

ЧУБАРА Томаш Станіславович,
аспірант ДРІДУ НАДУ

ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКІ ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ СЛУЖБ ОХОРОНИ ПОРЯДКУ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Досліджуються сучасні тенденції формування служб охорони порядку в системі публічної влади. Визначаються загальні характеристики європейської моделі служби охорони порядку в межах національної держави. Аналізується зміст та функції правозабезпечувальної діяльності служб охорони порядку на регіональному рівні. У контексті функціонального підходу досліджуються особливості правового регулювання службової діяльності в органах правопорядку.

Ключові слова: громадський порядок, служба охорони порядку, публічна влада, європейський досвід, службова діяльність.

Чубара Т. С. Общеευропейские тенденции формирования служб охраны порядка в системе публичной власти

Исследуются современные тенденции формирования служб охраны порядка в системе публичной власти. Определяются общие характеристики европейской модели службы охраны порядка в пределах национального государства. Анализируется содержание и функции правообеспечительной деятельности служб охраны порядка на региональном уровне. В контексте функционального подхода исследуются особенности правового регулирования служебной деятельности в органах правопорядка.

Ключевые слова: общественный порядок, служба охраны правопорядка, публичная власть, европейский опыт, служебная деятельность.

Chubara T. S. European trends formation security staff in the system of public authorities

The modern tendencies of law enforcement services forming in the system of public power are investigated. General descriptions of the European model of law enforcement service within the limits of the national state are determined. Matter and functions of law providing activity of law enforcement services at regional level are analysed. In the context of functional approach, the features of the legal adjusting of official activity in the bodies of law and order are investigated.

Key words: public order, the service of law enforcement, public service, the European experience, service activity.

Постановка проблеми. У сучасних умовах трансформації суспільного життя в Україні особливого значення набувають проблеми реалізації демократичних принципів управлінської діяльності в системі виконавчої влади. Водночас підвищуються вимоги до правоохоронної діяльності, й особливо діяльності органів внутрішніх справ із забезпечення правопорядку, хоча умови праці правоохоронних структур ускладнюються. Сучасні політичні, соціальні, економічні й інші умови, в яких функціонує правоохоронний орган, на жаль, стають більш конфронтаційними, адже загальносвітовою тенденцією є зростання злочинності, посилення впливу транснаціональних злочинних угруповань.

Сучасна практика правозабезпечувальної діяльності в системі державного управління в Україні свідчить, що вирішальною умовою правопорядку на регіональному рівні є, насамперед, врахування місцевих особливостей, чітка організація й управління силами та засобами правопорядку, можливість отримання своєчасної й достовірної інформації про вчинені правопорушення, оперативне реагування на зміни криміногенної ситуації. Водночас актуальним завданням є дослідження загальноєвропейських тенденцій формування служб охорони порядку в системі публічної влади з позицій аналізу функцій, методів та засобів діяльності, як на державному, так і на регіональному рівні.

З початком демократизації суспільства, деполітизації правоохоронних органів, наданням більшого обсягу прав місцевим органам влади були сформовані підрозділи міліції, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, водночас створюються громадські формування для охорони громадського порядку. У такому сенсі мова йде про забезпечення права територіальних громад на самоврядування,

можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення, оперативно впливати на стратегію діяльності в правоохоронній сфері, з огляду на потреби місцевого населення. Саме тому одним із перспективних напрямів удосконалення правозабезпечувальної функції державного управління є організація і діяльність підрозділів місцевої міліції, чітке визначення їх повноважень, форм і методів діяльності, принципів взаємодії з державними органами, органами місцевого самоврядування та громадянськістю.

