

СУЧАСНА ІНТЕГРОВАНА МОДЕЛЬ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ СИСТЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ УРАХУВАННЯ ЇЇ ДОСВІДУ В ХОДІ 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.2021.3.31

У статті досліджується сутність та характерні особливості інтегрованої моделі побудови поліцейської системи на прикладі зарубіжних країн. Вказується, що інтегрована (змішана) модель поліцейської системи характеризується поєднанням елементів централізованої та фрагментарної моделей. У ній зроблено спробу поєднати принципи централізації та децентралізації в управлінні різними елементами поліцейської системи країни.

До провідних демократичних країн, що представляють інтегровану (змішану) модель поліцейської системи держави, належать Великобританія, ФРН, Австрія, Японія. Їхні національні поліцейські системи належать до однієї моделі, але до двох її відмінних видів: перший характерний для унітарних держав (Великобританія, Японія), другий – для федеративних (ФРН, Австрія).

Обґрунтовується, що домінуючим типом поліцейського відомства у правоохоронній системі демократичних країн є модель «служіння суспільству», яка заснована на парадигмі соціального партнерства. Поліцейський має відігравати вже не репресивну та авторитарну роль, а виконувати позитивну, підтримуючу та обслуговуючу функції.

Відзначається, що реформування поліцейської системи та удосконалення діяльності Національної поліції України має ґрунтуватися на таких засадах, що вже є успішно апробованими у країнах світу та Європейського Союзу.

Констатується, що в сучасному контексті децентралізації та у зв'язку із дослідженням зарубіжного досвіду своєї актуальності набуває

питання створення в Україні муніципальної поліції.

Вказується на розвиток, окрім внутрішньовідомчого, й інших моделей контролю, які б передбачали активне залучення до них громадськості, органів місцевого самоврядування та адвокатської спільноти. У цьому аспекті важливу роль відіграє реалізація концепції «Community Policing», яка виступатиме визначальною стратегією функціонування державної та муніципальної поліції та недержавних суб'єктів здійснення поліцейської діяльності з громадськістю.

Наголошується, що важливого значення для діяльності органів Національної поліції набувають концептуальні основи професійної підготовки працівників поліції в Україні.

Ключові слова: поліцейська система, правоохоронні органи, регіональні поліцейські бюро, поліція префектури, поліція земель, кримінальна поліція.

Постановка проблеми

Глобалізація сучасного суспільства призводить до взаємопроникнення культур, традицій, певних управлінських моделей організації діяльності. Україна не стала винятком з правил. Прагнення до європейської інтеграції, кращого світового досвіду в розбудові усіх інституцій держави і суспільства актуалізувало нагальну потребу у компаративістиці як науковому напрямі, що базується на засадах порівняльного аналізу. Такий аналіз слід розглядати в якості основного напрямку управлінської діяльності.

Динамічний процес реформування і вдосконалення правоохоронної системи, що зумовлений потребами сьогодення, ґрунтується не лише на розробленні та впровадженні концептуальних засад діяльності правоохоронних органів, а й на глибокому вивченні та аналізі досвіду передових зарубіжних країн з питань правового регулювання діяльності правоохоронних органів.

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 С.В. Асямов, О.М. Бандурка, С.С. Коломойцев, М.Ф. Криштанович, Д.М. Міразов, Є.Ю. Соболь та інших. Зважаючи на вагомий внесок вітчизняних та зарубіжних вчених, питання діяльності правоохоронних органів окремих зарубіжних країн, а також врахування їх досвіду в ході реформування правоохоронної системи України, сьогодні залишаються невіршеними.

Метою статті є розкриття змісту інтегрованої моделі побудови поліцейської системи, її особливостей та можливість запозичення досвіду такої системи під час реформування органів Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу

Інтегрована (змішана) модель поліцейської системи характеризується поєднанням елементів централізованої та фрагмен-

тарної моделей. У ній зроблено спробу поєднати принципи централізації та децентралізації в управлінні різними елементами поліцейської системи країни. Іноді науковці дану модель поліцейської системи розглядають як помірковано децентралізовану систему, як комбіновану систему та систему компромісів [1, с. 7-9].

