

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У КРАЇНАХ СВІТУ

Юнін О. С., Лошицький М. В.

ВСТУП

Курс на зміцнення державності в Україні, охорону прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення верховенства права в усіх сферах суспільного життя залишається одним із головних напрямів державного будівництва. Подальший теоретико-правовий розвиток інституту поліції у країнах світу, розвиток демократії, забезпечення прав і свобод громадян нерозривно пов'язані з підвищенням якості й ефективності діяльності правоохоронних органів, одне із головних місць серед яких належить Національній поліції.

За таких умов виникає потреба у дослідженні організаційних основ роботи підрозділів муніципальної та кримінальної поліції, кадрового забезпечення діяльності поліції зарубіжних країн, а також вивчення ефективних підходів під час здійснення реформ у країнах світу з розвинутою поліцейською функцією, проте проблеми використання міжнародного досвіду правоохоронної діяльності спеціально не вивчалися, а в уже наявних наукових працях ці питання досліджувалися фрагментарно, без комплексного підходу. Таким чином, глибоке дослідження проблем зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності підрозділів поліції та можливостей його застосування в Україні є особливо актуальним.

Однак, на жаль, у вітчизняній літературі зовсім не звертається увага на необхідність наближення правових підстав, на яких ґрунтується адміністративна діяльність Національної поліції України, до поліцейського законодавства країн світу та практики його застосування, що суттєво впливає на ефективність діяльності вітчизняних правоохоронних органів. Особливо ретельно необхідно вивчати передовий досвід поліцейської діяльності у країнах із розвинутою поліцейською функцією, оскільки однієї імплементації поліцейського законодавства у законодавчу практику України недостатньо для реального підвищення якості роботи поліції України.

Поліцейськими силами країн світу з розвинутою поліцейською функцією досягаються суттєві позитивні результати протидії правопорушенням, а тому бажання скористатися відповідним досвідом виглядає

цілком природним. Актуальність дослідження ґрунтується також на необхідності подолання суперечностей між потребою застосування світових стандартів забезпечення прав і свобод людини та відсутністю належного теоретико-методологічного й науково-прикладного підґрунтя реалізації нових підходів до вдосконалення поліцейської діяльності в Україні.

Окремі питання вивчення та використання світового досвіду поліцейської діяльності тією чи іншою мірою висвітлювалися у працях таких українських та іноземних учених, як О. М. Бандурка, М. М. Биргеу, А. В. Губанов, В. В. Доненко, В. О. Заросило, І. В. Зозуля, І. Б. Коліушко, С. Я. Коненко, Б. С. Крилов, В. С. Куїбіда, Д. П. Калаянов, М. В. Лошицький, Н. П. Матюхіна, В. І. Олефір, О. І. Остапенко, Ю. І. Осипов, О. С. Проневич, А. В. Сергєєв, А. В. Самотуга, В. О. Січкара, О. О. Телічкін.

Проте, незважаючи на проведені дослідження зарубіжного досвіду, сьогодні відсутній комплексний аналіз роботи поліції у сфері надання послуг, яка розповсюджується як на підрозділи, що забезпечують публічний порядок і публічну безпеку, так і на підрозділи кримінальної поліції. Не досліджено особливості функціонування та сучасних підходів до вдосконалення кадрового менеджменту поліцейських підрозділів у країнах світу з розвиненою поліцейською функцією, не опрацьовано можливості його застосування у практиці управління персоналом органів внутрішніх справ України. Запропонований дослідницький матеріал є актуальним, у його змісті розглянуто діяльність основних галузевих поліцейських підрозділів країн світу з розвиненою поліцейською функцією та визначено шляхи використання їх позитивного досвіду роботи в організаційній роботі підрозділів поліції України.

1. Етимологічно-історичні передумови виникнення та розвитку поліцейських підрозділів

Поліція сьогодні – це невід’ємний атрибут будь-якої держави світу. У кожного народу, котрий створив свою державу, неминуче виникала потреба у формуванні особливого апарату, на який було би покладено функції охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю. Згодом такі апарати отримали назву поліції. У розумінні сучасної людини поліція – це організація спеціальним чином підготовлених фахівців у сфері боротьби із правопорушеннями.

Термін «поліція» почав використовуватися відносно недавно. Слово походить від латинського «*politia*» (цивільна адміністрація) та грецького «*поліс*» (місто). Саме цим терміном давньогрецький мислитель і громадський діяч Аристотель називав міське або державне управління.

У цьому ж значенні воно вживалося й у латинській мові у формі «*politia*» в офіційному і науковому лексиконі Стародавнього Риму та Візантії¹.

Наприкінці XIV ст. цей термін активно почали використовувати у Франції та Німеччині. Французьким словом «*police*» і німецьким «*polizei*» майже до XVIII ст. визначалася вся сукупність справ світського управління. Згодом цей термін отримав вужче значення². Під ним почали розуміти діяльність уряду, спрямовану на забезпечення громадського порядку. Із 20-х рр. XVIII ст. він зазвичай вказував на систему адміністративних органів, призначених для боротьби із правопорушеннями. Відтоді терміном «поліція» стали позначати відповідні організації у Європі, а згодом і в усьому світі.

Також зазначимо, що термін «поліція» має кілька офіційних визначень:

1) управління державою (адміністрація), система особливих органів нагляду та примусу, а також внутрішніх військ;

2) система особливих органів із охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю;

3) військова поліція – служба у збройних силах деяких держав (США, Великій Британії, Німеччині), яка контролює дорожній рух, здійснює затримання дезертирів, розслідування злочинів³.

Співробітники поліції – це особи, наділені державою повноваженнями щодо захисту життя, прав і свобод, власності людини та забезпечення громадського порядку. Їхні права дозволяють легітимне застосування сили. Цей термін більше пов'язується з державними поліцейськими службами, що наділені повноваженнями здійснювати поліцейські функції держави у рамках певно визначеної території.

Правоохоронна діяльність становить лише частину поліцейської діяльності, але головним її завданням залишається підтримання правопорядку. У деяких державах (кінець XVIII ст. – початок XIX ст.) поліція розвивалася у контексті підтримання класової системи та захисту приватної власності.

Альтернативними назвами для поліцейських органів є: жандармерія, поліцейський департамент, поліцейська служба, правоохоронні органи,

¹ Реформирование полиции в странах центральной и восточной Европы / П. Абрахам, Д. Бакрач, А. Бек и др. ; под ред. М. Капарини, О. Маренина; предисл. А.Н. Ярмыш. Киев : Задруга, 2005. С. 3.

² Polizeyские постановления иностранных государств. Пруссия (Бреславль, Познань). Австрия. Саксония. Ирландия. Т. 3. Санкт-Петербург : Тип. Имп. Акад. наук, 1866. С. 5–6.

³ Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России : дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 1997. С. 26.

а їхні члени можуть бути поліцейськими офіцерами, військовими шерифами, констеблями, рейнджерами тощо⁴.

Історія виникнення спеціалізованих підрозділів з охорони громадського порядку почалася ще за часів античності. Функції із забезпечення правопорядку покладалися здебільшого на військо, яке було єдиним універсальним інструментом як для захисту держави від зовнішніх ворогів, так і для підтримання правопорядку всередині країни. З розвитком цивілізації поступово зростала спеціалізація державних інститутів. Поліція почала відокремлюватися від армії й обцинних органів управління та перетворюватися на самостійну інституцію. У країнах із монархічною формою правління, і в республіках поліція здійснювала однакові функції. Вона виступала основним знаряддям органів влади в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю.

У Єгипті регулярні поліцейські формування виникли у період Нового царства (XVI–XII ст. до н.е.). Його правителями були створені явна і таємна поліція, сторожа каналів і кордонів, а також служба охорони фараонів і сановників (праобраз сучасної служби «security»)⁵. Особлива увага приділялася нагляду за рабами. Керівництво поліцейськими силами було централізоване. Воно покладалося на одного з найвищих сановників – «джатті», котрий безпосередньо підпорядковувався фараонові⁶. За такою самою схемою функціонували поліцейські підрозділи і в інших «східних деспотіях» – Вавилоні, Індії, Китаї⁷.

В Афінах до складу поліції входили лучники (як піші, так і кінні), їх готували із рабів-вільновідпущеників, оскільки громадяни Афін не вважали поліцейську службу почесною.

Серед давньогрецьких міст-держав окремо стояла Спарта. Вона мала досить добре організовані поліцейські органи. Найвища адміністративно-поліцейська влада належала колегії ефорів, яка організовувала таємне стеження за рабами-ілотами, а також неповноправними громадянами й іноземцями. Періодично стосовно цих категорій мешканців Спарти проводилися неспровоковані поліцейські репресії⁸.

⁴ Сучасні поліцейські служби розвинених держав світу. *Історія органів внутрішніх справ*. Ч. II (XX ст.): навчальні матеріали до спецкурсу. Харків, 1999. С. 26.

⁵ Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2003. С. 96.

⁶ Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России: дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 1997. С. 37.

⁷ Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. Москва, 2002. С. 39.

⁸ Історія органів внутрішніх справ: навчальні матеріали до спецкурсу. Кіровоград, 2003. С. 40.

В епоху Античного Риму повноваження із примусу належали всім громадянам, а також інститутам держави у сфері їхньої діяльності. Чиновники (магістрати) мали право превенції, тобто примусу до виконання своїх розпоряджень, причому оскарженню їхні дії не підлягали. У розпорядженні вищих магістратів для здійснення примусу були особливі посадові особи – ліктори, віатори й еділи. Ці посади вважалися престижними не лише серед звичайних громадян, а й серед патриціанської аристократії⁹.

У I ст. до н.е. імператором Октавіаном Августом було створено спеціальне формування вигілів («ті, що не сплять»), що цілодобово здійснювало охорону порядку, державного та приватного майна у межах Риму. Воно поділялося на сім когорт загальною чисельністю 7 тис. чол. Керував вигілами голова міської адміністрації – префект, який до того ж мав повноваження розглядати кримінальні та цивільні справи. На решті території імперії керівництво регулярними поліцейськими силами покладалося на командира імператорської гвардії, а в неіталійських провінціях – на намісників (проконсулів). За часів імператора Луція Елія Аврелія Комода на Апеннінах у 180–185 рр. з'явилися особливі підрозділи охорони для забезпечення безпеки підданих і вантажів під час перевезення. Вони дислокувалися на основних торгових шляхах (так звані «станції»). Згодом ці підрозділи поширилися по всій території імперії¹⁰.

Специфіка розвитку державності в епоху феодалізму впливала на формування основ організації та функціонування поліції. Типовим для країн світу стало виникнення майже у кожній сеньйорії поліцейських сил, цілком незалежних від центральної влади. Перетворення поліції на орган, покликаний забезпечити дотримання правопорядку в національному масштабі, відбулося лише в епоху абсолютизму¹¹. Цей процес проходив в Іспанії, Австрії, Пруссії, Франції протягом XV–XVII ст. Своєрідний «ренесанс» централізованого керівництва поліцією супроводжувався у країнах світу безпрецедентною, всеохоплюючою та ретельною регламентацією всього, що, на думку правлячої верхівки, стосувалося державної безпеки та благоустрою, а також надзвичайним

⁹ Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2003. С. 99.

¹⁰ Історія органів внутрішніх справ: навчальні матеріали до спецкурсу. Кіровоград, 2003. С. 40.

¹¹ Гессен В.М. Лекции по полицейскому праву. Санкт-Петербург: Типография «Север», 1907–1908. С. 33.

розширенням повноважень поліцейських органів. Виникла так звана «поліцейська держава»¹².

У Франції тоді функціонували підпорядковані короні значні поліцейські сили у провінціях, містах, на головних шляхах, а також спеціалізовані органи, котрі призначалися для проведення попереднього слідства, здійснення політичного розшуку тощо. Юрисдикція поліції визначалася головним чином адміністративним шляхом – королівськими едиктами й ордонансами¹³. У 1667 р. було запроваджено посаду генерал-лейтенанта поліції, на якого покладалися обов'язки керівництва поліцейськими формуваннями країни. У регіонах відповідні функції виконували «інтенданти поліції», юстиції та фінансів, що також збирали податки до державної казни та командували дислокованими на місцях військами.

XV–XVII ст. для багатьох німецьких держав – це період «поліцейських регламентів», в основу яких покладено намагання «впорядкувати» всі сфери суспільного життя шляхом його детальної регламентації та створення розгалуженої системи установ, призначених стежити за реалізацією адміністративно-поліцейських приписів. Поліцейські формування у таких умовах були спроможні на свій розсуд придушувати будь-які дії, що несли загрозу владі¹⁴.

По-іншому склалася ситуація у Великій Британії. Доктрина «поліцейської держави» не була тут значно поширена. Навпаки, в Англії й Уельсі (а згодом і в Шотландії) інтенсивно розвивалися процеси становлення та зміцнення місцевого самоврядування і, відповідно, децентралізація поліції. Керівництво та контроль за нею вже із XIV ст. було сконцентровано у руках «мирової» юстиції в особі місцевих суддів-дворян¹⁵. Саме вони несли відповідальність за здійснення на місцевому рівні давньої королівської прерогативи забезпечення правопорядку. Власне кажучи, поліцейські функції покладалися до початку XIX ст. на громадян: кожен домовласник давав клятву сприяти розшуку та

¹² Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2003. С. 103.

¹³ Юнін О.С. Порівняльна характеристика поліції Франції та Німеччини. *Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України*. 2004. № 4. С. 145.

¹⁴ Проневич О.С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз : монографія. Харків : НікаНова, 2011. С. 248.

¹⁵ Басс В.О. Організаційно-правові засади створення місцевої міліції в Україні: порівняльний аналіз з діяльністю муніципальної поліції зарубіжних країн : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Акад. упр. МВС. Київ, 2010. С. 33.

покаранню злочинців і зобов'язувався відслужити один рік як констебль¹⁶.

Наприкінці XVIII ст. у більшості континентальних європейських країн, насамперед у Франції, ідея «поліцейської держави» виявила свою неефективність: всебічне поліцейське піклування про «безпеку та добробут» негативно впливало на економічний і політичний розвиток країни. Поштовхом до постабсолютистського реформування національних поліцейських систем були демократичні настанови Великої французької революції 1789 р., викладені у Декларації прав людини та громадянина, однак у самій революційній Франції положення декларації не були втілені в життя. Навпаки, ця країна стала прикладом масового політичного терору, що ґрунтувалося на так званій «революційній законності». Він особливо поширився за часів якобінської диктатури. Саме тоді виник відомий Комітет громадської безпеки, головним завданням якого було переслідування контрреволюціонерів. Його роль стрімко зросла після ухвалення 17 вересня 1793 р. «Декрету про підозрілих». Він проголошував таким кожного, хто не схвалював практику якобінських диктаторів, мав кровні зв'язки із дворянами, служив у них (якщо не було беззаперечних доказів революційності), хто не був у змозі довести, за який кошт він існує¹⁷. Декрет наказував ізолювати підозрілих від суспільства. Якщо були наявні доказові матеріали, заарештовані підлягали суду, якщо ж доказів бракувало, вони залишалися під арештом невизначений час. 10 червня 1794 р. було ухвалено ще один декрет про революційний трибунал¹⁸. Ним вводилося поняття «ворог народу». Його точного визначення декрет не містив, проте встановлював лише один вид покарання для «ворогів народу» – смертну кару. Згідно з положеннями цього декрету попереднє слідство у справах, що розглядалися у трибуналі, та захист скасовувалися. Для звинувачення особи було достатньо лише переконання присяжних. Вирок міг означати або повне виправдання (що траплялося досить рідко), або смертну кару¹⁹.

¹⁶ Крылов Б.С. Полиция Великобритании: основные черты организации и деятельности. Москва, 1974. С. 6–12.

¹⁷ Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России : дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 1997. С. 34.

¹⁸ Басс В.О. Організаційно-правові засади створення місцевої міліції в Україні: порівняльний аналіз з діяльністю муніципальної поліції зарубіжних країн : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Акад. упр. МВС. Київ, 2010. С. 38.