Особливої ваги дослідження тенденцій формування служб охорони громадського порядку в системі публічної влади набуває в умовах адміністративної реформи, відповідно до положень якої трансформується вся система влади в Україні [8].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретична база дослідження досвіду реалізації правоохоронної функції поліцейськими структурами іноземних країн на регіональному рівні складається з національного й зарубіжного законодавств, підзаконних нормативно-правових актів, міжнародних документів, статистичних даних, праць провідних учених, що стосуються предмета дослідження. Автором статті було досліджено праці провідних учених з даної галузі знань, зокрема С. Алексєєва, Т. Андрусика, О. Бандурки, В. Бойцової, І. Бутка, О. Губанова, К. Гуценка, Ю. Дмитрієва, А. Закалюка, В. Кампо, Ф. Кобзарєва, М. Козюбри, В. Копєйчикова, Б. Коробєйникова, В. Котюка, В. Лукашевича, П. Михайленка, В. Окіпнюка, М. Попова, А. Селіванова, О. Скакун, С. Сливки, Ю. Старилова, Б. Страшуна, В. Суміна, О. Сухарєва, С. Тагашова, Ю. Тихомирова, М. Хавронюка, М. Цвіка, В. Шишкіна, В. Щура та інших авторів.

У сучасній науці державного управління щодо теоретико-методологічного забезпечення правоохоронної діяльності останнім часом склалися два підходи до визначення діяльності міліції (поліції). По-перше, традиційний підхід, презентований радянською і російською науковою школою (наука адміністративного права), а також більшістю європейських країн. У межах цього підходу домінантою є теза, що діяльність міліції (поліцейська діяльність) – це, перш за все, правоохоронна діяльність держави, її органів та уповноважених осіб, які мають власний апарат примусу, а діяльність регулюється законодавством. По-друге, контраверсійний підхід, презентований окремими європейськими країнами (Фінляндія, країни Прибалтики), за

яким стверджується, що діяльність міліції (поліції) є одним із видів соціальних послуг [1, с. 217 – 251].

На сьогодні питання про розуміння понять «правоохоронний орган», «система правоохоронних органів», «правоохоронні функції державного управління», «правоохоронна діяльність в системі органів влади», «державне управління в системі органів внутрішніх справ» є одними з найбільш дискусійних у процесі реформування державного управління. Так, до цього часу проблемою залишається визначення критерію, за яким той чи інший державний орган можна віднести до правоохоронного, ознак та функцій правоохоронного органу та його місця в системі державного управління. Вважаємо доцільним запропонувати підхід, за яким вирішення вищенаведених проблем досягається через дослідження і адаптацію зарубіжного досвіду організації правоохоронної діяльності (у тому числі органів внутрішніх справ) як діяльності в системі публічного управління на засадах європейських принципів адміністрування, верховенства права, гуманізації публічного управління.

Мета статті. Метою статті є дослідження загальноєвропейських тенденцій формування служб охорони порядку в системі публічної влади для реалізації галузевих принципів діяльності відповідно до поняття «правозабезпечувальна функція держави», відповідно до регіональних особливостей. Дана мета реалізується завдяки вивченню поняття, ознак, функцій, особливостей діяльності органів внутрішніх справ; правових основ діяльності, організаційної побудови та функцій органів влади регіонального рівня, теоретичних засад запозичення позитивного досвіду організації та функціонування органів правопорядку на рівні адміністративно-територіальних одиниць зарубіжних країн для удосконалення складових системи забезпечення громадського порядку на відповідній території.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні в Україні 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. Адже заходи щодо реформування системи правоохоронних органів повинні відповідати заходам з удосконалення всієї правової системи України. Основні напрями реформування системи правоохоронних органів не повинні розходитися з іншими складовими державно-правової реформи в Україні, а саме

парламентською, адміністративною, муніципальною реформами, а також певними реформами економічної та політичної систем України. Важливим напрямом у такому процесі є аналіз і впровадження передового зарубіжного досвіду організації правоохоронної діяльності.

