

СУЧАСНА ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНА МОДЕЛЬ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: СУТНІСТЬ ТА ХАРАКТЕРНІ ОСОБЛИВОСТІ

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/NP.2021.4.32

У статті досліджуються сутність та характерні особливості децентралізованої моделі побудови поліцейської системи на прикладі зарубіжних країн.

Констатовано, що на сьогодні у світі існуючі поліцейські системи держав 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).

Вказується, що децентралізована модель поліцейської системи є характерною для федеративних держав, де формуються та функціонують численні самостійні, незалежні поліцейські структури на регіональному та місцевому рівні, що лише координують свою діяльність із федеральними поліцейськими органами.

Характерними представниками держав, які використовують дану модель побудови поліцейської системи є США, Канада, Австралія. А взірцем для створення та використання цього виду поліцейської системи виступає США.

На підставі аналізу системи побудови правоохоронних органів США та Швейцарії як представників децентралізованої моделі, виділяються їх наступні характерні особливості: 1) наявність на федеральному рівні великої кількості відмінних за своїм

адміністративно-правовим статусом правоохоронних поліцейських структур різної підпорядкованості; 2) велика кількість поліцейських агентств територіальних та муніципальних утворень, які забезпечують правопорядок на підвідомчій їм юрисдикції. Усі вони відмінні за своїм адміністративно-правовим статусом, за цілями та завданнями, за правовими засадами діяльності, за організаційною структурою; 3) наявність виборних посад у поліції муніципальних утворень, що обумовлює юрисдикцію лише на певній території, підпорядкованість лише закону та підзвітність виборцям, що виключає можливість впливу на виборну особу з боку інших адміністративно-управлінських структур та осіб, що є достатньо суттєвим антикорупційним фактором; 4) надання права поліцейським агентствам (у межах своєї юрисдикції на рівні муніципальних утворень) на проведення розслідування злочинів та передачу справи до суду.

Ключові слова: поліцейська система, правоохоронні органи, муніципальна поліція, федеральна поліція, поліція кантонів, поліція штатів.

Постановка проблеми

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 пе-

редових зарубіжних країн з питань правового регулювання діяльності правоохоронних органів.

Процес реформування супроводжується розробленням нових правових актів та доповненням діючого законодавства, реорганізацією структурних підрозділів у правоохоронних органах шляхом їх розширення або укрупнення. Напевно, не існує ідеальної моделі правоохоронної системи, однак кожна держава спрямовує зусилля на удосконалення системи виконання правоохоронної функції та на забезпечення ефективної її реалізації. З цих причин дослідження проблематики правового регулювання діяльності правоохоронних органів у зарубіжних країнах є запорукою вдосконалення діяльності української правоохоронної системи. За даними соціологічних опитувань населення в різних країнах Західної Європи, більшість громадян позитивно відносяться до поліції, а приблизно 50 % опитаних вважають її однією з найбільш досконалих державних організацій [1, с. 331].

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, В.О. Басс, І.В. Бондаренко, С.І. Братков, С.С. Єсімов, В.О. Зарасило, М.В. Ковалів, О.Ф. Кобзар, І.Р. Курилін, М.Ф. Криштанович, Ю.Р. Лозинський, Д.М. Міразов, В.І. Ратушняк та інших. Водночас наявні дослідження не достатні для розв'язання

теоретичних і практичних реформування органів Національної поліції України.

Метою статті є науковий аналіз децентралізованої моделі побудови поліцейської системи, її особливостей та можливість запозичення досвіду такої системи під час реформування органів Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу

Децентралізована модель поліцейської системи є характерною для федеративних держав, де формуються та функціонують численні самостійні, незалежні поліцейські структури на регіональному та місцевому рівні, що лише координують свою діяльність із федеральними поліцейськими органами. Характерними представниками держав, які використовують цю модель, є США, Канада, Австралія, а взірцем для створення та використання цього виду поліцейської системи є США.