¹⁹ Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. Москва, 2002. С. 292–293.

Під час революції королівську поліцію було розформовано, а багатьох її службовців засуджено як «ворогів народу» або знищено без суду. Охорона встановленого порядку здійснювалася за допомогою загонів національної гвардії, котрі формувалися на поліцейській основі. Командування ними у Парижі та провінціях покладалося на комісарів Конвенту та «якобінські клуби» – своєрідні органи керівництва партією²⁰.

У післяреволюційний період у Франції вперше у світовій історії була розроблена й активно реалізовувалася достатньо чітка та послідовна доктрина поліцейської діяльності, яку згодом запозичили інші країни. Вона багато в чому послужила основою для сучасного розуміння ролі поліції у демократичному суспільстві. Головна заслуга у цьому належала Жозефу Фуше (1759–1820 рр.), що перебував на посаді міністра поліції за часів правління Директорії, у роки Консульства, Імперії та реставрованої у Франції легітимної монархії. Ця доктрина ґрунтувалася на ідеї про надзвичайну важливість поліцейської роботи для суспільства та її універсальне значення для будь-якого політичного режиму²¹.

Доктрина визнавала необхідним максимальну централізацію керівництва силами охорони правопорядку. На практиці це проявилось у призначенні комісарів поліції у всіх містах імперії та передачі під контроль міністерства підрозділів жандармерії та в'язниць. Міністр спрямував поліцію на службу справедливості в інтересах усього суспільства, а не окремих класів чи соціальних груп. До головних завдань цього державного інституту він відносив попередження злочинів і застосування насильницьких заходів для відновлення та підтримання правопорядку, причому першому віддавалася явна перевага.

Принципи Фуше передбачали, що головними для функціонування поліції є законність і відповідальність перед народом. На доктрину Фуше вплинула його прихильність до ідеї «міцної влади», здатної протистояти не лише кримінальній злочинності, але й будь-якій загрозі для держави з боку екстремістів як лівих, так і правих поглядів. Причому за тих умов функція забезпечення державної безпеки розглядалася як пріоритетна. У зв'язку з цим органи політичного розшуку було перетворено на основну ланку поліцейської системи, якою безпосередньо керував міністр. Їхня агентура пронизувала всі прошарки французького соціуму й активно діяла за кордоном²².

²⁰ Мачковский Г.И. Полиция Франции: организация, кадры, уголовно-процессуальная деятельность. Москва : ВНИИ МВД СССР, 1972. С. 20.

²¹ Там само. С. 29.

²² Шишкарев С.П. Полицейская система Франции : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2001. С. 8.

Дуже жорсткі заходи застосовувалися не лише до політичної опозиції, але і до кримінальних елементів. Особливу роль у цьому процесі відіграв Наполеон Бонапарт. Будучи палким прихильником зміцнення правопорядку, він ініціював надзвичайні каральні акції проти численних зграй розбійників, що тероризували французькі провінції. У країні з листопада 1799 р. почалася справжня війна зі злочинністю²³.

За перші місяці правління Бонапарта найбільш небезпечні та чисельні угруповання злочинців були знищені, а до весни 1800 р. проблема бандитизму взагалі вирішилася. Цей факт суттєво зміцнив суспільну підтримку Наполеона. Згодом він поширив цю практику майже на всі окуповані країни Європи. Французький досвід показав, що в умовах розгулу злочинності саме надзвичайно жорсткі заходи дають позитивний ефект у подоланні криміналітету й корупції, а це призводить до зміцнення державності²⁴.

Безперечно, організаційно-правові принципи функціонування поліцейських сил у країнах світу в XIX–XX ст. зумовлювалися не лише впливом розповсюджених у суспільстві демократичних ідей, але і національно-історичною специфікою²⁵.

2. Генеза поліцейської діяльності у країнах із різними підходами до реалізації поліцейської функції

Правоохоронна діяльність у Стародавньому Китаї здійснювалася префектами. Поняття «префект» у Китаї існує вже протягом багатьох сторіч. Префектурна система розвивалася як у Чу, так і в Інь царствах періодів Весни й Осені. В Інь кожен префект мав обмежену владу та період існування.

У Стародавньому Китаї префектами були урядові службовці, призначені місцевими магістратами, котрі були підзвітні вищій владі – уряду, що призначався зазвичай імператором. Префекти здійснювали нагляд за цивільною адміністрацією своїх префектур, тобто юрисдикцією. Зазвичай префекти були підзвітні місцевим магістратам, натомість сучасні поліцейські підзвітні суддям. За кожним префектом були закріплені субпрефекти, які допомагали їм здійснювати

²³ Файкс Г. Большое ухо Парижа. Французская полиция: история и современность. Москва : Юр. лит., 1981. С. 92–93.

²⁴ Тарле Е.В. Наполеон. Минск : Беларусь, 1992. С. 92–93.

²⁵ Басс В.О. Організаційно-правові засади створення місцевої міліції в Україні: порівняльний аналіз з діяльністю муніципальної поліції зарубіжних країн : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Акад. упр. МВС. Київ, 2010. С. 42.

правоохоронну діяльність. Деякі префекти відповідали за розслідування злочинів, як і сучасні поліцейські слідчі (детективи)²⁶.

Концепція «префектурної системи» поширилася і на культуру інших країн – Кореї та Японії. Правоохоронна діяльність у Стародавньому Китаї була достатньо прогресивною і припускала існування префектив-жінок, тож можна стверджувати, що ще тоді було закладено основи гендерної рівності.

Стосовно Римської імперії можна зазначити, що концепція поліцейських сил як органу, який забезпечує захист правопорядку та дотримання законів, впливає з використання формуваль для охорони миру та спокою, наприклад, Преторіанська Гвардія у Стародавньому Римі. Римська імперія, до речі, досягла значних успіхів у способах розвитку законності. Ця система існувала до розпаду імперії, а її вплив відчувався ще протягом Середніх віків.

Майже в усій імперії, безперечно, більше армія, аніж поліція забезпечувала безпеку. Міські наглядачі наймалися місцевими жителями для забезпечення безпеки. Безпосередньо у Римі місцеві відповідали за правопорядок і діяли як визнана поліцейська сила. Магістрати, як прокуратор із судових виконань і квестори, розслідували злочини. Не було єдиної концепції публічного обвинувачення. Так, постраждалі від злочину сім'ї самі організовували та керували процесом обвинувачення²⁷.

Римська імперія мала досить ефективну правоохоронну систему. За правління Августа, коли держава налічувала 1 млн жителів, було створено 14 палат, які захищалися сімома групами з тисячі чоловік і звалися черговими. Вони охороняли від пожежі та виконували обов'язки нічних наглядачів. Якщо виникала потреба, чергові могли викликати на допомогу преторіанців. На початку V ст. здійснення поліцейських завдань стало функцією голів роду та держави²⁸.

Середньовічна Англія, що належала до англосаксонської системи забезпечення публічного порядку із часів нормандського завоювання, була приватною системою з оплати церковної десятини на чолі з констеблем, яка базувалася на соціальному обов'язку добропорядної поведінки всіх. Міські лорди та панство відповідали за забезпечення

²⁶ Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 1997. С. 42.

²⁷ Історія органів внутрішніх справ : навчальні матеріали до спецкурсу. Кіровоград, 2003. С. 124.

²⁸ Поліцейська освіта (за матеріалами зарубіжних видань) : інформаційний бюлетень / редкол. : В.К. Колпаков, В.А. Ліпкан та ін. ; пер. з англ. Н.П. Макаренко. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2010. С. 5–7.

порядку на їхніх землях і призначали констебля, зазвичай безоплатно, для реалізації політики виконання та дотримання законів.

Констебль мав обов'язки заарештовувати злочинців і тримати їх під вартою. Тривалий час посада констебля була неоплачуваною, громадяни виконували ці обов'язки по черзі. Через це посада констебля не була популярною, до середини XVI ст. заможні громадяни наймали собі заступників, аби самим не виконувати цю роботу. Цей факт можна вважати першим зародком формування поліцейського апарату. Із часом ця практика значно поширилася, проте, якість поліцейської роботи погіршилася.

В Англії система шерифів, головних магістратів, присяжних, котрі розслідували злочини, існувала для підтримання безпеки та правопорядку²⁹.

Після норманського завоювання ці інституції залишилися, хоч їхня роль і змінилася. Шерифи переважно відповідали за підтримання правопорядку, хоча й захищали короля та його інтереси.

В Об'єднаному Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії розвиток поліції відбувався значно повільніше, аніж в усій Європі. Функція британської поліції історично була замінена приватними наглядачами (які існували з 1500 р. та брали безпосередню участь у затриманні злочинців). Перші фінансувалися приватними особами й установами, а другі отримували приватні нагороди за затримання злочинців, котрі були змушені повернути вкрадену власність або сплатити реституції, що і можна вважати першими спробами надання послуг населенню у сфері правоохоронної діяльності у такий спосіб³⁰.

У 1737 р. король Джордж II почав сплачувати наглядачам Лондону з податків, започаткувавши зміни в урядовому контролі, а у 1750 р. Генрі Філдінг створив структуру із квазіпрофесійних констеблів. Справа Мак Деніел стала стимулом для поліції, яка не залежала би від приватних винагород, а мала державне фінансування. Згодом, у 1828 р., існували поліцейські об'єднання із 45 парафіян у радіусі 10 миль навколо Лондона, які фінансувалися із приватних джерел³¹. Слово «поліція» було запозичене Англією із французької у XVIII ст., тривалий час воно вживалося до поліцейських континентальної Європи, зокрема у Франції. До XIX ст. слово «поліція» офіційно згадувалося у Великій Британії при

²⁹ Крылов Б.С. Полиция Великобритании: основные черты организации и деятельности. Москва, 1974. С. 20–23.

³⁰ Матюхіна Н.П., Скідченко О.А. Поліцейські сили в Британії. Police force in Britain : навчальний посібник. Харків : «Основа», 2002.

³¹ Садлер Дж., Лобанов В. Повышение эффективности работы органов местной власти: опыт Великобритании. *Проблемы теории и практики управления*. 2001. № 2. С. 83–84.

призначенні Комісара поліції у Шотландії 1714 р. та створенні морської поліції 1798 р. (створено для захисту торговельних суден у портах Лондона).

30 червня 1800 р. актом уряду Шотландії було створено поліцію Глазго. Це був перший професійний поліцейський орган у країні, який відрізнявся від попередніх правоохоронних утворень тим, що був поліцейським органом. Інші шотландські міста почали переймати цей досвід і створювали власні поліцейські органи згідно з актами Парламенту.

Перший організований поліцейський орган в Ірландії було створено відповідно до Акта 1814 р. Ірландський акт 1822 р. став початком створення Королівського Ірландського Констебля. Першим його завданням стала силова конфіскація церковної десятини протягом війни, яку підтримали англійські священники, майже все католицьке населення і протеріанські меншини. Згідно з цим актом у кожній адміністративній одиниці створювався поліцейський орган на чолі з керівним констеблем та інспекторами, що були підконтрольні цивільній адміністрації замку Дубліна. До 1841 р. такий орган налічував понад 8 600 осіб, проте у 1836 р. відбулися його раціоналізація та реорганізація, а наступного року було опубліковано перший кодекс норм констебля. Дисципліна була суворою, а оплата невисокою. На тлі ірландської злиденності поліція виглядала не ліпше. Вона захищала лордів і їхню власність від злочинних нападів³².

У Лондоні нічні наглядачі були першими оплачуваними правоохоронними органами у країні. З 1663 р. їм доручалося охороняти вулиці. 29 вересня 1829 р. Актом столичної поліції, прийнятим Парламентом, серу Роберту Пілу дозволялося створити Столичну поліцію Лондона. Цим актом проголошувалася превентивна роль поліції як органу залякування³³.

Основною концепцією діяльності столичної поліції були попередження злочинів і контроль над злочинністю. Її діяльність відбувалася за принципами співробітництва з населенням і народним судом. Поліція була добре організованим органом із суворою дисципліною. Ідея створення Столичної поліції, швидко переживши скептичне ставлення громадян до цієї організації, поширилася на все королівство.

³² Матюхіна Н.П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління : монографія. Харків : Консум, 2001. С. 12–13.

³³ Поліцейська освіта (за матеріалами зарубіжних видань) : інформаційний бюлетень / редкол. : В.К. Колпаков, В.А. Ліпкан та ін. ; пер. з англ. Н.П. Макаренко. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2010. С. 7–10.

Поліцію часто іменували Боббіс, або Пілерс, на честь сера Роберта (Боббі) Піла, який реалізував Акт поліції. Вона стала взірцем для поліцейських органів багатьох країн, таких як США та більшої частини Британії. Боббіс можна досі знайти у багатьох країнах-членах Співдружності націй.

У Британській Північній Америці поліцейські обов'язки виконували обрані офіційні особи. Наприклад, шерифський офіс Нью-Йорка було створено у 1626 р. За колоніальних часів правоохоронні функції покладалися на обраних шерифів. У Канаді Королівську поліцію було створено у 1729 р., у 1834 р. – Торонтську поліцію, а у 1838 р. – поліцію у Монреалі та Квебеку. Національний орган, Поліція домініону, був створений у 1868 р. Спершу Поліція домініону забезпечувала безпеку парламенту, проте із часом її обов'язки розширилися. Відома Північно-західна кінна поліція була створена у 1873 р. В Австралії із прийняттям Поліцейського регулятивного акта 1862 р. була сформована Ново-південноуельська поліція, котра охопила всі поліцейські організації, які діяли у колонії Нового Південного Уельсу³⁴.

Сучасна поліція Європи має прецедент, відомий як братства, що були мирними зібраннями озброєних людей, характерними для міст середньовічної Іспанії, особливо Кастилії. Оскільки іспанські королі часто не могли забезпечити захист, у XII ст. муніципальні захисні ліги почали об'єднуватися проти бандитів і місцевих злочинців, а також проти незаконних дій знаті.

Ці об'єднання створювалися як тимчасові, але згодом стали тривалими. Перша письмова згадка про формування братства з'явилася, коли городяни та селяни півночі об'єдналися для захисту палігримів від грабіжників на дорогах.

Упродовж Середньовіччя міста часто об'єднували власні сили для захисту шляхів, що їх зв'язували, таким чином розширюючи і політичні цілі. Серед найбільш міцних була ліга Північної Кастилії та басків. Однією з перших дій після успішної війни було створене Фердинандом та Ізабеллою Кастильською централізоване й ефективне «Святе братство» – національний поліцейський орган. Вони залучили чинне братство до цілей генеральної поліції, яка була підзвітною посадовцям і мала широкі повноваження та невід'ємну юрисдикцію навіть у справах столиці. Первинні братства існували як міська поліція до 1835 р.³⁵

³⁴ Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2002. С. 12.

³⁵ Баймуратов М.О., Делінський О.А. Міжнародно-правові аспекти становлення і розвитку європейської безпеки на порозі XXI століття : монографія. Одеса, 2004. С. 127.

Стосовно Франції слід зазначити, що жандармерія прямо походить від Маршалу, стародавнього режиму, більш відомого своєю французькою назвою Марешозе. За часів Середньовіччя у Франції існувало дві високі посади з поліцейськими повноваженнями: Маршал Франції та Констебль Франції. Військові поліцейські повноваження Маршала Франції були делеговані Маршалу, влада якого була відома як Маршалія, оскільки повноваження безпосередньо надходять від Маршала. Маршалія датується кінцем Столітньої війни, проте деякі історики знаходять її слід ще на початку XII ст. Інша організація поліції підпорядковувалася Констеблю Франції. Поліція функціонувала як військовий орган до 1337 р. За часів короля Франциска I (1515–1547 рр.) Марешозе були об'єднані з поліцією на чолі з Констеблем. Таким чином, це об'єднання було відоме як Марешозе або, формально, Констебль і Маршал Франції. Протягом революційного періоду керівники Марешозе перебували під місцевою конституційною владою. Як наслідок, Марешозе, назва якого була певним чином пов'язана з королем, не було розпущено, а перейменовано у 1741 р. у Національну жандармерію. Склад і цілі залишилися майже незмінними, однак Жандармерія, на противагу Маршалії, була повністю військовою силою³⁶.