Слід наголосити, що в будь-які часи суспільні реформи, що відбуваються в державі, завжди стосувалися й органів внутрішніх справ. Утворення в державах на різних етапах міністерств внутрішніх справ лише закріплювало сутність поліцейської функції як домінуючої поряд з такими другорядними функціями міністерства, як поштові пересилки, забезпечення продовольством тощо (У Росії навіть існувало на початку XIX ст. Міністерство поліції). Після реформи 1880 р. Міністерство внутрішніх справ Росії перетворилося на ключове міністерство в системі виконавчої влади, стало традицією поєднувати посаду прем'єра з посадою міністра внутрішніх справ в одній особі [7, с. 68 – 70]. Майже так само розвивалися системи органів внутрішніх справ в інших європейських країнах. На даний час посада міністра внутрішніх справ належить до провідних у державному управлінні європейських держав.

Поліцейська діяльність у Європі почала формуватися в містах як пожежна, будівнича справа, організація опіки. У середні віки національні уряди почали залучати поліцію до вирішення господарських питань. Науковці того часу, перейнявши від Арістотеля вчення про державу (πολιτεία), під словом «politia» почали розуміти не лише устрій держави (respublica), але й управління державними справами (regimen, administratio), певні моральні принципи (urbanitas, morum elegantia, politesse). При цьому вже навіть у королівських ордонансах XVI та XVII ст. у Франції під словом поліція розуміли охорону громадської безпеки, регулювання міжлюдських стосунків. Так само в Німеччині під термінами «gute Polizei», «Polizei» розуміли безпеку. Недарма наприкінці XVIII ст. з'являється термін – «поліцейська держава» [4, с. 24 – 26].

В європейських країнах завжди критерієм виділення правоохоронних органів із загальної маси органів держави є, перш за все, коло завдань, яке й визначає сукупність державних органів, покликаних ці завдання виконувати. Зазвичай, виділяють правоохоронні органи відповідно до основних функцій правоохоронної діяльності, тобто для виконання функцій правоохоронної діяльності існують

конкретні органи, які і називаються правоохоронними. Саме тому правоохоронними органами прийнято вважати функціонуючі в суспільстві та державі установи й організації, основним завданням діяльності яких є забезпечення законності, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Саме тому сутність правоохоронної функції в суспільстві є гарантування системного, законодавчо врегульованого функціонування суспільних відносин на засадах дотримання національного законодавства у сфері громадської безпеки.

Необхідно відзначити, що більшість дослідників акцентує увагу на такому концепті: складність і масштабність проблематики наукового обґрунтування ієрархічного управління в системі правоохоронних органів, в межах якого слід розмежовувати центральний та регіональний рівень управління, обумовлена тим, що на даний час переважна більшість теоретичних, методологічних, правових, організаційних, технологічних проблем реалізації управлінської функції в правоохоронній системі загалом і в діяльності міліції зокрема подана надто схематично, не отримала достатнього напрацювання з огляду на значні зміни в системі влади і потребує самостійних наукових досліджень.

Зрозуміло, що правоохоронна діяльність виходить за межі діяльності лише правоохоронних органів. Окремі її функції виконують законодавча та виконавча гілки влади, президентські органи, інститути громадянського суспільства тощо. Тому суб'єктами правоохоронної діяльності є: держава через свої законодавчий, виконавчі, судові, президентські органи, прокуратуру; деякі громадські організації та об'єднання; окремі громадяни, яким державою делеговано певні повноваження з урахуванням відповідного розподілу поміж них компетенцій, форм і засобів здійснення [5, с. 9 – 14]. При цьому саме аналіз зарубіжного досвіду дає можливість визначити основні ознаки правоохоронного органу. До правоохоронних органів завжди відносять такі державні органи, виконання якими однієї чи кількох головних правоохоронних функцій є визначальним у їх діяльності, які у зв'язку з цим потребують специфічного матеріально-технічного та іншого забезпечення, до працівників яких законодавство висуває спеціальні вимоги і працівники яких з метою ефективного виконання своїх обов'язків згідно із законодавством наділяються різноманітними специфічними правами, мають відповідні пільги та зовнішні ознаки

приналежності до правоохоронних органів, підлягають підвищеному правовому захисту.