Система правоохоронних органів США є однією із найскладніших у світі, оскільки у ній існують три основні законодавчі та правоохоронні рівні юрисдикції – федеральний, штатний та місцевий. На кожному із цих рівнів функціонують різноманітні поліцейські структури для застосування та охорони відповідних законів. Вся діяльність правоохоронних структур у системі органів виконавчої влади США на федеральному рівні диверсифікована та здійснюється переважно силами міністерств внутрішньої безпеки, юстиції, оборони, фінансів, а також за допомогою Поштової служби США [2, с. 202].

Безліч форм поліцейських організацій США спрощено можна звести у чотири групи, обумовивши, що всередині кожної з них є велика кількість окремих формувань: 1) поліцейські формування Федерального Уряду, що входять до Міністерства юстиції, Федерального казначейства, Національної поштової служби США. Особливе місце серед них займає поліція столиці США м. Вашингтон, яка виконує функції аналогічні функціям органів поліції в інших великих містах; 2) поліцейські формування штатів; 3) поліцейські форму-

вання міст та інших територіальних утворень, у тому числі очолювані шерифами. У США діє інститут поліції, що історично склався і якого немає в інших країнах. Служби шерифів є у графствах та деяких містах, в округах сільського типу, а також в адміністративних центрах деяких штатів. Шерифи вибираються населенням на 2, 3 іноді на 4 роки або ж призначаються в залежності від штату. Шериф виконує не тільки загальні поліцейські завдання, а є ще і чиновником, який допомагає у кримінальному та цивільному процесі. В його обов'язки входить вручення судових документів, він керує окружною в'язницею, а у деяких регіонах збирає податки. Також він наглядає за виконанням екологічних законів, законів про риболовлю та водний спорт [3, с.143-144]; 4) поліція приватних корпорацій та підприємств, як спеціальні поліцейські формування. Поліцейська система США складається з 19000 окремих поліцейських управлінь загальної юрисдикції та 21000 додаткових управлінь спеціальної юрисдикції на федеральному та місцевому рівнях. Обов'язки поліцейської служби загальної юрисдикції схожі з обов'язками місцевих поліцейських управлінь. Поліцейські служби з обмеженою (спеціальною) юрисдикцією займаються в основному оперативно-розшуковою діяльністю. Поліція є часткою місцевої кримінально-юридичної системи. Система також включає в себе прокурорську службу, суди, службу нагляду та службу контролю [4, с. 301].

У США поліцейські функції, крім вказаних органів, виконують також спеціальні органи Міністерства фінансів, митної служби, служби внутрішніх прибутків, федеральні органи контролю за банками, управління банків, бюро наркотиків, служби імміграції, інспекційного департаменту поштового відомства і ряду інших органів, які мають право на проведення дідання і слідства [5, с.78].

Крім того, однією із специфічних рис системи правоохоронних органів США виявляється в організації поліції, а саме у відсутності єдиного керівного органу, а також єдиного нормативного акту, що ре-

гулював би діяльність поліції у масштабах всієї країни.

Таким чином, характерними особливостями системи правоохоронних органів США є: 1) наявність на федеральному рівні значної кількості правоохоронних органів, які виконують поліцейські функції та наділені різноманітним адміністративно-правовим статусом; 2) наявність значної кількості поліцейських підрозділів штатів та муніципальних утворень, які забезпечують виконання поліцейських функцій на підвідомчій їм території; 3) вказані поліцейські підрозділи штатів наділені різноманітним або ж своїм, особливим адміністративно-правовим статусом (за цілями та завданнями; за правовими підставами діяльності; за організаційною структурою, тощо); 4) виборність населенням певних посадових осіб поліції (зокрема, шерифів у округах на 2, 3, 4 роки або на 6 років – їхня юрисдикція поширюється тільки на територію графства або округи). У результаті керівник поліції округу у своїй діяльності залежить тільки від закону та від своїх виборців. На нього практично неможливо чинити неформальний тиск, що є серйозним фактором запобігання корупційним явищам; 5) наявність можливості прямого застосування збройних сил (насамперед національної гвардії, а також частин сухопутних військ та морської піхоти) при масових заворушеннях у країні, а також при виникненні інших надзвичайних ситуацій. Однак у своєму повсякденному бойовому навчанні війська заздалегідь проходять бойову підготовку для ефективної боротьби з масовими заворушеннями за спеціально розробленими відповідно до законів країни статутами та настановами; 6) наявність у системі правоохоронних органів США досить ефективної інформаційної системи, яка забезпечує всіма необхідними даними федеральні поліцейські органи, поліцію штатів, міст та округів. Необхідну інформацію, яку запросив поліцейський орган країни, можна отримати за лічені хвилини. При цьому муніципальні поліцейські органи можуть увійти до цієї системи тільки через відповідні органи поліції штатів;