Перший поліцейський орган у сучасному розумінні було створено урядом короля Людовіка XIV у 1667 р. для охорони Парижа – тоді найбільшого міста Європи. Королівський указ, виданий парламентом Парижа 1 березня 1667 р., створював посаду генерал-лейтенанта поліції, який мав очолити новий поліцейський орган і визначити завдання поліції, тобто забезпечити мир і спокій приватного та громадського життя, захищаючи місто від того, що може викликати занепокоєність і тривогу.

Цей орган уперше очолив Габріель Ніколас де ля Рейні, який мав під своїм керівництвом 44 комісарів поліції. Із 1709 р. ці комісари почали допомагати інспекторам поліції. Місто Париж було поділено на 16 районів, що охоронялися комісарами, кожен належав до відповідного району та сприяв зміцненню бюрократії. Схема поліції Парижа була розповсюджена по всій Франції королівським указом у жовтні 1699 р., результатом якого було створення посади генерал-лейтенанта поліції у найбільших містах Франції³⁷.

Після Великої французької революції Наполеон I своїм указом від 17 лютого 1800 р. реорганізував поліцію у Парижі та інших містах із

³⁶ Юнін О.С. Порівняльна характеристика поліції Франції та Німеччини. *Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України*. 2004. № 4. С. 144.

³⁷ Файкс Г. Большое ухо Парижа. Французская полиция: история и современность. Москва : Юр. лит., 1981. С. 144.

чисельністю понад 5 тис. осіб. 12 березня 1829 р. декретом уряду було створено першу формену поліцію, яка згадується як перша поліція у світі у форменому одязі.

Досить цікавою є правоохоронна система США. Так, вони мають правоохоронну систему, створену на зразок правоохоронної системи сучасної Англії.

У 1789 р. було створено службу Маршала у США, слідом за утвореною Парковою поліцією. Перші міські поліцейські організації було створено у Філадельфії у 1750 р., Річмонді та Вірджинії – у 1807 р., Бостоні – у 1838 р. Американську секретну службу, яка протягом певного часу була головним органом федерального уряду і проводила розслідування, було створено у 1865 р.³⁸.

Після Громадянської війни правоохоронна діяльність стала більш воєнізованою, збільшилося використання військових рангів і форменого одягу. Слід зазначити, що шерифські округи не мали уніформи та не додержувалися військової ієрархії.

На Старому заході Америки поліція була недорозвиненою. Армія часто забезпечувала правоохоронну діяльність за допомогою шерифа з обмеженими ресурсами та тимчасово створеними об'єднаннями місцевих жителів, такий порядок і досі існує у Південних Штатах. Громадські установи доповнювалися приватними контрактниками на зразок Національного детективного агентства Пінкертона, котре наймало на роботу громадян, бізнесменів, місцевих і федеральних чиновників. Чисельність цього агентства перевищувала чисельність армії США³⁹.

Останніми роками, як додаток до основних федеральних сил, створювалися допоміжні поліцейські організації для захисту визначених територій. Ці райони відомі як райони попередження злочинів, райони безпеки⁴⁰.

Перша половина ХХ ст. для багатьох країн світу – це період, коли процеси розвитку авторитарної ідеології (обмеженої правоохоронної функції) та її поширення у масах відбуваються надто інтенсивно та досягають свого щонайвищого рубежу, трансформувались у тоталітаризм. Після перемоги більшовизму в Росії виникають тоталітарні

³⁸ Крылов Б.С. Полиция США. Основные черты организации и деятельности : учебное пособие. Москва : МВШ МВД СССР, 1972. С. 25.

³⁹ Савченко А.В. Федеральні правоохоронні органи США: місяця, організаційна структура та застосування кримінального законодавства. Київ : «Текст», 2003. С. 46.

⁴⁰ Поліцейська освіта (за матеріалами зарубіжних видань) : інформаційний бюлетень / редкол. : В.К. Колпаков, В.А. Ліпкан та ін. ; пер. з англ. Н.П. Макаренко. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2010. С. 18.

режими в Італії, Німеччині, Іспанії, Португалії, Японії, Китаї, державах Східної Європи та ін.⁴¹.

Найбільш чітко такий принцип тоталітаризму, як «все в державі, нічого зовні держави, нічого проти держави» визначив перший ідеолог фашизму Б. Муссоліні. Як показує світовий досвід, реалізація цих принципів припускала і припускає (незалежно від країни): проголошення однієї ідеологічної доктрини єдино істинною й обов'язковою, прагнення контролювати не тільки дії, але і думки, свідомість населення, концентрацію влади у руках могутньої держави, керованої вождем, підкорення всього і вся державним інтересам, скасування парламентської системи та конституції (якщо і не де-юре, то де-факто), позбавлення органів місцевого самоврядування серйозного значення, ототожнення правлячої партії (національно-соціалістичної, фашистської, комуністичної і т. п.) з батьківщиною і державою, нетерпимість до опозиції⁴².

Необхідно погодитися з думкою А. В. Губанова, котрий зазначає, що утиски та переслідування стають головними методами побудови авторитарної державності, внаслідок цього виникає обмеженість здійснюваної правоохоронної функції, а поліція стає основою цієї структури. Що ж стосується боротьби із кримінальними правопорушеннями, то політика режимів із обмеженою правоохоронною функцією (авторитарних і тоталітарних) у цій сфері також характеризується особливою активністю і вкрай жорсткими каральними заходами.

У часи загострення криміногенної обстановки більшість населення підтримує силові варіанти вирішення проблеми, оскільки значна частина населення країни хоче існувати у безпечному суспільстві для себе та власних нащадків. Водночас необхідно відзначити, що завжди відповідальність за забезпечення власної безпеки населення покладає на державу. Якщо органи влади не в змозі забезпечити це, то виникає невдоволення населення, яке згодом може перерости у масові протести, наслідки яких досить складно передбачити, але необхідно відзначити, що в умовах загостреної криміногенної обстановки, високого рівня злочинності, невдоволеності владними рішеннями, масових заворушень жорсткі каральні заходи виправдовують своє застосування, тобто кінцева мета виправдовує заходи. Зауважимо, що в аспекті боротьби із кримінальною злочинністю державам із обмеженою правоохоронною

⁴¹ Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2003. С. 341.

⁴² Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 1997. С. 63.

функцією вдавалося досягти значних успіхів, чому сприяли, на нашу думку, такі умови. Перша – це вкрай негативне ставлення представників органів влади у країнах із обмеженою правоохоронною функцією до проявів криміналітету, що пояснювалося неприязню до правопорушників, які вчиняли злочини у тяжкі для країни часи. Наступна умова – це жорстоке переслідування представників (або можливих представників) криміналітету і всіх елементів, котрі могли би поповнювати злочинне середовище.

Так, Гітлер вважав, що потрібно нещадно винищувати весь асоціальний непотріб, але це можна зробити лише в тому разі, якщо асоціальні елементи будуть своєчасно арештовані та відправлені до концентраційних таборів. Він же наказував у разі виникнення хвилювань у рейху протягом трьох днів розстріляти всіх учасників незалежно від того, знаходяться вони у в'язницях чи на свободі. Реалізація поліцією подібних установок базувалася на відповідних правових актах, таких, наприклад, як німецька «Ухвала проти шкідників народу» від 5 вересня 1939 р. або Закон про боротьбу з ворогами Китайської Народної Республіки від 20 жовтня 1952 р., прийнятий за безпосередньою участю Мао Цзедуна. Ці акти передбачали надзвичайні суди, прискорене і спрощене судочинство, використання оперативної поліцейської інформації як доказової бази, негайне приведення у виконання заходів покарання, особливо смертних вироків, публічні страти. Зокрема, Гітлер стверджував, що «судова система недостатньо гнучка. Вона не розуміє нинішньої небезпеки, яка полягає у тому, що злочинність шукає щось на зразок таємного каналу, щоб вторгнутися у суспільство, коли визнає, що прийшов її час». І далі: «Немає нічого ближчого для юриста, ніж злочинець, якщо врахувати, що обидва – космополіти, то між ними просто немає різниці»⁴³.

Необхідно відзначити, що у процесі протистояння криміногенним проявам країнам із обмеженою правоохоронною функцією вдавалося досягти значного прогресу. Так, у період із 1933 по 1938 рр. рівень кримінальних проявів у Німецькій республіці знизився майже на 30%, були фактично знищені кримінальні угруповання, які мали раніше світову популярність, у Гамбурзі, Берліні, Кенігсберзі та інших містах⁴⁴.

Швидкою нейтралізацією організованої злочинності можуть похвалитися і сьгоднішні країни авторитарної орієнтації (з обмеженою

⁴³ Губанов А.В. Полиция Запада: основы деятельности по охране правопорядка. Москва : ВНИИ МВД России, 1993. С. 23–24.

⁴⁴ Садлер Дж., Лобанов В. Повышение эффективности работы органов местной власти: опыт Великобритании. *Проблемы теории и практики управления*. 2001. № 2. С. 84–86.

правоохоронною функцією). Наприклад, у Туркменістані указ про боротьбу зі «злочинцями у законі» став одним із перших нормативно-правових актів. Протягом доби у країні було затримано близько десяти керівників кримінальних угруповань. Відео страти одного з них трансливали місяць на каналах національного телебачення. Відтоді у Туркменії відсутні будь-які прояви кримінальних угруповань, але необхідно врахувати і той факт, що поліцейські органи країн із обмеженою правоохоронною функцією широко використовують не лише репресивні, але й профілактичні заходи для боротьби із криміналітетом. Суть попередження протиправної поведінки (правопорушень), мабуть, достатньо універсальна, тому багато у чому однакова для держав як із розвиненою, та і з обмеженою правоохоронною функцією.

За даними ООН, авторитарні держави є одними з «найбезпечніших регіонів» світу. Все це, на нашу думку, зовсім не випадково. Тоталітаризм шукає симпатії та підтримку населення, а позбавляючи його від страху перед злочинністю, неминуче їх одержує⁴⁵. Крім того, цей політичний режим, що претендує на повну універсальність, органічно не може терпіти ніякої «конкуруючої влади», у тому числі і тіньового правління організованого криміналітету. Звідси взаємна ворожість, безкомпромісна боротьба і, як підсумок, нейтралізація мафії⁴⁶.

Що ж відбувається із поліцією в умовах обмеженої правоохоронної функції? Система її організації й управління, політика щодо її особового складу зазнають значних змін, що зумовлюється бажанням правлячих кіл перетворити її на надійне знаряддя здійснення своєї каральної політики. Ще у 1931 р. один із нацистських юристів А. Шведер писав: «Держава націонал-соціалістів не є наступником Республіки (Веймарської Республіки), а філософія нацизму не витікає з лібералізму. Так само і поліція, будучи інструментом державної влади, відображає природу держави і не може бути результатом перетворення республіканського інституту на нацистський корпус. Необхідне щось абсолютно нове». Найконкретнішу і, мабуть, універсальну для тоталітарних вождів думку щодо завдання поліції висловив Гітлер: «Найуважливішим чином стежити за асоціальними елементами та безжално винищувати їх». Відповідно до цієї інвективи декрет від 17 червня 1934 р. так висловлював націонал-соціалістичну концепцію поліцейської служби: «Ставши націонал-соціалістичною, поліція вже не має єдиного завдання забезпечення порядку, встановленого

⁴⁵ Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2003. С. 155–156.

⁴⁶ Шумілов О. Міжнародна поліцейська енциклопедія. Т. 1. / відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Шемшученко. Київ: Концерн Видавничий Дім «Ін Юре». 2003. С. 712–731.

парламентським і конституційним ладом. Вона покликана: 1) виконати волю єдиного керівника; 2) оберігати німецький народ від усіх спроб його знищення з боку внутрішніх і зовнішніх ворогів. Щоб досягти цієї мети, поліція повинна бути всемогутньою». Як внутрішніх ворогів режиму слід було розглядати: «1) осіб, котрі у зв'язку зі своєю фізичною або моральною потворністю відрізували себе від народної общини й у своїх особистих інтересах ішли на порушення правил, встановлених для захисту загального інтересу; 2) осіб, які, будучи політичними ворогами націонал-соціалістичного німецького народу, хотіли зруйнувати національну єдність і підірвати потужність держави»⁴⁷.

Одним із перших кроків на шляху тоталітарної реформи поліції можна вважати надання статусу державних поліцейських організацій так званим «партиїним озброєним силам» – формуванням СС (Німеччина), «фашистській міліції національної безпеки» (Італія), «робочій міліції» (Угорщина, НДР, Польща), «бригадам фаланги» (Іспанія) і т. п. Тим самим реалізовувався один із найважливіших принципів тоталітаризму – злиття воедино партії та держави. Крім того, досягалися й інші цілі, зокрема: кадрове забезпечення завдань, покладених на поліцію, та її чисельне збільшення⁴⁸.

Водночас ініціювався процес заміни старих поліцейських кадрів на функціонерів правлячої партії. Так, тільки за рік після військового перевороту в Аргентині у лютому 1976 р. згідно із прийнятим Законом «Про поліцейську службу» з поліції було звільнено майже 3 000 рядових, 1 500 унтер-офіцерів і більше 2 000 офіцерів. На зміну їм прийшли представники армії та партії «Громадянський радикальний союз». Пояснення подібному неважко знайти, наприклад, у Законі «Про поліцію» франкістської Іспанії: «Щоб додати новим поліцейським органам дух, який надихає нашу націонал-синдикалістську революцію, необхідно влити у них новий цілющий сік, формувати їх із тих, хто підтвердив свою непорушну вірність ідеям “хрестового походу” проти комунізму... Тільки така поліція, укомплектована вірними нам людьми, зможе здійснювати постійний і тотальний нагляд за всіма ненадійними особами, що зараз життєво необхідне для блага нації...»⁴⁹.

⁴⁷ Капля О.М. Органи внутрішніх справ України в умовах її інтеграції в Європейський Союз : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний ун-т внутрішніх справ. Київ, 2007. С. 35.

⁴⁸ Дербичева С., Астапенко П. Социализация полиции и партнерство с населением как стратегия борьбы с преступностью: европейские ноу-хау. *Закон и право*. 2002. № 1. С. 53–55.

⁴⁹ Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 1997. С. 64.

Майже одночасно здійснювалася централізація управління поліцейським апаратом: у нацистській Німеччині, фашистській Італії, франкістській Іспанії, комуністичному Китаї, Північній Кореї, на Кубі поліцейські служби максимум через рік після приходу до влади тоталітаристів були поставлені під повну юрисдикцію центральної адміністрації, а управління ними було реорганізовано за принципом «фюрерства», тобто вищі партійні та державні повноваження у сфері забезпечення встановленого правопорядку були цілком зосереджені у руках єдиної людини – або самого диктатора, або одного з його довірених найнаближеніших, таких, скажімо, як рейхсфюрер СС Г. Гімлер. Така сама система відтворювалася і на низових рівнях.