Дана поліцейська система забезпечення внутрішньої безпеки відповідає вимогам тих, хто боїться потенційного зловживання з боку жорстко централізованої та організованої виключно в національному масштабі поліцейської сили, але водночас бажає мати більш ефективну організацію, яка є дієвою та єдиного стандарту, на відміну від децентралізованої системи. У цій моделі системи забезпечення внутрішньої безпеки здійснюється місцевий контроль, який повинен відповідати єдиним національним стандартам.

До провідних демократичних країн, що представляють інтегровану (змішану) модель поліцейської системи держави відносяться Великобританія, ФРН, Австрія, Японія. Їхні національні поліцейські системи належать до однієї моделі, але до двох її відмінних видів: перший характерний для унітарних держав (Великобританія, Японія), другий – для федеративних (ФРН, Австрія).

Організаційна структура всіх елементів інтегрованої (змішаної) моделі поліцейської системи відповідає державному устрою та адміністративному поділу відповідних країн, незалежно від обраного ними виду моделі як на національному, так і на регіональному рівнях. При цьому в усіх країнах чітко впроваджується принцип ґалузевої спеціалізації поліцейських служб, але з урахуванням національної специфіки.

Заслужовує на увагу досвід організації діяльності поліції в Японії. Слід зазначити, що до поразки у Другій світовій війні в країні існувала жорстко централізована система, однак у перші повоєнні роки тут розпочався стрімкий процес децентралізації управління різними сферами суспільного життя. У 1948 р. парламент Японії ухвалив новий закон про поліцію, чим започаткував докорінне реформування поліцейської сис-

теми на засадах децентралізації, внаслідок чого, паралельно з державними поліцейськими органами регіонального та центрального рівнів, було додатково створено дві нові поліцейські служби: міську поліцію та сільську поліцію. Основною ланкою поліцейської системи в країні є патрульна служба, яка становить близько 40 % від загальної кількості особового складу поліції Японії [2, с. 292-293].

Правові основи діяльності поліції в Японії закладені Конституцією цієї держави, відповідно до якої вона є самостійною державною установою, що підпорядкована уряду, але не входить до складу будь-яких міністерств і відомств. Основним органом у поліцейській системі Японії є Національна комісія публічної безпеки, до складу якої входять п'ять членів та яку очолює голова, посада якого прирівнюється до посади міністра).

Національній комісії громадської безпеки підпорядковується Національне поліцейське агентство, голова якого схвалюється прем'єр-міністром та є Генеральним комісаром цієї комісії. Основна функція Національного поліцейського агентства полягає у спрямуванні діяльності поліції префектур і здійсненні контролю за нею. До структури Національного поліцейського агентства входять: Секретаріат Генерального комісара, Бюро громадської безпеки, Бюро кримінальних справ, Бюро безпеки дорожнього руху, Бюро безпеки та Бюро з питань кібернетики.

Нижчою ланкою у поліцейській системі Японії є управління 7 округів – регіональні поліцейські бюро, до кожного з яких входить поліція кількох префектур (за винятком префектур Токіо та Хоккайдо, безпосередньо підпорядкованих Національному поліцейському агентству). Поліції префектури підпорядковані відділення (Police station) – первинні органи системи; відділення поліції керують роботою поліцейськими пунктами у містах та у сільській місцевості [3, с. 98].

Наступний рівень поліцейської системи Японії становить поліція префектур, яких відповідно до адміністративно-територіального устрою нараховується 47. У кожній

префектурі Японії діє власна Комісія префектури з громадської безпеки, подібна за структурою на Національній комісії громадської безпеки. Вони здійснюють нагляд за роботою поліції префектури, розробляють основні стандарти і правила поліцейської діяльності, встановлюють місцеві пріоритети в роботі поліції. Вони також уповноважені видавати ліцензії для розважальних установ, дозволи на зберігання вогнепальної зброї та керування автомобілем [4, с. 7].

У столиці функціонує великий самостійний підрозділ – Metropolitan Police Department із такими ж правами, як поліція префектури, що діє в межах своєї юрисдикції. Шеф столичної поліції, як і керівник Національного поліцейського агентства, призначається за поданням Національної комісії громадської безпеки після затвердження його кандидатури прем'єр-міністром країни. Таким чином, у Японії збудовано чітко централізовану вертикаль поліцейської служби.