7) на відміну від співробітників муніципальної поліції країн централізованої моделі поліцейської системи, будь-який поліцейський підрозділ у місті чи графстві США в межах своєї юрисдикції має право на розслідування злочинів та передачі справ до суду.

У сучасній Європі модель децентралізованої поліції, яка організована щодо принципів самоврядування, існує лише у Швейцарії. Тут відсутній централізований та унітарний каркас державної поліції, окремі місцеві (кантональні) органи влади встановлюють чисельність органів правового порядку та принципи їх роботи. Всього в Швейцарії налічується більше 100 підрозділів поліції та близько 26 кантональних корпусів поліції на місцях [6, с. 105]. Незважаючи на цю обмежену децентралізацію, в державі діють чітко сформовані взаємовідносини та принципи регіонального працівника у галузі правопорядку, що встановлені конфедерацією кантональних комендантів поліції Швейцарії та об'єднань шефів поліції міста [7, с. 289].

У Швейцарії діє 26 кантональних корпусів поліції і більше 100 підрозділів у громадах. Незважаючи на цю граничну децентралізацію, у країні діють чіткі форми взаємовідносин і правила регіонального співробітництва у сфері правопорядку, розроблені конфедерацією кантональних комендантів поліції Швейцарії та об'єднанням шефів міської поліції.

Швейцарська поліція входить до Федерального департаменту юстиції та поліції поряд з федеральним управлінням юстиції, федеральною метрологічною службою та федеральною міграційною службою.

У Швейцарії відсутній єдиний нормативний акт, що регулює питання структури поліції та її діяльність. Функціонування федеральної поліції визначено в Ордонансі федерального парламенту «Про Федеральний департамент юстиції та поліції» 2000 р. [8].

Особливу увагу у швейцарському законодавстві приділено поліцейській інформаційній системі. У цій сфері діють закон «Про поліцейську інформаційну систему

Конфедерації» 2008 р., постанова Уряду «Про інформаційну систему федеральної кримінальної поліції» 2008 р., постанова Уряду «Про автоматичну пошукову систему поліції» 2008 р.

Поліція Швейцарії поділяється на три рівні: федеральна поліція, кантональна поліція і міська поліція.

Федеральна поліція входить до складу Федерального департаменту юстиції та поліції. Департамент займається питаннями внутрішньої безпеки Швейцарії, захистом цивільних прав, наданням політичного притулку та питаннями міграції.

Перша ланка – Федеральна служба поліції, яка здійснює такі функції: а) захист правової держави та її демократичних засад; б) забезпечення внутрішньої безпеки Швейцарії; в) боротьба зі злочинністю, особливо зі злочинами, що становлять загрозу для держави; г) охорона службовців та будівель конфедерації, а також осіб та будівель, що знаходяться під захистом міжнародного права; г) підтримання контактів із національними та міжнародними правоохоронними органами [9, с. 37].

Виконуючи зазначені функції, ФСП: а) здійснює аналіз злочинності; б) виконує функції судової поліції Конфедерації; в) координує та підтримує міжкантональні та міжнародні відносини; г) є центральним органом з метою правової допомоги у кримінальних справах; г) здійснює міжнародний обмін поліцейською інформацією; д) впроваджує кримінально-правові, процесуальні та криміналістичні досягнення у практику роботи правоохоронних органів; е) забезпечує єдину стратегію співробітництва, використовуючи міжнародні поліцейські інструменти; є) представляє інтереси конфедерації у міжнародних та наднаціональних структурах; ж) здійснює охорону відповідних осіб та будівель [10].