Водночас тоталітарна влада створює нові органи політичного розшуку, причому йдеться не про реформування старої політичної поліції, що функціонувала в умовах демократії, головним чином як інструмент для збору інформації про діяльність організацій і осіб, котрі мали екстремістську політичну спрямованість. Завдання політичної поліції у будь-якій тоталітарній державі інше – здійснення терору щодо будь-яких проявів опозиції режиму й офіційній ідеології у всіх сферах життєдіяльності суспільства. Оскільки це завдання за тоталітаризму взагалі є найпріоритетнішим у сфері внутрішньої політики, то органи політичного розшуку фактично підносяться на вершину піраміди галузевих служб поліції, а загальне керівництво ними зосереджується у руках вищих ієрархів, особливо наближених до верховного правителя. Політична поліція ніби зливається із правлячою партією або рухом, стає їх складовою частиною, «озброєним загonom». Найяскравіший приклад – «Geheime Feldpolizei», таємна жандармерія особливе поліцейське управління у структурі абверу Гітлерівської Німеччини. Ця служба, створена Г. Герінгом 26 квітня 1933 р., підкорялася спочатку особисто йому, а потім (із 1934 р.)⁵⁰ Г. Гімлеру та комплектувалася, враховуючи переваги членів націонал-соціалістичної партії, що мали досвід конспіративної діяльності або раніше працювали у поліції чи розвідці. На гестапо згідно зі ст. 1 Закону рейху від 10 лютого 1936р. покладалися такі завдання: «Викривати всі небезпечні для держави тенденції та боротися проти них, збирати і використовувати результати розслідувань, інформувати про них уряд, тримати владу в курсі найбільш важливих для них справ і давати їм рекомендації до дії»⁵¹.

⁵⁰ Вебер М. Избранное. Образ общества. Москва : Юрист, 1994. С. 57–62.

⁵¹ Проневич О.С. Національна поліцейська система Федеративної Республіки Німеччини: конституційно-правові основи, організаційна побудова, розподіл повноважень. *Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України*. 2001. № 1. С. 336.

Гестапо взагалі не підлягало ніякому контролю, а його працівники могли скоювати «в ім'я інтересів рейху» будь-яке беззаконня, і ніхто не мав права зажадати від них звіт. Як пише французький дослідник Ж. Деларю: «Ніякі правоохоронні органи не могли втручатися у діяльність поліції, не були в змозі зажадати звільнення арештованих і перегляду їхніх справ. Гестапо зберігало всі свої прерогативи до останніх днів Гітлерівського режиму»⁵².

По всій Німеччині і на окупованих нею територіях цією службою була створена широка агентурна мережа. Агентів прагнули вербувати насамперед із середовища, де концентрувалося громадське життя. Це стосувалося обслуговуючого персоналу кафе, ресторанів, готелів, магазинів. Цікаво, що до кінця війни більшістю інформаторів були жінки. Шпигунство здійснювалося у вельми широких масштабах. У картотеці таємної поліції рейху містилися відомості більш ніж на 500 тис. чол. Генерал-фельдмаршал авіації Е. Мільх заявив у Нюрнберзі: «Ми були впевнені, що знаходимося під постійним наглядом, всі, незалежно від звання. На кожного із нас у таємній поліції було досє, і багато німців потрапили згодом під суд на основі наявних там матеріалів. Такі незручності торкалися всіх – від дрібного чиновника до самого рейхсмаршала (Г. Герінга)»⁵³.

Децо інша ситуація була у державах «соціалістичного табору». Робота політичної поліції Польщі у «режимі фіксації» дозволила протягом двох тижнів після оголошення у країні воєнного стану у грудні 1981 р. арештувати 746 і інтернувати більше 5 тис. опозиціонерів. Масштабний агентурний контроль за громадянами був встановлений у всіх соціалістичних республіках. В НДР на 16,5 млн населення припадало 180 тис. інформаторів держбезпеки, а в 15,5-мільйонній Чехословаччині – 140 тис. Тобто і в тому, і в іншому випадку – приблизно 1% населення⁵⁴.

Особливу увагу надавали молоді. Так, у Румунії у кожній студентській навчальній групі працювало по 2–3 агенти політичної поліції.

Водночас було би неправильно переоцінювати ефективність органів політичного розшуку в тоталітарній державі, назвати їх контроль за суспільством, як це робить французький дослідник Ж. Деларю стосовно

⁵² Деларю Ж. История гестапо / пер. с фр. Ю.А. Немешаев, В.А. Павлов, Ю.А. Школенко. Смоленск : «Русич», 1998. С. 287.

⁵³ Губанов А.В. Полиция зарубежных стран: организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. Москва, 1999. С. 29–31.

⁵⁴ Дербичева С., Астапенко П. Социализация полиции и партнерство с населением как стратегия борьбы с преступностью: европейские ноу-хау. *Закон и право*. 2002. № 1. С. 54–55.

гестапо, «всеохоплюючим». Навіть ця служба, мабуть, найсильніша зі всіх аналогічних, що коли-небудь існували за кордоном, не змогла, як відомо, своєчасно запобігти жодному із понад 40 замахів, вчинених на Гітлера, у тому числі і наслідком провалу липневої змови 1944 р., адже в ній брали участь до 200 чоловік, серед яких: колишній начальник генерального штабу Л. Бек, начальник штабу групи армій «Центр» на Східному фронті Х. Фон Треськов, колишній командувач сухопутних військ Е. Хепнер, командувач окупаційних військ у Франції Д. фон Штюльпнагель, глава абверу В. Канаріс, фельдмаршал Е. фон Вітцлебен, міністр фінансів Пруссії І. Поппіц, начальник Берлінської поліції В. фон Гельддорф, фельдмаршал Е. Роммель, Х. фон Клоге, шеф кримінальної поліції рейху А. Небе і багато інших. Причому змовники групувалися із 1938 р., готували і неодноразово (у 1938, 1939, двічі у 1943 рр.) намагалися здійснити замах на Гітлера, часто обговорювали питання наступних після його вбивства сепаратних переговорів, подальшого устрою Німеччини, склад нового уряду і т. п. Це навряд чи могло бути можливим за постійного тотального контролю політичної поліції за армійською і цивільною елітою⁵⁵.

По суті, те саме можна сказати і про італійську ОВРА. Вона не володіла інформацією і не зуміла запобігти змові проти Муссоліні у вересні 1943 р., у якій брала участь більшість членів так званої Великої Фашистської Ради, що закінчилася арештом «дуче».

Однією з основних для розвитку поліції держав із обмеженою правоохоронною функцією була тенденція їхньої активної ідеологізації та політизування. Основне завдання процесу ідеологічного виховання співробітників поліції, без сумніву, – перетворення поліцейських на покірних прихильників режиму і слухняних виконавців вигідної йому каральної політики. Для досягнення цих завдань застосовуються найрізноманітніші засоби агітації та пропаганди, розраховані як на весь особовий склад поліції, так і на його окремі категорії. Показовий у цьому відношенні закон про політичну роботу в органах суспільної безпеки КНДР від 10 травня 1973 р., ст. 4 якого говорить, що співробітники відповідних органів «повинні неухильно керуватися у своїй повсякденній роботі передовими світовими ідеями чучхе і вказівками великого вождя Кім Ір Сена», а з офіцерами-керівниками – ще і директивних документів трудової партії Кореї. 68 Інструкція про партійну роботу в міліції Болгарії від 20 жовтня 1979 р. вимагала, щоб у всіх міських, районних управліннях і відділах міліції не рідше 2 раз на місяць

⁵⁵ Лошицький М. Міжнародна поліцейська енциклопедія / відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Шемшученко. Київ : Концерн Видавничий Дім «Ін Юре». 2003. Т. 1. С. 631–640.

проводилися лекції із пропаганди політики комуністичної партії, а не рідше одного разу на місяць перевірялося засвоєння міліціонерами вивченого матеріалу. У кожному з названих органів створювалися спеціальні агітаційні кімнати, де були твори класиків марксизму-ленінізму, Т. Жівкова, матеріали з'їздів і пленумів партії, а також різноманітні засоби наочної агітації. У структурах правлячої партії створювалися спеціальні апарати для загального ідеологічного керівництва роботою поліції (міліції). Такі відділи існували, наприклад, на рівні ЦК і регіональних партійних комітетів у Болгарії, Угорщині, Польщі, Румунії, Чехословаччині та інших європейських країнах у період соціалізму⁵⁶.

Паралельно проводилося залучення поліцейських у лави правлячої партії, створювалися її організаційні структури на всіх рівнях системи поліцейського управління. Мета таких структур – активна ідеологічна підготовка службовців поліції. Наприклад, інструкція МВС соціалістичної Румунії «Про статус безпеки» передбачала, що «співробітники органів державної безпеки у рамках своїх партійних організацій і організацій Союзу Комуністичної молоді виховуються у дусі палкої любові до батьківщини, партії та народу, Президента Соціалістичної Румунії, Верховного Командуючого Озброєними Силами».

Таким чином, співробітник поліції ставився у ще більшу залежність від режиму: як урядовець – він зобов'язаний виконувати рішення державної влади, а як член партії – волю її керівництва, глава якого є одночасно і верховним правителем (фюрером, дуче, каудильйо і т. п.). Членство у правлячих колах партії служить у таких умовах, з одного боку, певною гарантією політичної благонадійності, а з іншого – майже обов'язковою умовою для успішної кар'єри співробітника поліції. Таким шляхом правлячі кола намагалися морально підготувати персонал поліції до можливого протистояння більшій частині населення, вживання проти неї репресивних заходів. Належність поліцейських до домінуючої меншості всіляко підкреслювалося. «Офіцери народної міліції, – писав міністр внутрішніх справ соціалістичної Болгарії, – це передовий загін народу. Вони на ділі довели, що партія може довірити їм виконання будь-яких завдань. Ми маємо право вважати, що люди народної міліції є кращими із кращих громадян країни»⁵⁷. Особливістю є те, що «бійцям передового загону» надавалися значні матеріальні та інші пільги, що було важливо в умовах властивого соціалізму дефіциту на все. У Румунії, скажімо, місячний заробіток рядового співробітника поліції становив до 9 тис. лей за середнього заробітку в країні 2 700 лей.

⁵⁶ Гурней Б. Введение в науку управления. Москва : Прогресс, 2001. С. 34–35.

⁵⁷ Вебер М. Избранное. Образ общества. Москва : Юрист, 1994. С. 94–101.

Вони користувалися закритими розподільниками продовольства, їм поза чергою надавалося житло і т. д. Румунське МВС прямо вказувало, що «одним із завдань партійного і військового керівництва органів безпеки є забезпечення співробітників високоякісним харчуванням, якнайкращими матеріальними та побутовими умовами, які повинні забезпечити успішне виконання поставлених перед ними завдань»⁵⁸.

Підсумовуючи сказане, необхідно відзначити: поліцейські органи виконують одну з найважливіших функцій у країнах із обмеженою правоохоронною функцією. Оскільки насильство та сильна поліція є головним засобом для підтримки владних повноважень правлячих кіл, завдання поліції та способи її застосування мали лише каральну спрямованість. Такими ж є і тенденції розвитку поліцейських формувань.

Як бачимо, органи поліції держав із обмеженою правоохоронною функцією інтегруються у систему органів державної влади та не можуть використовуватися в умовах демократії, відповідно як і правові підстави, організаційні й управлінські моделі їхньої роботи.

3. Сучасні підходи до забезпечення правопорядку у країнах світу із розвиненою поліцейською функцією

Знищення режимів правління у державах із обмеженою правоохоронною функцією – Японії, Італії, Німеччині та ін. – спричинило руйнування старого і створення у них нового державного апарату, в тому числі поліції. Наявні раніше органи політичного розшуку, такі як гестапо й ОВРА, ліквідовувалися, співробітники поліцейських служб піддавалися процедурі денацифікації та дефашизації, а винні у репресіях щодо опозиції притягувалися до кримінальної відповідальності. Водночас вже у перші післявоєнні роки була прийнята ціла низка нормативних актів, метою яких було поставити поліцію під контроль громадськості, відроджувалися поліцейські формування, які підпорядковувалися місцевій владі, широко пропагувалися демократичні доктринальні вчення щодо охорони громадського порядку. Відповідні процеси проходили під егідою окупаційної адміністрації США, Великої Британії та Франції⁵⁹. Принципи функціонування поліцейських органів цих держав спочатку відповідали принципам демократії та відкидали властиві країнам із обмеженою правоохоронною функцією підходи до нормативно-правового

⁵⁸ Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 1997. С. 68.

⁵⁹ Там само. С. 46.

забезпечення поліцейської діяльності⁶⁰, котра вже по-новому концептуально визначалася не як каральна, а як спрямована на надання населенню послуг у сфері правопорядку. Актуальним є твердження одного з міністрів внутрішніх справ Японії А. Кутадзи, який зазначав: «Стара поліція не здатна вирішувати проблеми, що стоять перед сучасним демократичним суспільством. Вона не може бути адаптованою до нього. Її потрібно кардинальним чином реформувати, зорієнтувавши на задоволення інтересів суспільства»⁶¹.

Отже, можна простежити певну закономірність: керівництво країн із обмеженою правоохоронною функцією у своїй діяльності відкидає принципи діяльності й особовий склад поліції країн із розвинутою правоохоронною функцією, тоді як прихильники функціонування країн із розвинутою правоохоронною функцією не сприймали поліцейський апарат попереднього правління.

Такої самої позиції дотримувалися і високопоставлені державні діячі даних країн, у тому числі керівники поліції. Наприклад, міністр внутрішніх справ Франції відзначав: «Свобода починається з безпеки, якщо створення її є безпосередньою необхідністю, то захист і забезпечення свободи – постійна і вища мета національної поліції»⁶². Міністром внутрішніх справ Італії підкреслювалося, що «правоохоронна функція» повинна захищати демократичні інститути нації, права і свободи всіх класів, соціальних груп і кожного громадянина⁶³.

Відповідні переконання відзеркалені у національних нормативних актах, що регламентують основи функціонування поліцейського апарату. Так, ст. 24 Закону Італії № 121 від 1 квітня 1981 р. «Про нову систему адміністрації публічної безпеки» свідчить, що на неї покладаються охорона демократичних інститутів, захист прав і свобод громадян, порядку, безпеки, дотримання законів, ухвал і розпоряджень органів влади, боротьба зі злочинністю, а також надання допомоги населенню у надзвичайних ситуаціях і за нещасних випадків⁶⁴.

⁶⁰ Савченко А.В. Федеральні правоохоронні органи США: місія, організаційна структура та застосування кримінального законодавства. Київ : «Текст», 2003. С. 9–12.

⁶¹ Свон Р.Д. Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России / под общ. ред. В.П. Сальникова. Санкт-Петербург : Санкт-Петербург. ун-т МВД России ; Алетейя, 2000. С. 43–46.

⁶² Каляянов Д.П. Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України: теорія і практика : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Одес. держ. ун-т внутр. справ. Одеса, 2010. С. 94.

⁶³ Герасимов А.П. Местное самоуправление и местная полиция во Франции. Москва : МГУ, 1992. С. 127.

⁶⁴ Бухтіяров О.А. Муніципальні поліцейські органи деяких зарубіжних країн: повноваження та порядок фінансування. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 1. С. 42–43.

Прикладом може служити і Закон західнонімецької землі Північний Рейн-Вестфалія від 25 березня 1980 р. «Про поліцію», де сказано, що головним завданням поліцейських сил є запобігання загрози суспільній безпеці. У рамках його здійснення поліція зобов'язана попереджати здійснення злочинів і забезпечувати кримінальне переслідування злочинців, а також проводити необхідні заходи щодо підготовки дій у небезпечних ситуаціях. Поліція надає допомогу іншим органам влади. Вона повинна захищати особисті права громадян лише у тому разі, якщо неможливе забезпечення своєчасного судового захисту, якщо без неї неможливо або значно ускладнюється здійснення прав. Заходи, що порушують права та свободи особи, поліція має право застосовувати лише у тих випадках, коли це дозволено законом⁶⁵.

У реальності функції, які виконуються поліцейськими апаратами, досить різноманітні. Американські дослідники В. Леонард і Г. Мор до них відносять:

- припинення правопорушень, розшук безвісти зниклих осіб і таких, що переховуються від органів слідства та суду;
- попередження протиправних діянь у процесі охорони громадського порядку та інші профілактичні заходи;
- захист та охорону конституційних прав і свобод людини та громадянина;
- захист громадян від протиправних посягань майнового характеру;
- контроль за неухильним виконанням правил дорожнього руху;
- створення і підтримку у місцевих жителів відчуття впевненості у своїй безпеці;
- охорону громадського порядку в публічних місцях;
- надання інших послуг у надзвичайних ситуаціях⁶⁶.