Європейський досвід засвідчує, що на відміну від інших систем державних органів, система правоохоронних органів не має традиційної організаційної побудови, як, наприклад, система органів виконавчої влади, а являє собою цілісну сукупність, системоутворювальним чинником якої є не структурний (організаційний), а функціональний критерій – безпосередньо правоохоронна діяльність, що визначено їх спільним функціональним призначенням [10, с. 62 – 70]. Важливо зробити висновок, що системоутворювальним чинником системи правоохоронних органів є правоохоронна діяльність, для здійснення якої держава і створює правоохоронні органи.

Загальновідомо, що державне управління здійснюється усіма гілками влади, але пріоритет в організації і відповідальності за результат стану суспільства залишається за виконавчою владою. При цьому більшість науковців звертають увагу на такі принципові позиції в організації виконавчої влади: цілі, форми, методи, засоби та структури управління; система національного управління як самодостатня складова суспільних відносин; наявність управлінської ідеології; механізм урахування волі народу; відповідальність влади. Ю. Тихомиров дає чіткіше визначення: «Державне управління є організованим процесом керівництва, регулювання і контролю державних органів за розвитком сфер економіки і культури, інших сфер державного життя» [9].

Зарубіжний досвід організації поліцейської діяльності доводить, що основними елементами системи правового регулювання є, перш за все, норми права, тобто загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки, які ідуть від держави і нею охороняються. Отже, реформування системи правоохоронних органів України вимагає відповідного нормативно-правового забезпечення, яке передбачає розробку і прийняття нових нормативно-правових актів, внесення відповідних змін у чинне законодавство, а також приведення нормативно-правової бази функціонування правоохоронних органів у відповідність до положень міжнародного права стосовно діяльності правоохоронних органів.

Дослідження правових основ діяльності, структури і функцій органів внутрішніх справ України та зарубіжних країн актуалізується внаслідок потреби

уточнити напрями реформування і розвитку органів внутрішніх справ України та визначити можливі шляхи запозичення й використання позитивного досвіду зарубіжних країн для реформування і розвитку органів внутрішніх справ України, а також визначити місце і роль органів внутрішніх справ у системах правоохоронних органів національної держави. Акценти в такому дослідженні слід зробити на правові основи діяльності, структуру і функції централізованих (Франція, Італія) та децентралізованих (напівцентралізованих) поліцейських систем (Велика Британія, Німеччина). Відразу відзначимо, що головним елементом системи органів внутрішніх справ зарубіжних країн є органи поліції.

Для централізованих поліцейських систем характерне наділення необмеженими повноваженнями глави центрального органу, який здійснює управління поліцією [3; 11]. Децентралізовані (напівцентралізовані) поліцейські системи характеризуються тим, що повноваження центральних загальнодержавних органів поліції стосовно територіальних поліцейських формувань обмежені. У багатьох країнах світу до поліцейської системи входять спеціалізовані поліцейські сили. У Великій Британії, наприклад, до них належать: поліція підприємств атомної індустрії, поліція з охорони морських портів і т. п. У Німеччині найбільшою спеціалізованою поліцейською силою є Федеральна прикордонна охорона.

Водночас нагальною проблемою є діяльність місцевої (муніципальної) міліції. Так, у Великій Британії до місцевої поліції належить поліцейська адміністрація графств, діяльність якої характеризується поєднанням повноважень держави та органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку. Місцева рада як колегіальний орган управління уповноважена визначати бюджет поліції графства, організаційну структуру, напрями діяльності, висувати кандидатів на посаду шефа-констебля.

У Франції діють муніципальні підрозділи поліції. Їх функції обмежені та зведені до виконання обов'язків з підтримання громадського порядку. Муніципальна поліція в Парижі підпорядкована головному управлінню муніципальної поліції, організаційно вона поділена на 20 рот у столиці та 26 – у передмісті. Загалом такі підрозділи утворюються в середніх і невеликих містах з населенням понад десять тисяч мешканців.