Крім того, ФСП виконує спеціальні завдання, серед яких: а) ведення центральних криміналістичних обліків; б) реєстрація зброї, боєприпасів, вибухових речовин, осіб, які працюють із піротехнікою; в) здійснення функцій НЦБ Інтерполу у Швейцарії та контактного органу Європолу; г) координація процесуальних засобів

та проведення аналізу Інтернет-злочинності; г) загальна координація діяльності Конфедерації та кантонів щодо боротьби зі злочинністю в галузі інтелектуальної власності та Інтернету; д) координація протидії торгівлею людьми між федеральними службами та кантонами [8].

ФСП також є компетентним органом у сфері виготовлення та видачі документів, що посвідчують особу. Вона координує федеральні та кантональні установи у цій сфері. ФСП виконує завдання забезпечення внутрішньої безпеки іноземців. ФСП веде інформаційну систему у сфері поліції та кримінального переслідування. Даний орган відповідає на запити щодо надання інформації у поліцейських справах, веде міжнародний обмін документами та співпрацює з міжнародними судами.

ФСП уповноважений: а) займатися розшуком осіб та майна як усередині країни, так і за кордоном; б) видавати компетентним службовцям відповідні документи для роботи за кордоном; в) співпрацювати із кантональними управліннями у сфері запобігання насильству під час спортивно-масових заходів; г) вилучати матеріали, які закликають до насильницьких дій.

Структура ФСП включає в себе наступні підрозділи: а) Головне управління міжнародного поліцейського співробітництва (Hauptabteilung Internationale Polizeikooperation); б) Головне управління федеральної кримінальної поліції (Hauptabteilung Bundeskriminalpolizei); в) Головне управління послуг (Hauptabteilung Dienste); г) Головне управління служби безпеки Конфедерації; р) Підрозділ ресурсного забезпечення (Abteilung Ressourcen); д) Служба взаємодії зі ЗМІ (Mediendienst); е) Штаб (Stab); є) Дирекція (Direktion). На сьогодні у ФСП працюють близько 800 осіб [10].

Друга ланка – поліція кантонів. У кожному кантоні Швейцарії є підрозділ кантональної поліції. Законодавство кантонів дозволяє муніципалітетам створювати свої підрозділи місцевої поліції. У країні налічується близько 300 підрозділів муніципальної поліції із різноманітними

повноваженнями. Однак, структура поліції в них неоднакова. У німецькомовних кантонах поліція здійснює три основні напрямки діяльності: розслідування кримінальних злочинів, забезпечення безпеки та безпеки дорожнього руху. Так, у кантоні Золотурн до обов'язків поліції входить запобігання нещасним випадкам та злочинам, підтримка громадської безпеки та порядку, кримінальне переслідування за злочини, забезпечення безпеки дорожнього руху, надання допомоги владі при катастрофах. У франкомовних кантонах поліція складається з двох відділів: жандармерії (gendarmérie) та безпеки (sûreté). Жандармерія є аналогом поліції безпеки, які існують у німецькомовних кантонах та включає дорожню поліцію. А відділ безпеки виступає аналогом кримінальної поліції. В італійському кантоні Тичино створено власну систему поліції, побудовану на територіальному принципі. Також на особливу увагу заслуговує кантон Базель-Штадт, де кантональна поліція підпорядкована прокуратурі. Загальна кількість агентів місцевої поліції в Швейцарії приблизно 26000 в порівнянні із 1000 федеральних агентів [9, с. 36].

Третя ланка – поліція міст і громад. Основний напрямок роботи поліції міст і громад – розслідування адміністративних правопорушень і злочинів невеликої тяжкості. За наявним підрозділом і кількістю співробітників, поліцейські корпусу муніципалітетів суттєво відрізняються один від одного [11, с. 92-93].

Отже, у Швейцарії подвійний принцип федералізму знайшов своє повне застосування при організації та діяльності поліції як первинної ланки правоохоронної системи. Місцеві питання охорони правопорядку вирішуються виключно місцевими урядами. З окремих питань гармонізація здійснюється за допомогою міжкантонального координаційного органу, але вона ґрунтується лише на добрій волі кантонів.