Підсумовуючи, можна дати таке визначення поліцейської функції. Отже, поліцейською функцією є попередження, виявлення та розслідування правопорушень, охорона об'єктів різних форм власності, підтримка правопорядку у громадських місцях, здійснення адміністративного контролю та нагляду у різних сферах державної та недержавної діяльності, виконання рішень державних органів. У сучасних країнах поліцейська функція може бути ширшою, тому що до складу поліцейських органів входять і інші підрозділи, наприклад, пожежна

⁶⁵ Губанов А.В. Полиция зарубежных стран: организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. Москва, 1999. С. 37.

⁶⁶ Осипов Ю.И. Зарубежный опыт муниципализации полиции. *Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт.* Москва : Академия МВД СССР, 1991. С. 22–23.

охорона, прикордонна служба та ін. Необхідно відзначити, що поліція не лише виконує функції боротьби зі злочинністю та розшуку правопорушників, а й надає послуги з охорони правопорядку населенню (так зв. *community police*). Цей напрям роботи має профілактичний характер, оскільки основна функція поліції – не розкриття злочинів, а запобігання та попередження правопорушень і надання допомоги населенню (наприклад, у надзвичайних ситуаціях).

Водночас основну функцію поліції у загальному вигляді багато практиків визначають як підтримку встановленого у суспільстві правопорядку примусовими заходами. «Соціальне призначення поліції, – як вказує Канадський дослідник С. Фонтані, – не допустити відхилень, висловлених у правових нормах. Поліцейські організації забезпечують правопорядок у суспільстві за допомогою безпосереднього примусу»⁶⁷.

Взагалі до здійснення у державі організованого примусу, на думку відомого французького адміністративіста Ж. Веделя, зводиться ество всієї виконавчої влади⁶⁸.

Необхідно погодитися з думкою О. В. Негодченко, котрий зазначає, що поліція – це організована сила, і серцевина всіх її повноважень полягає у санкціонованій законом можливості насильно примушувати робити що-небудь або, навпаки, утриматися від яких-небудь дій.

«Образ поліції, – підкреслює американський юрист Е. Бітнер, – насамперед пов'язується із її здатністю застосовувати силу. Здатність використовувати її додає тематичну єдність всієї поліцейської діяльності. Роль поліції полягає у тому, щоб звертатися до всіх видів людських проблем, коли і скільки вони, можливо, можуть зажадати вживання сили»⁶⁹. Це додає однорідність таким поліцейським процедурам, як затримання злочинця, супровід мера в аеропорт, видворення п'яного із бару, регулювання дорожнього руху, контроль натовпу, надання допомоги дітям, які заблукали, вирішення сімейних конфліктів. Отже, поліція – це механізм розподілу у суспільстві ситуативно зумовленої сили»⁷⁰.

Такої думки дотримується і провідний британський поліцейст К. Клокарс. Він характеризує поліцію як організацію або певний

⁶⁷ Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2003. С. 127.

⁶⁸ Ведель Ж. Административное право Франции / пер. Л.М. Энтин; ред. М.А. Крутоголов. Москва: Прогресс, 1973. С. 374.

⁶⁹ Губанов А.В. Полиция зарубежных стран: организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. Москва, 1999. С. 137.

⁷⁰ Наукове забезпечення протидії злочинності: посібник / А.В. Іщенко, Н.С. Карпов, Я.Ю. Кондратьев. Київ: Просвіта, 2002. С. 31–33.

контингент, що наділяються державою загальним правом вжиття заходів примусового характеру в межах певної території. «Без цього права жодне поліцейське формування, де б воно не існувало, не може бути справжньою поліцією. Вона (поліція) існує для того, аби розв'язати всі проблеми, де потрібне використання примусових заходів задля підтримання правопорядку»⁷¹.

На аналогічній позиції стоять і законодавці багатьох країн. Так, у ст. 2 естонського Закону «Про поліцію» вона визначається як «виконавчий орган державної влади, який при виконанні покладених на нього завдань може у порядку і на підставах, встановлених законами й іншими нормативними актами Естонської Республіки, застосовувати спеціальні засоби та вогнепальну зброю». Як озброєний орган виконавчої влади розглядається поліція у білоруському, латвійському, молдавському й українському законодавстві⁷².

Необхідно погодитися з думкою К. Клоракса щодо того, що де б поліція не існувала, вона не може бути справжньою поліцією, оскільки, застосовуючи у своїй діяльності заходи примусу, цей орган обмежено виконує правоохоронну функцію. Постає питання, а що ж таке обмежена правоохоронна функція? Виходячи з вищевикладеного, можемо зазначити, що обмежена правоохоронна функція – це функція держави щодо захисту прав і законних інтересів громадян, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, але тільки в інтересах держави, що саме по собі обмежує дотримання законності й об'єктивності у діяльності правоохоронних органів при забезпеченні цієї функції.

На думку більшості учених, пріоритетні завдання та функції поліції відносяться до сфери протиправних діянь, а також соціально небезпечних подій, що загрожують життю, здоров'ю, правам і свободам громадян, державним і суспільним інститутам⁷³.

Характерно, що органи влади та більшість теоретиків держав світу із розвиненою поліцейською функцією основне призначення поліції бачать у «встановленні контролю над злочинністю», «забороні її за допомогою вживання тих засобів, які представлені законом».

Що ж передбачає доктрина контролю над злочинністю? У радянській юридичній науці характеристика її природи й основних рис давалася лише із критичних позицій, що обмежувалися ідеологічними рамками,

⁷¹ Klockars C. The Idea of Police. L., 1985. P. 71–74.

⁷² Кулешов О.О. Діяльність адміністративної служби міліції по припиненню правопорушень (організаційно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Донецький юридичний ін-т. Ірпінь, 2005. С. 152.

⁷³ Осипов Ю.И. Доклад по проблемам актуальности создания муниципальной милиции в СССР из материалов заседания Ученого Совета Академии МВД СССР. *Зарубежный опыт муниципализации полиции*. Москва, 1993. С. 84.

але неупереджений аналіз доктрини дозволить нам дослідити та правильно визначити еволюцію поглядів на механізми забезпечення правопорядку і діяльності поліцейських систем провідних країн світу⁷⁴.

Виникнення доктрини «контролю над злочинністю» належить до початку 60-х рр. Тоді для американських юристів і політологів стало очевидним, що погіршення криміногенної обстановки є перманентною тенденцією, надалі ситуація може отримати непередбачувані наслідки. У цих умовах чинна доктрина «належної правової процедури», що виникла як засіб захисту особи від незаконних діянь держави на зорі розвитку демократії у кінці XVIII ст., припускаючи перевагу інтересів особи над інтересами держави, вже не могла повною мірою відповідати потребам суспільства. Вона, як вважають багато авторитетних теоретиків і практиків – прихильники соціологічної юриспруденції Г. Пекер, А. Голдштейн, Р. Паунд та ін., – перешкоджала адекватній реакції кримінальної юстиції на зростання кримінальних проявів. Тому автори доктрини «контролю над злочинністю» і їхні послідовники основне і вирішальне значення нової теорії бачили у захисті інтересів держави як єдиного цілого від загрози з боку громадян, котрі ігнорують закон. Щодо останніх передбачалося здійснювати максимально широкий контроль із боку поліції та судових органів, який має на меті насамперед соціальну профілактику протиправних дій⁷⁵.

Не заперечуючи необхідності збереження основних процесуальних гарантій дотримання прав особи, прихильники зазначеної юридичної теорії виступали, з одного боку, за усунення із кримінального процесу «архаїчного абстрактного формалізму», а з іншого – за обмеження вживання кримінальних санкцій, припускаючи виключення із числа карних діянь тих, які не були суспільно небезпечними. Така теоретична конструкція розвинулася спочатку в США, Канаді, західноєвропейських країнах, а потім і державах інших континентів. В одному із офіційних видань США, яке інтерпретувало ці поняття, підкреслювалося: вживання норм у кожній конкретній ситуації нерідко проблематично. Єство законності полягає у забезпеченні сприяння раціональній політиці. Із цього погляду дотримання норм – лише другий або перехідний компонент законності⁷⁶.

⁷⁴ Ковалев В.А. Буржуазная законность: теоретические иллюзии и судебно-полицейская реальность. Москва : Юрид. лит., 1986. С. 40–56.

⁷⁵ Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2003. С. 297.

⁷⁶ Губанов А.В. Полиция Запада: основы деятельности по охране правопорядка. Москва : ВНИИ МВД России, 1993. С. 124.

На практиці принципи доктрини «контролю над злочинністю» відображені у скасуванні у 70–80-х рр. у низці країн із розвинутою поліцейською функцією санкцій щодо правопорушників, які співпрацювали з органами слідства, зміні кримінальної відповідальності на іншу (менш тяжку), наприклад, за дрібне хуліганство та інші правопорушення.

Вагомі зміни відбулися й у процесуальній сфері: результати використання оперативно-технічних засобів отримали доказове значення, підвищилася роль експертних оцінок і вживання методів точних наук у доказуванні винуватості правопорушника, збільшилися терміни попереднього ув'язнення⁷⁷.

Сьогодні відповідно до доктрини «контролю над злочинністю», прагматичного підходу до завдань і компетенцій правоохоронних органів відбулося юридичне і фактичне розширення повноважень поліції. Це виражається передусім у тому, що у низці країн, зокрема Іспанії, ФРН, Франції, Італії та ін., поліцейські службовці дуже часто на практиці майже у повному обсязі здійснюють розслідування більшої частини кримінальних справ, оскільки судова влада і прокуратура делегують поліції багато своїх функцій. По суті, склалося положення, за якого, за визначенням італійського дослідника А. Д'Орсі, суддя вимушений майже як глядач чекати результатів поліцейського розслідування події, про яку його заздалегідь інформували, і розслідування якої він сам повинен був би направляти і координувати. Крім того, значною мірою спрощений порядок здійснення поліцією низки процесуальних дій – арештів, обшуків, виїмок та ін. Так, у скандинавських державах арешт поліцією з метою доставлення правопорушника у суд для притягнення його до відповідальності може бути здійснений на власний розсуд працівника поліції, якщо особа була захоплена при здійсненні правопорушення або були «розумні підстави» для підозри. У ФРН та Італії закони про боротьбу із тероризмом надають поліції право на тих самих підставах без письмової вказівки судової інстанції проводити обшуки громадян, автотранспорту і затримувати підозрюваних⁷⁸. У Франції КПК дає право співробітнику поліції затримувати на добу будь-яку особу, котра, на його думку, може «надати відомості про обставини справи або про вилучені предмети та документи», а також особу, яку він вважає потрібним перевірити⁷⁹.

⁷⁷ Наукове забезпечення протидії злочинності: посібник / А.В. Іщенко, Н.С. Карлов, Я.Ю. Кондратьев. Київ: Просвіта, 2002. С. 13–14.

⁷⁸ Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 1997. С. 87.

⁷⁹ Файкс Г. Большое ухо Парижа. Французская полиция: история и современность. Москва: Юр. лит., 1981. С. 147–151.

Характерно і те, що у більшості країн із розвинутою поліцейською функцією існує спрощений порядок розгляду судами справ про протиправні дії, що кваліфікуються як менш тяжкі, і свідчення поліцейських використовуються часто як єдина й основна доказова база обвинувачення. В Італії, наприклад, у 1995 р. у такому порядку розглядалося майже 70%, а в Англії й Уельсі – до 80% подій про вказані правопорушення, причому були виправдані лише 10% громадян⁸⁰.

У таких умовах особливо актуальною стає проблема законності самої поліції. Становище у цій галузі у країнах світу далеко не ідеальне. У США, скажімо, щорічно реєструється до 20,5 тис. випадків порушень поліцейськими прав людини. За даними міністерства юстиції, тільки у 2000–2005 рр. у штаті Техас, який займає перше місце серед регіонів, де поліцією не дотримуються права американців, було проведено більше 4 тис. розслідувань по звинуваченню поліцейських у жорстокості, необґрунтованому вживанні зброї, побитті та навіть вбивствах затриманих. У штаті Каліфорнія за той самий період слідство за такими фактами проводилося 1 314, а в Луїзіані – 1 150 разів⁸¹. Аналогічна картина спостерігається й у Західній Європі. Так, відома правозахисна організація «Міжнародна амністія» звинуватила Австрійську поліцію у 130 випадках вживання тортур під час слідства, що мали місце у 1990–1995 рр. Звинувачення було засновано на свідченнях жертв, їхніх адвокатів, висновках судово-медичної експертизи. Ще більш гнітюча картина зафіксована міжнародними експертами в Індії, Пакистані, Єгипті. Там поліцейські, користуючись своєю безкарністю, систематично катують людей, івалтують жінок. За останні роки тортури у поліції стали причиною смерті тисяч громадян⁸².

Все це дає підставу зробити висновок про те, що порушення законності і прав людини дотепер є невід’ємним атрибутом поліцейської діяльності у розвинених країнах світу, а реального вирішення цієї проблеми поки не існує, але необхідно погодитися з думкою О. В. Негодченка, що випадки залучення поліцейських до відповідальності за перевищення ними своїх повноважень і зловживання при виконанні службових обов’язків зустрічаються на Заході нечасто. Наприклад, у період 1980–1987 рр. у низці федеральних земель ФРН (Гамбург, Гессен, Берлін) щорічно зупинялося від 85 до 99% всіх справ,

⁸⁰ Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2003. С. 237.

⁸¹ Кадровое обеспечение полиции США: монография / Т. Джурканин, А. Негодченко, В. Сергевнин; под ред. А.В. Негодченко. Д., 2006. С. 78–81.

⁸² Осипов Ю.И. Организация и деятельность службы полиции за рубежом: учебное пособие. Москва: ВНИИ МВД России, 1992. С. 93.

що розслідувалися, проти охоронців порядку і лише від 1 до 6% із них закінчувалися звинувачувальними висновками⁸³. Зі 190 випадків підозри у нанесенні поліцейськими тілесних пошкоджень при виконанні службових обов'язків розслідування було розпочато тільки за 52, а закінчено – за 35 справами, 32 були припинені «за відсутністю достатніх підстав до підозри у здійсненні злочину»⁸⁴.

Тут простежується явне прагнення максимально захистити поліцейських від відповідальності за перевищення повноважень при здійсненні функцій з охорони громадського порядку та водночас ввести сувору відповідальність за опір або невиконання вимог поліції. Потрібно сказати, що такий підхід загалом єдиний як для авторитарних держав, так і для країн традиційної демократичної орієнтації. В останньому випадку це, мабуть, зумовлюється двома обставинами. По-перше, об'єктивною неможливістю законодавчо регламентувати здійснення всіх дій у боротьбі із правопорушеннями. Як справедливо зауважив американський дослідник Н. Дженноне, комбінація обставин, із якими поліцейський може зустрітися на місці, куди прибуде у зв'язку з повідомленням про злочин, вельми невизначена. З цієї причини не може бути твердих правил, вжитих до кожної конкретної ситуації. Більшість проблем слід вирішувати на основі здорового глузду, деяких фундаментальних принципів і нескладної техніки. По-друге, бажанням зберегти певну «свободу рук» для поліцейських співробітників, що, враховуючи ризик, із яким часто пов'язана їхня робота, цілком обгрунтована. Характерне у цьому відношенні рішення апеляційного суду штату Нью-Йорк у зв'язку з розглядом справи про використання норм закону, що дозволяє поліцейським обшукувати на вулиці підозрілих осіб із застосуванням сили. Судді, зокрема, відзначали: якщо ми не визнаємо право поліції зупиняти будь-яку особу й опитувати її щодо незвичайної поведінки на вулиці, ми не можемо ігнорувати ризик, у який поліцейського залучають такі обов'язки. Відповіддю на поставлене питання може бути куля. В усякому разі, незахищеність від небезпеки дуже велика. На нашу думку, якщо позбавити можливості підозрюваного чинити опір законним вимогам працівника поліції, то це є необхідною умовою задля зменшення небезпеки⁸⁵.

⁸³ Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2003. С. 132.