На локальному рівні в Японії для спостереження за порядком функціонує своєрідна система дрібних поліцейських відділень (Koban), заснована ще в епоху Мейдзі у 1874 р. Поряд із Koban, на локальному рівні діють житлові поліцейські станції (Chuzai-sho), які створюються та функціонують у сільській місцевості і районах з незначною концентрацією населення. Основна відмінність Chuzai-sho від Koban полягає в тому, що в перших, як правило, працює один співробітник поліції, який там само проживає. Мережа дрібних поліцейських відділень і поліцейських станцій в Японії на сьогодні є достатньо розгалуженою та нараховує понад 6000 Koban і близько 6500 Chuzai-sho. Оскільки основна їх функція полягає в забезпеченні публічної безпеки і порядку на локальному рівні, то саме Koban і Chuzai-sho забезпечують високі показники рівня громадської довіри до поліції. У зв'язку з цим система Koban привернула значну увагу в усьому світі, і такі країни, як Сінгапур та Індонезія, запровадили систему Koban у японському варіанті.

Таким чином, характерною особливістю поліцейської системи Японії є наявність на всіх рівнях органів планування, соціально-

го захисту та підготовки кадрів. Вивчення досвіду розвитку поліцейських підрозділів Японії може бути корисним для України, водночас не слід забувати, що кожна з поліцейських систем має свою індивідуальну історію розвитку та свою специфіку. Тому одним із основних завдань має бути удосконалення органів внутрішніх справ з урахуванням позитивного досвіду поліцейської діяльності провідних країн світу та Європи.

У складних умовах радикального реформування системи органів внутрішніх справ України досить корисним може стати досвід поліції ФРН. 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 [5, с. 461-466].

Поліція у Німеччині є структурним елементом виконавчої влади держави, яка має, з урахуванням федеративного устрою країни, дворівневу систему. Тому, поряд із МВС ФРН, у кожній землі створено власні міністерства. Їхня взаємодія здійснюється на основі угод, що укладаються між федеральним відомством та міністерством внутрішніх справ землі. При цьому пріоритет залишається за федеральним міністерством, розпорядження якого є обов'язковим для всіх земель у межах його компетенції, але воно не має права вторгтися у межі компетенції суб'єктів федерації (ст. 74 Конституції ФРН). У кожній землі на чолі поліції стоїть міністр внутрішніх справ, а в землях-містах (Берлін, Гамбург, Бремен) – сенатор.

Основна відповідальність за забезпечення правопорядку у Німеччині покладається на МВС суб'єктів федерації. У своїх законах землі самостійно визначають права та обов'язки, а також структуру та чисельність органів поліції. Але, на відміну від США, поліція земель у ФРН діє на основі єдиного кримінального та кримінально-процесуального законодавства. Загальні принципи організації та діяльності видів поліцейських сил суб'єктів федерації (поліції безпеки, поліції готовності, а тим більше

земельних органів кримінальної поліції та охорони Конституції) докладно і чітко зафіксовані у федеральному законодавстві. Землі мають право деталізувати їхню діяльність з урахуванням своїх особливостей, але лише у визначених федеральним законом межах [6, с. 295-296].

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 [7, с. 170].

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 – виконує організаційно-штабні функції та функції взаємодії); відділ G (основні питання внутрішньої політики, розвиток міжнародних відносин); відділ D (розробляє та реалізує норми, що регулюють правове становище державних службовців та інші особливості державної служби); відділ ID (питання інформаційної безпеки, IT-стратегії, електронний уряд); відділ O (розробляє питання модернізації управління, управлінського менеджменту, запобігання корупції, організовує діяльність Федерального коледжу громадського управління); відділ SP (займається питаннями спорту); відділ V (контроль за дотриманням Конституції, державного та адміністративного права); відділ ÖS (забезпечення внутрішньої безпеки: організація діяльності Федерального відомства кримінальної поліції, діяльності по боротьбі із загальною та організованою злочинністю, інформацій-

не забезпечення боротьби зі злочинністю, міжнародне співробітництво у боротьбі зі злочинністю; боротьба з тероризмом, міжнародним тероризмом; діяльності Федерального відомства з охорони Конституції); відділ В (організація діяльності федеральної поліції); відділ КМ (управління кризовими ситуаціями, цивільний захист); відділ М (займається питаннями міграції та імміграції, європейської інтеграції) [6, с. 298]. Поліція Німеччини поділяється на: поліцію громадської безпеки та громадського порядку; поліцію готовності; кримінальну поліцію [5, с. 461-466].