Висновки

У такому випадку можна виділити характерні особливості систем право-

охоронних органів США та Швейцарії як представників децентралізованої моделі. До них відносяться наступні риси: 1) наявність на федеральному рівні великої кількості відмінних за своїм адміністративно-правовим статусом правоохоронних поліцейських структур різної підпорядкованості; 2) велика кількість поліцейських агентств територіальних та муніципальних утворень, які забезпечують правопорядок на підвідомчій їм юрисдикції. Усі вони відмінні за своїм адміністративно-правовим статусом, за цілями та завданнями, за правовими засадами діяльності, за організаційною структурою; 3) наявність виборних посад у поліції муніципальних утворень, що обумовлює юрисдикцію лише на певній території, підпорядкованість лише закону та підзвітність виборцям, що виключає можливість впливу на виборну особу з боку інших адміністративно-управлінських структур та осіб, що є достатньо суттєвим антикорупційним фактором; 4) надання права поліцейським агентствам (у межах своєї юрисдикції на рівні муніципальних утворень) на проведення розслідування злочинів та передачу справи до суду.

Література

1. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Лозинський Ю.Р. Правове регулювання правоохоронної діяльності: навчальний посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2018. 323 с.
2. Асямов С.В., Миразов Д.М., Таджиев 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.
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. 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.

5. Ратушняк В. І. Адміністративно-правові засади управління міліцією громадської безпеки в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Х., 2013. 212 с.

6. Зарасило В.О., Басс В.О., Курилін І.Р., Братков С.І. Організація діяльності поліції зарубіжних країн: навчальний посібник. К.: Академія управління МВС, 2007. 250 с.

7. 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.

8. Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org DFJP) du 17 novembre 1999. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2000/57/fr>.

9. Роше С. Федерализм и различия полицейских систем. Женева: Издатель Procon Ltd., 2011. 66 с.

10. Le Département fédéral de justice et police. URL: <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/le-dfjp/organisation.html>.

11. Hulak D.V. Switzerland Police. Patrol activities. *Діяльність патрульної поліції (зарубіжний досвід): збірник тез доповідей учасників XX Ювілейної міжнародної студентської науково-практичної конференції іноземними мовами, присвяченої 25-річчю ХНУВС (м. Харків, 19 квітня 2019 року)*. Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2019. С. 92-93.

АНОТАЦІЯ

Акцентовано увагу на тому, що організаційні заходи з боротьби та профілактики корупції в Державній митній службі України схожі на заходи роботи з персоналом, проте, мають децю глибший зміст, адже їх призначенням є не тільки виховання службовців відомства та формування в них переконань про неможливість вчинення корупційних злочинів, але й удосконалення самого процесу функціонування всього відомства з метою недопущення виникнення ситуацій в яких корупційна складова мала б місце.

Наголошено, що важливу групу організаційних заходів із забезпечення запобігання та протидії злочинності становлять процедури та механізми відомчої координації та контролю Держмитслужби. Дію зазначених заходів направлено на поставлення чітких цілей та встановлення векторів роботи митних органів та підрозділів апарату Державної митної служби України з питань протидії та запобігання злочинності, а також здійснення контролю за процесом реалізації поставлених управлінських завдань. Систему подібних заходів становлять наради керівництва органів та підрозді-

лів Держмитслужби, надання методичних та практичних вказівок, перевірка поточної діяльності митних органів керівництвом Держмитслужби, видання наказів щодо проведення тих чи інших практичних заходів правоохоронного впливу на злочинність і таке інше.

Аналіз конкретних прикладів організаційних заходів, які здійснюються Державною митною службою України із запобігання та протидії злочинності в митній сфері дали можливість вказати, що це система взаємопов'язаних, юридично-значимих процедур, механізмів та операцій, направлених на формування ефективного штату службовців митних органів, боротьбу та профілактику корупції в середині відомства, організацію та забезпечення взаємодії служби, її органів та підрозділів із національними правоохоронними відомства і міжнародною спільнотою, а також чинення координаційно-контрольного впливу на структурні елементи з метою підтримки високого ступеня ефективності роботи із запобігання та протидії злочинності.

Ключові слова: організаційні заходи, Державна митна служба, протидія та запобігання злочинності.