ensuring public safety: the police and gendarmerie, and accordingly, police and carabinieri; 2) broad powers of the Ministry of Internal Affairs of both countries in various spheres of public life; 3) the presence of the institute of prefects - representatives of the central government in the administrative and territorial units of the country. They play an extremely important role in ensuring the interests of the central government, uniformity and consistency in the management of law enforcement agencies and control over local self-government bodies. These officials exercise control over compliance with legislation by local self-government bodies and general management of the activities of police and gendarmerie units on the ground, which allows them to significantly influence the work of all constituent parts of the police apparatus, regardless of their departmental affiliation and sources of funding; 4) availability of municipal police. These countries have a fairly developed system of state police (local government police). It is fully supported by local budgets, maintains public order in cities and other settlements, and closely cooperates with other law enforcement agencies.

Key words: police system, law enforcement agencies, municipal police, gendarmerie, carabinieri, prefects.