Поліція громадського порядку створена в 1957 році та є найбільш чисельним видом поліцейських сил ФРН, що нараховує близько 160-165 тис. осіб. Поліція готовності – це вид мобільних сил німецької поліції, що являє собою організовані та укомплектовані за єдиним принципом підрозділи, які є організаційно самостійними і 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 є декілька загонів, то вони підпорядковані одному директорові (або президії). Для надання підтримки органам поліції цієї землі, іншій федеральній землі або федерації в цілому поліція готовності використовується виключно цивільними підрозділами. Підрозділи поліції готовності діють за вказівкою Міністра внутрішніх справ (сенатора з внутрішніх справ) відповідної землі [8, с. 173].

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 міністрам 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 [5, с. 463-464].

Поліція земель формується та управляється владою федеральних земель. Основними завданнями поліції земель є: 1) кримінальна поліція земель: забезпечення безпеки на земельному рівні, боротьба з незаконним обігом зброї і вибухових речовин; розслідування особливо небезпечних злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів; боротьба з організованою злочинністю, боротьба з відмиванням грошових коштів, розслідування злочинів, скоєних високопосадовцями; інформаційно-аналітична робота; 2) земельна поліцейська служба займається профілактикою незначних злочинів і виносить відповідні звинувачення; виконує функції дорожньої поліції; 3) екстрена поліція (чергова поліція) надає загальну підтримку Федеральному відомству кримінальної поліції за її запитом під час організації офіційних візитів, масових демонстрацій, великих спортивних заходів, міжнародних виставок і у випадках виникнення природних катастроф; 4) водна поліція контролює рух водного транспорту в акваторії внутрішніх вод Німеччини і, зокрема, транспортування небезпечних матеріалів та вантажів; 5) повітряна поліція («Повітряні крила») контролює рух наземного транспорту з повітря, надає підтримку співробітникам інших відділів поліції в здійсненні спостереження і профілактики правопорушень; 6) спеціалізовані воєнізовані тактичні загони і мобільні розвідувальні загони, як правило, задіяні в особливих випадках, пов'язаних з особливо небезпечними злочинами, ведуть специфічну розвідувальну діяльність [9, с. 89].

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 урядом. Нижній рівень органів поліції принципово створюється на рівні міст і районів. Вони мають різні назви: поліцей-

ські президії, поліцейські дирекції, районні поліцейські органи [10, с. 44]. Згідно компетенції поліції земель їх поділяють на державну (земельну) окружну, повітову та міську (муніципальну). Поліція земель підпорядковується Міністерству внутрішніх справ ФРН, окрім міської (муніципальної) поліції, яка знаходиться у підпорядкуванні органів місцевого самоврядування та є на балансі місцевого бюджету. Службові діяльності кримінальної поліції розбиті на комісаріати. Для вирішення спеціальних завдань використовуються спеціальні комісії [2, с. 292].

Висновки

Враховуючи вищевикладене з приводу організації та функціонування поліції у високорозвинених демократичних країнах світу, вважаємо, що здійснюючи нормативно-правове забезпечення діяльності Національної поліції України, корисним буде звернути увагу на наступні концептуальні аспекти зарубіжного досвіду щодо вирішення даного питання.