⁸⁴ Гесснер Р., Херцог Х. За фасадом права. Методы новой тайной полиции. Москва, 1990. С. 218–220.

⁸⁵ Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 1997. С. 93.

Як бачимо, частина основних тверджень доктрини «контролю над злочинністю», правових засад її застосування та практична діяльність поліцейських органів не зовсім відповідають основним теоретичним засадам «демократії». Щодо показників діяльності органів поліції у сучасному суспільстві з розвинутою поліцейською функцією, то визначений факт не повинен залишатися непоміченим. Він показує на загальну тенденцію до розвитку обмеженої правоохоронної функції на прикладі сучасних західних держав.

Необхідно погодитися з думкою відомого російського політолога А. А. Зинов'єва, котрий зазначає, що у соціально-політичній сфері прагнуть до посилення недемократичного аспекту системи влади й управління, до посилення ролі державності, до введення недемократичних елементів у систему влади⁸⁶.

Доведено, що все це збігається з думкою більшості населення західних країн. Більше 60% опитаних закордонними соціологічними інститутами у Відні, Мадриді, Парижі, Римі, деяких інших європейських містах, а також у США та Японії переконані, що збільшення об'єму повноважень, розширення компетенції поліції та безкарність окремих охоронців порядку за перевищення влади необхідні, незважаючи на небезпеку для демократії, і саме «посилення поліції та репресивні заходи, а не поліпшення соціальних умов, сприятимуть встановленню контролю над злочинністю». Більше 60% опитаних респондентів вважають, що поліція має право діяти суворо, якщо її співробітники вважають це необхідним, понад 40% думають, що поліцейським слід надати більше влади, а майже 35% упевнені, що вони швидше повинні арештувати невинного, ніж піддаватися ризику не затримати злочинця. Але чи відповідає діяльність поліції щодо охорони громадського порядку встановленим вимогам або чи ефективна дана діяльність? Характеризуючи це, необхідно зазначити, що серед західних поліцейстів існує твердження про те, що за достатнього рівня громадського порядку «як суспільству загалом, так і кожному громадянину гарантоване право захисту від будь-якого правопорушення або загрози такого порушення». Необхідно визнати це положення правильним, якщо кількість правопорушень не перевищує певного допустимого рівня⁸⁷.

Нині у зарубіжних країнах немає єдиної думки щодо засобів визначення «збалансованого рівня» правопорушень і ефективності діяльності поліцейських органів, проте більшість дослідників вважають,

⁸⁶ Зинов'єв А.А. Запад. Москва : Астрель, 2013. С. 47–49.

⁸⁷ Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 1997. С. 98.

що пріоритетом при оцінці цього на загальнодержавному рівні повинні володіти органи влади, а на регіональному – виборні представницькі органи управління, які здатні об'єктивно оцінити ситуацію навіть за відсутності відповідної методичної бази, ґрунтуючись на реакції місцевого населення. Необхідно наголосити і на тому, що сьогодні у країнах світу не розроблено науково обґрунтованих універсальних засобів, за допомогою яких можна було би визначити збалансовані рівні правопорушень.

Необхідно констатувати і те, що частина науковців підтримують песимістичні погляди на здатність осіб без спеціальних знань об'єктивно оцінювати ефективність діяльності органів поліції та надавати їм консультаційну допомогу щодо покращення їх роботи. На нашу думку, участь громадських формувань у цьому процесі повинна мати лише консультаційний характер. Обґрунтувавши таку думку, американський політолог Б. Сміт справедливо вказував: «Проблема оцінки стану правопорядку лежить ззовні меж розуміння тих, хто не має досвіду в цій сфері. Такий досвід є у порівняно невеликого числа виборців, вони навряд чи можуть створити скільки-небудь істотний резерв інформаційної та розуміючої громадської думки»⁸⁸.

Дійсно, значна кількість населення, що не мають безпосереднього відношення до організації діяльності поліцейських органів, може судити їхню діяльність, виходячи лише зі своїх суб'єктивних розумінь, і просто не в змозі врахувати всю суму критеріїв, які потрібно враховувати, формуючи думку про ефективність здійснення поліцейської діяльності, проте, як свідчать публікації у засобах масової інформації та спеціальних виданнях, і громадськість, і фахівці усвідомлюють, що поліцейський апарат функціонує нині у надто складних умовах.

У країнах із розвинутою поліцейською функцією останнім часом досить поширеною стала діяльність кримінальних співтовариств. Вона досягла у певних країнах досить високого організаційного рівня, за якого кримінальні угруповання відстоюють власні інтереси в умовах жорсткої конкуренції, що нерідко супроводжується озброєними зіткненнями та фізичним усуненням опонентів. Спрощено-примітивні правопорушення на зразок рекету у діяльності мафії вже давно поступилися місцем глобальним, глибоко законспірованим акціям, проникненню через корумповані зв'язки в економіку. Практичні працівники дотримуються думки про те, що лише незначна частина незаконно отриманих коштів використовується для подальшого продовження злочинної діяльності. Найбільша їх частка прямує у зарубіжні фінансові центри або йде на

⁸⁸ Кадровое обеспечение полиции США : монография / Т. Джурканин, А. Негодченко, В. Сергевнин ; под ред. А. В. Негодченко. Д., 2006. С. 31–38.

іноземні внески. Враховується, що банківські установи зацікавлені у збереженні конфіденційності своєї клієнтури, що є серйозною перешкодою для правоохоронних органів⁸⁹.

Підкреслимо: більшість науковців відзначають, що сьогодні у розвинених країнах світу відсутні заходи для можливості проникнення в економічні схеми кримінальних угруповань для запобігання процесу легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом⁹⁰.

За межами впливу поліції часто залишаються злочини у діяльності партій і урядів, у виборних компаніях, у сфері ідеології, пропаганди, культури, в адміністративно-бюрократичному апараті.

Становище ускладнюється і транснаціоналізацією злочинності, що росте. По суті, вона є побічним результатом розвитку міжнародних відносин загалом. Значною мірою цей процес зумовлений і технічними досягненнями у сфері транспорту і зв'язку, що зробили більш доступними різні регіони світу. Водночас внаслідок розширення торгівлі, економічного співробітництва і масового туризму подолання багатьох національних меж стало більш легким. Використовуючи це, злочинні елементи розповсюдили свою діяльність через кордони у значно більших масштабах, ніж у минулому. Транснаціоналізація злочинності виявляється насамперед у виникненні великих підпільних світових ринків, на яких здійснюється обмін незаконними товарами і послугами. Найбільша частина злочинних операцій, за даними Інтерполу, припадає на нелегальні операції з наркотиками, торгівлю краденим автотранспортом, культурними цінностями, зброєю, промисловими секретами, експлуатацію проституції. Прогресивно зростає кількість рецидивних кримінальних проявів: середній показник у країнах Європейського Союзу 1990–1995 рр. вказував на те, що від 50 до 70% звільнених із місць позбавлення волі знову потрапляють під арешт протягом 3 років після звільнення⁹¹.

Все це перетворює злочинність на одну із першочергових проблем багатьох країн, і не потрібно ідеалізувати положення зі злочинністю у демократичному суспільстві, як робить це, наприклад, Б. А. Страшун, стверджуючи, що правопорушення у суспільстві є дійсно винятками із правил і у будь-якому разі беззастережно засуджуються громадською думкою. Злочинність – соціальне явище, властиве розвитку будь-якого суспільства. Аналіз статистики показує, що у країнах із розвинутою

⁸⁹ Минна Р. Мафия против закона. Москва : Прогресс, 1988. С. 104–107.

⁹⁰ Гесснер Р., Херцог Х. За фасадом права. Методы новой тайной полиции. Москва, 1990. С. 201–212.

⁹¹ Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2003. С. 44–46.

поліцейською функцією рівень правопорушень не нижчий, а вищий, ніж у державах із авторитарним або тоталітарним режимами, причому злочинністю можуть бути уражені навіть і вищі ешелони влади, як це відбулося, скажімо, в Італії, Південній Кореї або Туреччині. Тут доречно пригадати і ще один загальновідомий факт. Коли у липні 1976 р. у Нью-Йорку на 25 годин вийшли з ладу лінії електропередач і місто занурилося у темряву, в ньому негайно ж почалися поголовні крадіжки, погроми та безлад, у яких узяли участь близько 30 тис. осіб, внаслідок чого поліція зникла з вулиць міста. За кілька годин заподіяні збитки становили до 10 млрд доларів. Розкрадалося все: меблі, одяг, автомобілі, спиртне... Немало було покалічених і згвалтованих. Самі ж американці назвали цей час «ночі звірів»⁹².

Тому неправильно говорити у цьому контексті про які-небудь правила і винятки з них. Повинно йтися про більш-менш стійкі тенденції розвитку злочинності, у тому числі і про відзначену нами. Що ж до соціальних оцінок кримінальних проявів, то відомо, що вельми негативна суспільна реакція на них спостерігається і в авторитарних країнах, наприклад, у Китаї, Північній Кореї й арабських країнах⁹³.

У зв'язку із цим доречно відзначити, що досвід багатьох країн із низьким рівнем життя, у тому числі і нашої, показав: соціально-економічний розвиток на шляху прогресу разом із серйозними труднощами супроводжується зазвичай зростанням злочинності та зниженням здатності правоохоронних органів боротися з нею. Практика ж передових держав свідчить, що високий матеріальний добробут, послідовне й активне використання досягнень науково-технічної революції, еволюційність внутрішньої політики не тільки не ведуть до скорочення «традиційних», але й породжують нові види злочинності, розширюють можливості для їх здійснення. І це, природно, негативно позначається на ефективності діяльності поліції⁹⁴.

Раніше велика кількість юристів закордонних країн вбачали основи протиправної поведінки тільки в особливостях конкретного індивіда, але сьогодні необхідно констатувати той факт, що істотний вплив на стан

⁹² Січкач В.О. Історичний аналіз засад поліцейської діяльності як передумови ефективного забезпечення прав і свобод людини. *Збірник наукових праць / Донецький юридичний інститут МВС при Донецькому національному університеті*. 2005. № 3. С. 40–51.

⁹³ Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 1997. С. 128.

⁹⁴ Пихтін М.П. Організаційно-правові основи діяльності поліції Швеції (порівняльно-правовий аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2009. С. 126.

правопорядку мають соціально-економічні умови розвитку суспільства. «Якщо суспільство відчуває, що держава не піклується про них, – зазначав прем'єр-міністр Великої Британії Е. Хит, – то які у них можуть бути мотиви ставитися з повагою до законів, що встановлюються державою?». «Порушення закону, – зазначає відомий норвезький вчений Н. Крісті, – значною мірою повинне трактуватися як частина ціни, яку нам доводиться платити за те, яким чином ми організуємо наші соціальні системи». Але тут же резонно додає: «І ми не організувалися б так, якби не мали до того підстав»⁹⁵.

Із викладеного можна дійти висновку про те, що проблема встановлення «контролю над злочинністю» не може бути вирішена лише силами правоохоронних органів.

На нашу думку, держава повинна докласти максимум зусиль задля усунення найзначніших криміногенних чинників шляхом проведення реформ, передусім у соціально-економічній сфері, для чого необхідно виробити та запровадити першочергові заходи щодо впорядкування розвитку населених пунктів, вдосконалити принципи правового виховання, створити певні установи з розподілу робочої сили у тих регіонах, звідки за відсутності робочих місць виїжджає значна кількість громадян, і т. д. Поряд із цим доцільно вести жорстку боротьбу із криміналітетом, яка надалі призвела би до суворого дотримання законів.

Як показала практика, одним із найдієвіших способів боротьби зі злочинністю є використання спеціальних програм, до реалізації яких, разом із поліцією та державними органами, залучаються органи місцевого самоврядування, а також представники громадськості. Яскравим прикладом цього можуть слугувати США. Нині тут діє значна кількість програм боротьби зі злочинністю, які умовно можна розділити на два основні типи:

1. Програми встановлення контролю над злочинністю засобом спеціальної превенції, виявлення, припинення і розслідування правопорушень.

2. Програми профілактики злочинних проявів, які проводяться як поліцією (звичайно, у співпраці з населенням), так і силами та засобами громадських формувань⁹⁶.

Якщо програми першого типу реалізуються на всіх трьох рівнях – федеральному, штатів і місцевому, то другого – переважно на місцях. Федеральною владою та національними організаціями і фундаціями

⁹⁵ Зиновьев А.А. Запад. Москва : Астрель, 2013. С. 93–101.

⁹⁶ Савченко А.В. Федеральні правоохоронні органи США: місія, організаційна структура та застосування кримінального законодавства. Київ : «Текст», 2003. С. 67–72.

виявляється консультативна, матеріальна, організаційна й оперативна допомога⁹⁷.

Федеральні програми контролю над злочинністю за своїм змістом дуже різноманітні. Їхня принципова особливість полягає у тому, що всі вони затверджуються конгресом, тобто по суті є законодавчими. Вони є комплексними або спеціальними. Об'єктом спеціальних виступають конкретні різновиди або аспекти злочинності. За останні десятиріччя у США була прийнята ціла серія законів-програм. До їх числа входить передусім «Комплексний закон про контроль над злочинністю і безпекою на вулицях» 1968 р., який регулює порядок асигнувань засобів на вдосконалення роботи правоохоронних органів штатів і роз'яснює законодавчі норми про електронне прослуховування. У ньому містяться також важливі юридичні оцінки, зокрема визначення організованої злочинності. Під нею розуміється протиправна діяльність членів високоорганізованої та дисциплінованої асоціації, які займаються наданням заборонених законом послуг, включаючи азартні ігри, проституцію, розповсюдження наркотиків, та інша подібна протиправна діяльність⁹⁸.

У 80-ті рр. також було прийнято кілька законів-програм, що регламентують питання навчання персоналу спецпідрозділів поліції, координацію роботи різних правоохоронних органів, порядок збору доказів при розслідуванні, збору інформації про злочини та їх облік⁹⁹.

Як приклади спеціальних законодавчих програм контролю над злочинністю можна навести і «Закон про потерпілих від правопорушень» 1984 р., а також «Закон про боротьбу зі зловживанням наркотиками» 1986 р. На основі першого у міністерстві фінансів була встановлена спеціальна фундація для майнової компенсації потерпілим і надання їм матеріальної допомоги. Другий передбачав виділення Міністерством юстиції асигнувань на діяльність поліцейських оперативних груп по припиненню торгівлі наркотиками, спеціальну підготовку їх особового складу і ін.¹⁰⁰.

⁹⁷ Кадровое обеспечение полиции США : монография / Т. Джурканин, А. Негодченко, В. Сергеевич ; под ред. А.В. Негодченко. Д., 2006. С. 212–220.

⁹⁸ Губанов А.В. Полиция Запада: основы деятельности по охране правопорядка. Москва : ВНИИ МВД России, 1993. С. 57–63.

⁹⁹ Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2003. С. 92.

¹⁰⁰ Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2002. С. 154.

Чинні у США програми загальної превенції злочинності також вельми різноманітні. Останніми роками вони стали особливо популярні. Громадяни намагаються самостійно організувати боротьбу із правопорушеннями у рамках невеликих общин, виходячи з того, що, незважаючи на гігантські масштаби зусиль і використані урядом засоби, злочинність, у тому числі рецидивна, повсюдно росте, проте такі програми не є альтернативними по відношенню до загальнодержавних і реалізуються у тісній взаємодії з поліцейськими органами. Наприклад, у багатьох штатах США громадяни об'єднуються у «групи самопомоги», що патрулюють територію общини з метою боротьби з вуличними правопорушеннями й охорони майна. У деяких містах спеціально підготовлені члени общин проводять профілактичну роботу серед підлітків, схильних до правопорушень, діють «бюро по обслуговуванню молоді», спеціальні фундації допомоги раніше судимим та ін.¹⁰¹.