В Іспанії існують місцеві органи поліції (поліція автономій і муніципальна поліція), а їх діяльність спрямована на боротьбу з тероризмом і контрабандою, серед обов'язків щодо охорони громадського порядку виділяють забезпечення безпеки під час проведення культурно-спортивних заходів. Власне місцева поліція перебуває в підпорядкуванні урядів автономій і мерів міст. Так само в Італії до функцій муніципальної міліції належать функції: контролю за дорожнім рухом і забезпечення виконання нормативних актів місцевої влади. Але всі поліцейські формування в Італії підпорядковані Вищій раді оборони на чолі з Головою Ради міністрів і президентом. Аналіз конституцій, кримінально-процесуальних кодексів та інших нормативно-правових актів Франції, Італії, Великої Британії, Німеччини дає змогу відзначити, що окремі функції поліції, як правило, покладено на працівників, які спеціалізуються у визначених сферах діяльності, поєднаних у служби.

У більшості країн до поліції входять основні служби, що відображають зміст функцій, здійснюваних поліцією. Це – охоронна, або патрульна, служба, служба кримінальної поліції, служба адміністративного нагляду, служба профілактики правопорушень та служба регулювання дорожнього руху. Розподіл на ці служби в різних країнах проведено не однаково. У Німеччині, наприклад, служба кримінальної поліції виділена як у федерації, так і в землях. У той самий час дорожня поліція виділена тільки в землях. У поліції Великої Британії служба кримінальної поліції децентралізована і наявна лише в територіальних формуваннях. Хоча позитивну роль профілактики правопорушень визнано в усіх країнах, служба профілактики виділена в обмеженій кількості поліцейських систем. У більшості країн профілактика правопорушень здійснюється поліцією разом з органами, що виконують покарання. Немає однаковості в організації й інших служб поліції. У ряді країн із традиційних служб виділені нові поліцейські підрозділи, що спеціалізуються, наприклад, на боротьбі з організованою злочинністю і т.п. Серед них особливе місце займають спеціальні підрозділи з боротьби з тероризмом [2, с. 124 – 141].

Аналіз основних напрямів діяльності органів внутрішніх справ у європейських країнах доводить, що основним завданням майже всіх органів внутрішніх справ є здійснення заходів щодо боротьби зі злочинністю. У структурі всіх міністерств внутрішніх справ є підрозділи кримінальної поліції (дирекції, головні управління, бюро, департаменти) [6]. Однак, крім як в Україні та Російській Федерації, окремо не

виділяються завдання боротьби з економічною і загальнокримінальною злочинністю. Важливим завданням міністерств є організація діяльності муніципальної (місцевої) територіальної поліції (Франція, Німеччина, Польща, Велика Британія). Майже в усіх країнах значна увага в роботі міліції приділяється охороні конституційного устрою, забезпеченню громадського правопорядку, у тому числі на автошляхах.

Значна увага приділяється боротьбі з організованою злочинністю та наркобізнесом, ліквідації кримінальних структур злочинного типу. Дослідження показало, що в усіх європейських країнах підрозділи з боротьби з організованою злочинністю є елементом централізованої системи вертикального підпорядкування і не входять до структури територіальних органів поліції. А в Італії та Німеччині це окремі правоохоронні структури, які не входять до структури МВС. Підрозділи пожежної охорони входять до структури МВС у Румунії, Франції, Великій Британії, Данії, Литві, Люксембурзі, Нідерландах, Польщі, Угорщині, не входять до структури МВС та підпорядковані: місцевій владі – у Швейцарії, Норвегії; Міністерству юстиції – у Греції; Міністерству безпеки – у Швеції; Міністерству охорони навколишнього середовища – в Ірландії; Міністерству з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи – в Україні. Підрозділи прикордонної охорони входять до структури МВС у Польщі, Латвії, Угорщині, Німеччині, Румунії, Італії, Ізраїлі. Підрозділи з боротьби з тероризмом є тільки в структурі МВС Франції.