По-перше, домінуючим типом поліцейського відомства у правоохоронній системі демократичних країн є модель «служіння суспільству», яка заснована на парадигмі соціального партнерства. Поліцейський має відігравати вже не репресивну та авторитарну роль, а виконувати позитивну, підтримуючу та обслуговуючу функції. По-друге, реформування поліцейської системи та удосконалення діяльності Національної поліції України має ґрунтуватися на таких засадах, що вже є успішно апробованими у країнах світу та Європейського Союзу. По-третє, у сучасному контексті децентралізації та у зв'язку із дослідженням зарубіжного досвіду своєї актуальності набуває питання створення в Україні муніципальної поліції. По-четверте, розвиток, окрім внутрішньовідомчого, й інших моделей контролю, які б передбачали активне залучення до них громадськості, органів місцевого самоврядування та адвокатської спільноти. У цьому аспекті важливу роль відіграє реалізація концепції «Community Policing», яка виступатиме визначальною стратегією функціонування державної та муніципальної полі-

ції та недержавних суб'єктів здійснення поліцейської діяльності з громадськістю. Поп'яте, важливого значення для діяльності органів Національної поліції набувають концептуальні основи професійної підготовки працівників поліції в Україні. Країни Європейського Союзу обирають різні моделі підготовки кадрів поліції. Співробітники поліції європейських країн зацікавлені у функціонуванні ефективної системи підготовки поліцейських кадрів.

Література

1. Handbook of Fiscal Federalism / edited by Ehtisham Ahmad and Giorgio Brosio. Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2006. 585 p.
2. 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.
3. Судові та правоохоронні органи України: підручник / за ред. О.М. Бандурки. Х.: Університет внутрішніх справ, 1999. 350 с.
4. Бугайчук К.Л. Підготовка працівників поліції у зарубіжних країнах: інформаційно-практичний довідник. Ч. I. Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2021. 140 с.
5. Соболь Є.Ю., Коломойцев С.С. Досвід організації та діяльності поліції провідних країн Європи. *Форум права*. 2010. № 2. С. 461-466. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10cejppk.pdf>.
6. 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 texnologiya», Академия МВД Республики Узбекистан. 2010. 452 с.
7. Мозоль В.В. Організація діяльності поліції зарубіжних країн: шляхи запровадження позитивного досвіду в Україні: *Права людини і поліція у сучасному світі: матеріали круглого столу, присвяченого пам'яті С.Л. Лисенкова* (м. Київ, 04 грудня 2018 року). К.: ФОП Маслаков, 2018. С. 168-171.

8. Коропатов О.М. Зарубіжний досвід діяльності підрозділів поліції. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу*: матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 09-10 жовтня 2015 року). Одеса: Одеський державний університет внутрішніх справ, 2015. С. 172-173.

9. Музиченко П.П. Історія держави і права України: навчальний посібник. К.: Знання, 2000. 662 с.

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

SUMMARY

The article examines the essence and characteristic features of the integrated model of building a police system on the example of foreign countries. It is indicated that the integrated (mixed) model of the police system is characterized by a combination of elements of centralized and fragmented models. It attempts to combine the principles of centralization and decentralization in the management of various elements of the country's police system.

The leading democratic countries representing an integrated (mixed) model of the state's police system include Great Britain, Germany, Austria and Japan. Their national police systems belong to the same model, but to its two distinctive types: the first is characteristic of unitary states (Great Britain, Japan), the second – for federal ones (Germany, Austria).

It is substantiated that the dominant type of police department in the law enforcement system of democratic countries is the «service to society» model, which is based on the paradigm of social partnership. The policeman should no longer play a repressive and autocratic role, but perform positive, supportive and service functions.

It is noted that reforming the police system and improving the activities of the National Police of Ukraine should be based on principles that have already been successfully tested in the countries of the world and the European Union.

It is noted that in the modern context of decentralization and in connection with the study of foreign experience, the question of creating a municipal police in Ukraine is becoming more relevant.

The development of other models of control, in addition to intra-departmental control, is indicated, which would involve the active involvement of the public, local self-government bodies, and the legal community. In this aspect, an important role will be played by the implementation of the concept of «Community Policing», which will act as a defining strategy for the functioning of the state and municipal police and non-state subjects of policing with the public.

It is emphasized that the conceptual foundations of the professional training of police officers in Ukraine are becoming important for the activities of the National Police.

Key words: police system, law enforcement agencies, regional police bureaus, prefecture police, land police, criminal police.