За оцінками фахівців і населення США, а також інших країн світу, програми встановлення контролю над злочинністю дають чималий ефект. І така практика не може бути залишена без уваги, але розраховане на перспективу планування у правоохоронній роботі (а вищезазначені програми є нічим іншим, як одним із його різновидів) можливе лише в умовах загальної соціально-політичної й економічної стабільності. І, що не менш важливо, держава та місцеві органи влади повинні повністю забезпечити їх фінансування. За даними Інтерполу, у США у період із 1990 по 1995 рр. федеральними органами влади у середньому щорічно витрачалося на реалізацію названих програм майже 17%¹⁰², а на аналогічні заходи у країнах Європейського Співтовариства – до 15% бюджету. Значні засоби затрачалися й органами місцевого самоврядування: у США – до 20%, у державах Західної Європи – до 22% грошових коштів, що були у їх розпорядженні¹⁰³.

Як бачимо, у країнах із розвинутою поліцейською функцією передбачається, що встановлення контролю над злочинністю, хоч і належить до основних напрямів діяльності поліцейських органів, але водночас є завданням всього суспільства. Через це оцінка ефективності діяльності поліцейських підрозділів здійснюється не на основі даних про стан

¹⁰¹ Кадровое обеспечение полиции США : монография / Т. Джурканин, А. Негодченко, В. Сергевнин ; под ред. А. В. Негодченко. Д., 2006. С. 96.

¹⁰² Савченко А.В. Федеральні правоохоронні органи США: місія, організаційна структура та застосування кримінального законодавства. Київ : «Текст», 2003. С. 39–41.

¹⁰³ Губанов А. В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 1997. С. 85.

злочинності, а за підсумками виконання конкретних обов'язків, які на них покладені.

У працях, присвячених теорії управління поліцією, ефективність її діяльності визначається як «прогрес, досягнений у процесі руху до заданої мети», а вимірювання її – як «зіставлення реально досягнутого результату з результатом, який передбачається досягти».

Стосовно превентивної роботи такими є дані про кількість:

- виданих офіційних попереджень про неприпустимість подальшої аморальної поведінки;
- направлених судовим органам постанов про встановлення спеціального нагляду за особами, що раніше припустилися правопорушення;
- осіб, викритих у незаконному володінні зброєю;
- вилученої зброї, наркотичних, вибухових і радіоактивних речовин, які незаконно зберігалися;
- виданих і припинених поліцейських дозволів;
- лекцій, бесід та інших виступів профілактичного характеру з метою інформування населення про заходи по забезпеченню особистої та майнової безпеки¹⁰⁴.

При оцінці результатів роботи поліції враховуються також витрати на неї у співвідношенні з розмірами матеріального збитку, якому запобігли і який відшкодували за допомогою поліцейських. У США, наприклад, виходячи з такого підходу, щорічний економічний ефект діяльності ФБР, річний бюджет якого рівний приблизно 1 млрд доларів, визначається приблизно у 2 млрд доларів¹⁰⁵.

Одним із найважливіших показників ефективності роботи поліції є розкриття правопорушень. Правопорушення вважається розкритим, якщо: встановлена особа, яка його вчинила (незалежно від того, знаходиться вона під арештом чи розшукується); правопорушник затриманий на місці вчинення правопорушення; поліція переконана у винності підозрюваного внаслідок його зізнання або достатності зібраних доказів для визнання його підозрюваним.

Одним із показників ефективності роботи поліцейських органів вважається також оперативність реакції на правопорушення, насамперед у формі здійснення затримання. На Заході цей показник досить високий,

¹⁰⁴ Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2003. С. 123.

¹⁰⁵ Січкач В.О. Історичний аналіз засад поліцейської діяльності як передумови ефективного забезпечення прав і свобод людини. *Збірник наукових праць / Донецький юридичний інститут МВС при Донецькому національному університеті*. 2005. № 3. С. 112–113.

якщо не сказати оптимальний, – від 2,5 до 5 хв зазвичай потрібно поліцейським для прибуття на місце події з моменту отримання виклику. Що стосується арештів, то у більшості держав, у тому числі у США, Канаді, ФРН, Італії, понад 30% арештів проводиться менш ніж через півгодини після отримання інформації про правопорушення; близько 50% – протягом двох із половиною годин; до кінця першого тижня – майже дві третини арештів і 90% – протягом місяця. Тут враховуються не всі арешти, а лише ті, обґрунтування яких потім підтверджується судовими інстанціями при попередньому слуханні справи¹⁰⁶.

Необхідно відзначити, що число арештованих набагато більше, ніж визнаних судом винними. У США, скажімо, за період із 1980 по 1990 рр. поліцією щорічно арештовувалося майже 725 тис. громадян, засуджувалися із них лише близько 195 тис. Така картина спостерігається і в інших розвинених країнах. Це пов'язано з необхідністю проводити так звані «превентивні арешти» у профілактичних цілях і нездатністю подеколи зібрати необхідні докази злочинної діяльності. Мають місце, звичайно, і факти необґрунтованих арештів, що, мабуть, слід вважати явищем, властивим правоохоронній діяльності взагалі¹⁰⁷.

Для розкриття таких «традиційних злочинів», як вбивство, зґвалтування, розбої, контрабанда у поліції загалом достатньо сил, засобів і навичок, проте, коли йдеться, наприклад, про шахрайство із використанням комп'ютерів, продаж явно застарілих або невідповідних технологій, незаконне вивезення капіталу, біржові й інформаційні махінації, спекуляцію земельними ділянками, незаконне отримання підрядів на будівництво і деякі інші протиправні дії, що поширилися останнім часом, то поліцейські часто виявляються безсилими.

На доброзичливе ставлення до поліції впливає і те, що її дії зазвичай не створюють враження караючих і можуть бути оскаржені у суді. Важлива передумова позитивної оцінки – упевненість у тому, що поліція часто досягає максимуму з погляду вкладених витрат, сил і засобів, а також у тому, що злочинність є неминучим злом, а її зростання – об'єктивною закономірністю, наслідком процесу соціального розвитку¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 1997. С. 93.

¹⁰⁷ Савченко А.В. Федеральні правоохоронні органи США: місія, організаційна структура та застосування кримінального законодавства. Київ : «Текст», 2003. С. 54–57.

¹⁰⁸ Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2003. С. 239–241.

Позначаються і реальні, широко пропаговані успіхи поліції при проведенні великомасштабних і складних операцій у боротьбі зі злочинністю, таких, припустимо, як звільнення поліцією ФРН у 1977 р. заручників, захоплених інтернаціональною командою терористів в авіалайнері «Люфтганза», арешти у Франції у 1980 р. ядра ультралівого угруповання «Пряма дія», а в Італії у кінці 1987 р. – більше 300 ватажків і активних членів Сицилійської мафії, керівників підривних організацій «Червоні бригади», «Загони дії пролетаріату», «Чорний порядок», «Троянда вітрів», нейтралізація у 1996 р. злочинної японської секти «Аум Сенріке», звільнення у 1997 р. в м. Ліма (Перу) кількох сотень заручників, захоплених у будівлі японського посольства лівою терористичною групою «Тупак Омару», та ін. Цілком закономірно, що будь-яка держава (і сучасні демократії не є винятком) тією чи іншою мірою ідеалізує поліцію, поширює і підтримує уявлення про її службовців як про ідеальних громадян, здатних вирішувати складні та небезпечні проблеми¹⁰⁹.

Проте головним у характеристиці поглядів населення країн світу на поліцію є те, що воно у здебільшого позитивно ставиться до чинної державно-правової системи, переконане у тому, що дії поліцейського апарату направлені на захист загальносоціальних інтересів, підкоряються правовим нормам і перебувають під громадським контролем. Як справедливо відзначив А. А. Зинов'єв, на Заході «переважає цивільне ставлення, тобто люди усвідомлюють і визнають закономірність і доцільність чинної державності. Діяльність останньої піддається систематичній критиці, але критиці конкретній, що не орієнтується на її знищення. Тут не відбувається накопичення антидержавних налаштувань, що можуть перейти у повне заперечення системи влади взагалі. Я завжди помічав межу, яку тут ніхто не переступав, а саме межу цивільної пошани до влади, межу цивільної відповідальності за долю суспільства»¹¹⁰.

Необхідно відзначити, що у парламентах країн із розвинуеною поліцейською функцією не виникає питань щодо неспроможності поліцейських органів до виконання функцій із охорони громадського порядку, про необхідність реформування, позбавлення певних пільг або зміну напряму діяльності. Характеризується зазвичай лише необхідність

¹⁰⁹ Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 1997. С. 198.

¹¹⁰ Січкач В.О. Історичний аналіз засад поліцейської діяльності як передумови ефективного забезпечення прав і свобод людини. *Збірник наукових праць / Донецький юридичний інститут МВС при Донецькому національному університеті*. 2005. № 3. С. 114.

певних структурних і кадрових змін, збільшення або зменшення фінансування на потреби певних служб або підрозділів, покращення технічного забезпечення поліцейських органів і т. д.

Науковці та співробітники поліції особливо наголошують на тому, що успішне попередження злочинних проявів буде ефективним лише за умови, коли воно буде пронизувати все суспільство, яке стане партнером поліції та якому остання буде надавати свої послуги. Таке твердження, на нашу думку, правильне, але сьогодні виглядає дещо міфічним. Аналіз історії доводить нам, що ще жодного разу профілактика протиправних діянь поліцією не поширювалася на все суспільство, ніде ще всі прошарки населення не ставилися до діяльності поліцейських органів із найвищим ступенем порозуміння та довіри, що би сформувало у населення тенденцію активної підтримки органів поліції. Також необхідно відзначити, що поліцейські органи у 80–90-х рр. більш активно проявляли себе зі сторони виконавчо-репресивних дій.

На думку деяких поліцейстів, сьогодні у держави відсутній механізм попередження таких правопорушень, як тероризм, шахрайство, сепаратизм, а отже, зберігається і необхідність до посилення каральних поліцейських функцій. Із цим твердженням важко не погодитися, необхідно відзначити й те, що проводити профілактику вищезазначених правопорушень не вдається і правоохоронним органам України.

Розповсюдженню названої тенденції сприяє недосконалість законодавства. Так, британські юристи вказують на нечітке визначення у праві самого поняття «злочин проти громадського порядку» як на одну із причин недостатньої ефективності його охорони і надмірного поліцейського насильства щодо осіб, котрі брали лише пасивну участь у групових безладах або виявилися випадковими свідками таких. Закон, як справедливо відзначають наші британські колеги, повинен бути ясным, здійсненим і ефективним¹¹¹.

Незважаючи на різні оцінки ролі поліції у демократичному світі, дедалі більше поширюється підхід до поліції як до представниці суспільства, для захисту якого вона служить. Така позиція відбилася у низці національних і міжнародних документів ще у 70-ті рр. Як підкреслювалося у Кодексі поведінки посадовців щодо підтримки правопорядку, прийнятому Генеральною Асамблеєю ООН 17 грудня 1979 р., «служба суспільству включає, зокрема надання послуг і допомоги тим його членам, які з особистих, економічних і соціальних

¹¹¹ Серватюк Л.В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів Державної прикордонної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2008. С. 27.

або інших причин надзвичайного характеру потребують негайної допомоги»¹¹².

Які ж засоби використовують у країнах із розвинутою поліцейською функцією задля підвищення ефективності діяльності поліцейських органів? Маємо зауважити, що погляди зарубіжних і вітчизняних науковців де в чому збігаються. До першочергових заходів, зокрема, відносять:

- зміцнення взаємодії галузевих служб і підрозділів поліції між собою з іншими державними та місцевими органами влади та громадськістю;
- подальшу спеціалізацію персоналу в боротьбі з конкретними видами правопорушень;
- поліпшення його професійної підготовки;
- оптимізацію системи інформаційного забезпечення поліцейських сил;
- впровадження у роботу новітніх технічних засобів¹¹³.

При розробці планів підвищення ефективності діяльності поліції особлива увага надається чинникам, які забезпечують успішне вживання в її роботі нововведень у сфері управління. У книзі англійського дослідника А.Дж. Батлера «Керівництво поліцією» перераховуються кілька таких чинників, такі як:

- активна участь співробітників кожного підрозділу у процесі підвищення ефективності його роботи;
- підтримка управлінських нововведень із боку керівників підрозділів і осіб, що займають у них відповідальні пости;
- виховання у співробітників почуття особистої відповідальності та моральних стимулів причетності до вирішення поставлених завдань;
- чітке знання і розуміння персоналом загальних і конкретних поставлених перед ними нововведених завдань;
- упевнені дії керівництва¹¹⁴.

Крім того, підкреслюється, що важливою передумовою успіху всіх заходів щодо підвищення ефективності роботи поліції є підтримка їх із

¹¹² Крылов Б.С. Полиция США. Основные черты организации и деятельности : учебное пособие. Москва : МВШ МВД СССР, 1972. С. 7–9.

¹¹³ Сияньська О.Ю. Засоби забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України (організаційно-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2001. С. 19.

¹¹⁴ Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 1997. С. 26.

боку населення¹¹⁵. Так, наприклад, деяких країнах світу (Канаді, США, Японії та ін.), була розроблена концепція «комунальної поліції». Її зміст полягає у партнерських відносинах органів поліції та населення на рівні громад.

На думку зарубіжних фахівців, ця модель істотно відрізняється від моделі «професійної поліції» насамперед тим, що більш високо оцінює роль громадськості у зміцненні правопорядку, тоді як традиційна модель «професійної поліції» вважає боротьбу зі злочинністю винятковою прерогативою правоохоронних органів. Згідно із «комунальною моделлю» партнерство із населенням у сучасному суспільстві забезпечує вже не тільки контроль над злочинністю, але й забезпечення і підтримку правопорядку. Передбачається не пасивне очікування сигналу про подію, а попереджувально-активна поведінка поліції на основі прогнозування правопорушень, яке може здійснюватися тільки на основі нагляду за криміногенною обстановкою, що можливо лише за активної взаємодії з населенням.

Принцип «комуналізації поліції», тобто її «орієнтації на громади», по суті, означає, що відбувається переорієнтація діяльності поліцейських органів з охорони прав індивіда на діяльність, яка на перше місце ставить безпеку громади.

Відмітимо, що науковці у сфері правопорядку США оцінюють небагополуччя у громаді за такими факторами, як:

- наявність осіб без постійного місця проживання, будинків розпусти і т. п.;
- відсутність взаємозв'язку діяльності громади з органами поліції, відсутність допомоги працівникам поліції зі сторони населення;
- публічне вживання алкогольних напоїв і наркотичних засобів;
- неприбраність місць громадського відпочинку.

Згідно з поглядами зарубіжних фахівців для успішного впровадження моделі «комунальної поліції» необхідно насамперед визначити сферу її компетенції та визнати, що нова концепція зовсім не допускає повної відмови від традиційних методів функціонування поліцейських формувань¹¹⁶.

Досягнення розумного балансу між превентивними та силовими діями щодо правопорушень завжди є і буде однією з головних проблем стратегії поліцейської діяльності. Основна ж причина неефективності

¹¹⁵ Миньковский Г.М. О понятии и структуре муниципальной милиции. *Муниципальная милиция: проблемы организации правового обеспечения, зарубежный опыт*. Москва, 1991. С. 37.

¹¹⁶ Крылов Б.С. Полиция США. Основные черты организации и деятельности : учебное пособие. Москва : МВШ МВД СССР, 1972. С. 12–13.

такої стратегії у багатьох країнах полягає у прихованій недовірі правлячих кіл до сили правоохоронних інститутів, у переоцінці невидимих агресивних сил злочинців. Це і призводить до політики потурання, прагнення перенести центр тяжіння на домовленості, замість того, щоб із самого початку застосувати до правопорушників жорсткі каральні заходи, але не можна спрощувати: поки що поліцейсти та кримінологи навіть розвинених країн, не говорячи вже про держави з нестабільною соціально-політичною й економічною обстановкою, не виробили ще достатньо чітких критеріїв оцінки реальної (а тим більше перспективної) ефективності функціонування національних поліцейських систем, не мають всеосяжного уявлення про майбутній розвиток злочинності, та це, мабуть, і навряд чи можливо найближчим часом¹¹⁷.