Висновки. Вивчення структур МВС різних країн дає змогу зробити висновок, що організаційна структура Міністерства внутрішніх справ України має суттєві недоліки, пов'язані зі збереженням принципів її побудови, сформованих за радянські часи. Такими недоліками є: значна кількість підрозділів з питань організації контролю, перевірок – апарат Міністерства, Головний штаб, організаційно-інспекторські управління (на противагу цьому в міністерствах внутрішніх справ зарубіжних країн (Франція, Велика Британія тощо) контрольні функції виконують бюро, апарат Міністра, дирекція або інспекція); відсутність підрозділів з боротьби з тероризмом; перед кадровими апаратами не поставлено завдання щодо організації роботи із захисту конституційних прав та свобод громадян. Тому подальше удосконалення системи державного управління потребує реформування системи правоохоронних органів країни, у тому числі її складової частини – органів

внутрішніх справ України.

Необхідність оновлення механізму правового регулювання в цілому і адміністративно-правового зокрема обумовила проведення адміністративно-правової реформи в Україні, мета якої полягає в поетапному створенні такої системи державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвиненої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, а також стане ближчою до потреб та запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде слугування народу, національним інтересам. За своїм змістом адміністративна реформа є цілісним комплексом узгоджених заходів, спрямованих на суттєве підвищення рівня керівництва життєво важливими процесами в суспільстві шляхом створення ефективно працюючого механізму державного управління, розвитку адміністративного законодавства, поліпшення кадрового, інформаційно-технічного й фінансово-економічного забезпечення організації виконавчої влади, у тому числі органів внутрішніх справ.

Список використаних джерел

1. **Галлиган Д.** Административное право: история развития и основные современные концепции : монографія / Д. Галлиган, В. В. Полянский, Ю. Н. Старилов. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.
2. **Джурканин Т.** Кадровое обеспечение полиции : Монография / Т. Джурканин, А. Негодченко, В. Сергевнин ; за ред. А. Негодченко. – Д. : Вид-во Юрид. акад. МВС, 2003. – 360 с.
3. **Конституции** стран Европейского Союза / под общ. ред. Л. Окунькова. – М. : Инфра-М – Норма, 1997. – 816 с.
4. **Коренев А. П.** Основы управления в органах внутренних дел : учебник / А. П. Коренев. – М. : МЮИ МВД России, 1999. – 356 с.
5. **Міліція** України: історичний нарис, портрети, події : наук.-попул. вид. / за заг. ред. Ю. О. Смирнова ; кол. авт. : Ю. О. Смирнов, П. П. Михайленко, О. Д. Святоцький, М. І. Ануфрієв. – К., 2002. – 888 с.
6. **Негодченко О. В.** Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини : монографія / О. В. Негодченко. – Д. : Вид-во Дніпропетр. ун-ту, 2003. – 448 с.

7. **Правоохранительные органы Российской Федерации** : учебник / В. А. Байдуков, В. Ю. Зайцев, А. И. Казаков и др. / под ред. Ю. И. Скуратова, В. М. Семенова. – М. : Юрид. лит., 1998. – 288 с.
8. **Про оптимізацію** системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085. – Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/12584.html.
9. **Тихомиров Ю. А.** О концепции развития административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров // Гос-во и право. – 1998. – № 1. – С. 5 – 14.
10. **Четвериков В. С.** Основы управления в органах внутренних дел : учеб. пособие / В. С. Четвериков, В. В. Четвериков. – М. : Новый Юрист, 1997. – 128 с.
11. **Barnett Н.** Constitutional and Administrative Law / Н. Barnett. – 2nd ed., Cavendish Publising Limited. – 1998. – 1102 p.