Як справедливо відзначав відомий італійський юрист Р. Мінна, у злочинності «можна знайти багато елементів суто політичного змісту. Вона є своєрідним проявом протесту, розповсюдженого у суспільстві, впливає на розподіл державних засобів і, нарешті, впливає на ступінь свободи, що надається громадянам держави». Для країн із розвинутою поліцейською функцією характерні суперечності поглядів на перспективи боротьби зі злочинністю. На думку одних науковців, в умовах зростання та посилення злочинних проявів необхідно всесвітньо зміцнювати поліцейські формування та надавати їм ширші повноваження, зокрема, у використанні «профілактичних заходів», тоді як інші дотримуються думки про те, що подібні заходи є недоцільними, оскільки тягнуть за собою формування держав з обмеженою правоохоронною функцією.

Така небезпека, як показав досвід деяких країн світу (закон про боротьбу з тероризмом в Іспанії, направлений проти всіх опозиційних елементів, Закон «Про заборону на професії» у ФРН), реально існує. І зовсім не випадково, що сьогодні дуже загострені суперечки між прихильниками перегляду чинних систем охорони правопорядку, норм судочинства і тими, хто вважає, що ефективна боротьба із правопорушеннями можлива на основі законності без відмови від демократичних принципів¹¹⁸.

Необхідно відзначити, що суперечки, які виходять за вузько-професійні рамки, по суті нерозв'язні: у будь-якому суспільстві є і буде чимало і прихильників, і супротивників розвинутої правоохоронної

¹¹⁷ Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 1997. С. 48.

¹¹⁸ Кадровое обеспечение полиции США : монография / Т. Джурканин, А. Негодченко, В. Сергевнин ; под ред. А.В. Негодченко. Д., 2006. С. 189.

функції, людей, що ставлять над усе прагматичні інтереси, байдужих до ідеологічної та політичної мотивації. Переважання тієї або іншої орієнтації у питаннях забезпечення правопорядку зумовлюється низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників, серед яких особливу значимість має здатність влади забезпечувати ефективний контроль над злочинністю, але це завдання може бути вирішене різними способами у державах як із розвинутою поліцейською функцією, так і з обмеженою правоохоронною функцією. Відзначимо той факт, що експерти відносять до числа «безпечних країн» світу Швецію і В'єтнам, Велику Британію і КНДР. Водночас США, де кожні 2 секунди скоюється серйозний злочин і де, до речі, число вбивств на 100 тис. жителів у 4–5, зґвалтувань – у 7, а грабежів – у 10 разів більше, ніж у Західній Європі, прийнято відносити до розряду найбільш «небезпечних», проте важко уявити, щоб більшість громадян США віддала перевагу, скажімо, в'єтнамській моделі забезпечення правопорядку.

Підсумовуючи вищезазначене, можна дійти висновку, що поліція у країнах із розвинутою поліцейською функцією є одним із найстаріших державних утворень, яке виконує одну з найважливіших функцій життєдіяльності суспільства загалом. Це визначено соціально-політичною значущістю основної функції поліцейських органів, а саме забезпечення дотримання правопорядку шляхом застосування до порушників примусових заходів.

Адміністративно-правове регулювання діяльності поліції постійно розвивається, причому ці процеси розвиваються залежно від розвитку світової цивілізації, проте погляди на основні її завдання, організацію, форми та методи діяльності відрізняються навіть у етнічно та географічно близьких націй. Вони характеризуються національними особливостями шляхів вирішення соціальних, економічних та інших проблем, що стоять на певному етапі розвитку конкретної нації. Саме ці особливості, на нашу думку, утримують домінуюче значення у виборі кожною нацією тих чи інших адміністративно-правових засад діяльності поліцейських органів. Пряма і безпосередня залежність поліцейських органів від конкретного устрою держави, «силовим гарантом» існування якого вона служить, призводить при його зміні до повного реформування нормативно-правової бази, штатних розкладів, основ і методик її функціонування.

Водночас здатність вживання санкціонованого державою насильства для нейтралізації внутрішньонаціональних соціальних негативних явищ завжди була і залишається основною ознакою, що детермінує місце і роль поліції в системі органів виконавчої влади. Значення поліцейської діяльності і самої цієї організації незмінно зростає при ускладненні соціальної, економічної та криміногенної ситуації, особливо коли

правлячі кола тієї або іншої країни намагаються розв'язати проблеми, що виникли, радикальним шляхом. Зовсім не випадково, що поліція стає головним інструментом підтримки влади в авторитарних і тоталітарних державах, де насильний радикалізм розглядається як оптимальний засіб усунення перешкод для реалізації офіційних внутрішньополітичних доктринальних установок. Поліція у таких умовах перетворюється на могутній, наскрізь політизований, у край мілітаризований, централізований апарат, що володіє надзвичайно широким об'ємом повноважень, орієнтований на здійснення усестороннього контролю над суспільством і широкомасштабні репресії відносно опозиції та кримінальних елементів, причому виконує вона ці завдання небезуспішно¹¹⁹.

Основні риси організації та діяльності, тенденції розвитку поліцій у країнах із обмеженою правоохоронною функцією є, по суті, універсальними. Якщо розглядати історію як перманентне протистояння двох ідей – розвинутої поліцейської функції й обмеженої правоохоронної функції, то не можна стверджувати, що вивчення організаційно-правових принципів роботи поліції держав із обмеженою правоохоронною функцією має лише теоретичне значення, проте потрібно пам'ятати, що Україна володіє, мабуть, найзначнішим у світі досвідом правового регулювання, організації та функціонування органів охорони правопорядку в умовах специфічної тоталітарної державності у рамках СРСР¹²⁰. Враховуючи вищевикладене, вважаємо необхідним під країнами із розвинутою поліцейською функцією розуміти країни, які мають в основі свого розвитку стабільний громадський порядок, встановлений демократичними нормами, правовий порядок, а також дієву систему органів, що здійснюють правоохоронну діяльність.

Що стосується діяльності поліцейських апаратів у країнах світу у сфері протистояння злочинності сьогодні, то її результати не такі вражаючі, як в умовах обмеженої правоохоронної функції, про що можна судити, наприклад, за досить низькою розкритістю злочинів і нездатністю ефективно нейтралізувати акції мафії, особливо в економічній сфері, проте нації, котрі зробили вибір на користь розвинутої поліцейської функції, визнають таке положення прийнятним, про що свідчить високий соціальний рейтинг поліції. В основі цього – укорінена у суспільній свідомості прихильність до демократичних цінностей, довіра до держави та її інститутів, переконаність у тому, що поліція досягає максимуму у ситуації, що складається, й одночасно неприйняття

¹¹⁹ Губанов А.В. Полиция Запада: основы деятельности по охране правопорядка. Москва : ВНИИ МВД России, 1993. С. 67–72.

¹²⁰ Косицын А.П. Советская милиция: история и современность (1917–1987) / под ред. А.В. Власова. Москва : Юр. лит, 1987. С. 256.

властивих авторитаризму методів зняття кримінальної напруженості, неминуче пов'язаних із серйозними масовими обмеженнями прав і свобод особи.

Підкреслимо, що соціальний рейтинг поліції служить найбільш об'єктивним критерієм визначення ефективності її діяльності та повинен насамперед братися до уваги при вирішенні питання про вибір країни, досвід якої може становити інтерес для вдосконалення організаційно-правових основ роботи органів внутрішніх справ України. Слід обов'язково враховувати вищезазначені чинники, що впливають на суспільну оцінку ефективності функціонування поліцейських сил.

Для країн із розвинутою поліцейською функцією характерна наявність доктрини поліцейської функції і загальнонаціональних, і регіональних програм її реалізації, що включають юридичні, організаційно-правові та інші взаємозв'язані заходи. Використання такої практики має для нас значний інтерес, тому наукове дослідження проблеми видається досить перспективним, оскільки зазначені положення і програми діють у країнах, де соціально-економічна і політична обстановка відносно стабільна і є великі фінансові можливості для втілення їх у життя, чого, на жаль, не можна сказати про сьогоднішню Україну.

ВИСНОВКИ

Внаслідок аналізу започаткування дат діяльності поліцейських систем світу можна дійти висновку, що системи поліцейських органів провідних країн світу пройшли досить довгий шлях становлення поліції, протягом якого відшліфовувалися характерні риси поліцейських органів кожної країни. Результатом такого процесу стало формування сучасних національних поліцейських систем. Для того, аби збагнути, яка роль відводиться поліцейським органам у сучасному світі, треба детальніше розглянути питання тенденцій розвитку поліцейських органів у країнах світу, але передусім ми повинні визначити адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ (поліції) на сучасному етапі розвитку.

Необхідно відзначити, що теоретичні й організаційно-правові моделі функціонування поліцейських органів постійно еволюціонують, причому відповідні процеси інтенсифікувалися у міру розвитку світової цивілізації, проте погляди на завдання, організацію, форми та методи діяльності органів поліції (як і на державу взагалі) не однакові навіть у етнічно близьких народів. Вони визначаються національними особливостями бачення шляхів рішення політичних, економічних, соціальних та інших проблем, що стоять на певному етапі перед конкретною країною. Саме ці особливості, на нашу думку, мали і мають

домінуюче значення у виборі кожним народом того або іншого політичного режиму, а отже, організаційно-правових принципів роботи поліцейських підрозділів. Пряма і безпосередня залежність поліції від конкретного політичного режиму, «силовим гарантом» існування якого вона служить, призводить при його зміні до корінної реформації правової бази, штатних розкладів, організаційних моделей, стратегії і тактики функціонування. У процесі дослідження сформульовано визначення обмеженої правоохоронної функції, під якою розуміється функція держави щодо захисту прав і законних інтересів громадян, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, але тільки в інтересах держави, що саме по собі обмежує дотримання законності й об'єктивності у діяльності правоохоронних органів при забезпеченні цієї функції.

Необхідно відзначити, що нині у зарубіжних країнах немає єдиної думки щодо засобів визначення «збалансованого рівня» правопорушень і ефективності діяльності поліцейських органів, проте більшість дослідників вважають, що пріоритетом при оцінці цього на загальнодержавному рівні повинні володіти органи влади, а на регіональному – виборні представницькі органи управління, здатні об'єктивно оцінити ситуацію навіть за відсутності відповідної методичної бази, ґрунтуючись на реакції місцевого населення. Необхідно наголосити і на тому, що сьогодні у країнах світу не розроблено науково обґрунтованих універсальних засобів, за допомогою яких можна було би визначити збалансовані рівні правопорушень.

У країнах із розвинуеною поліцейською функцією передбачається, що встановлення контролю над злочинністю, хоч і належить до основних напрямів діяльності поліцейських органів, але водночас є завданням всього суспільства. Через це оцінка ефективності діяльності поліцейських підрозділів здійснюється не на основі даних про стан злочинності, а за підсумками виконання конкретних обов'язків, які на них покладені.

Поліція у країнах із розвинуеною поліцейською функцією є одним із найстаріших державних утворень, яке виконує одну з найважливіших функцій життєдіяльності суспільства загалом. Це визначено соціально-політичною значущістю основної функції поліцейських органів, а саме забезпеченням дотримання правопорядку шляхом застосування до порушників примусових заходів.

Адміністративно-правове регулювання діяльності поліції постійно розвивається, причому ці процеси розвиваються залежно від розвитку світової цивілізації, проте погляди на основні її завдання, організацію, форми та методи діяльності відрізняються навіть у етнічно та географічно близьких націй. Вони характеризуються насамперед національними особливостями шляхів вирішення соціальних, економічних та

інших проблем, що стоять на певному етапі розвитку конкретної нації. Саме ці особливості, на нашу думку, мають домінуюче значення у виборі кожною нацією тих чи інших адміністративно-правових засад діяльності поліцейських органів. Соціальний рейтинг поліції служить найбільш об'єктивним критерієм визначення ефективності її діяльності та повинен братися до уваги при вирішенні питання про вибір країни, досвід якої може становити інтерес для вдосконалення організаційно-правових основ роботи органів внутрішніх справ України. Слід обов'язково враховувати вищезазначені чинники, що впливають на суспільну оцінку ефективності функціонування поліцейських сил.

АНОТАЦІЯ

Метою статті є дослідження особливостей започаткування й еволюційного розвитку теоретико-правових засад поліцейської діяльності у провідних країнах світу та виокремлення позитивних світових практик діяльності поліцейських підрозділів із можливістю їх застосування у сучасних реаліях формування Національної поліції України.

На виконання мети дослідження у статті було поставлено та вирішено низку наукових задач, а саме: з'ясовано етимологічно-історичні передумови виникнення та розвитку поліцейських підрозділів; визначено періоди формування та розвитку поліцейської діяльності у країнах із різними підходами до реалізації поліцейської функції; виокремлено сучасні підходи до забезпечення правопорядку у країнах світу із розвинутою поліцейською функцією; визначено передові європейські практики діяльності поліції виокремлено окремі пропозиції для підвищення ефективності діяльності поліції України.

Встановлено, що поліція у країнах із розвинутою поліцейською функцією є одним із найстаріших державних утворень, яке виконує одну з найважливіших функцій життєдіяльності суспільства загалом. Це визначено соціально-політичною значущістю основної функції поліцейських органів, а саме забезпеченням дотримання правопорядку шляхом застосування до порушників примусових заходів. Адміністративно-правове регулювання діяльності поліції постійно розвивається, причому ці процеси розвиваються залежно від розвитку світової цивілізації, проте погляди на основні її завдання, організацію, форми та методи діяльності відрізняються навіть у етнічно та географічно близьких націй. Вони характеризуються національними особливостями шляхів вирішення соціальних, економічних та інших проблем, що стоять на певному етапі розвитку конкретної нації. Саме ці особливості, на нашу думку, мають домінуюче значення у виборі кожною нацією тих чи інших адміністративно-правових засад діяльності поліцейських органів. Соціальний рейтинг поліції служить найбільш об'єктивним критерієм визначення

ефективності її діяльності та має насамперед братися до уваги при вирішенні питання про вибір країни, досвід якої може становити інтерес для вдосконалення організаційно-правових основ роботи органів внутрішніх справ України. Слід обов'язково враховувати вищезазвані чинники, що впливають на суспільну оцінку ефективності функціонування поліцейських сил.

Література

1. Аврутин Ю. Міжнародна поліцейська енциклопедія / відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Шемшученко. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. Т. 1. С. 590.
2. Адміністративна (поліцейська) діяльність ОВС України. Особлива частина : підручник для ВНЗ / за ред. В. В. Коваленка, Ю. Г. Римаренка, В. І. Олефіра. Тернопіль : Вид-во ТОВ «Тернограф», 2011. 671 с.
3. Адміністративна (поліцейська) діяльність ОВС України. Спеціальна частина : підручник для ВНЗ / за ред. В. В. Коваленка, Ю. Г. Римаренка, В. І. Олефіра. Тернопіль : Вид-во ТОВ «Тернограф», 2011. 527 с.
4. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за ред. Є. М. Моїсеєва, Ю. І. Римаренка, В. І. Олефіра. Київ : КНТ, 2008. 815 с.
5. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : навчальний посібник / за заг. ред. С. М. Моїсеєва. Київ : ТОВ «НВП Інтерсервіс», 2010. 428 с.
6. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін. ; за ред. О. В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
7. Антологія міжнародного поліцейського права. (Історія. Предмет. Методи. Норми. Класифікація): у 2 т. / під заг. ред. Ю. І. Римаренка, В. В. Коваленка, В. Я. Тація, Ю. С. Шемшученка та ін. Т. 1. Херсон, 2010. 724 с.
8. Баймуратов М. О., Делінський О. А. Міжнародно-правові аспекти становлення і розвитку європейської безпеки на порозі ХХІ століття : монографія. Одеса, 2004. 367 с.
9. Бирюков П. Н. Полиция Латвийской Республики. *Евразийский юридический журнал*. URL: http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=934:2010-07-28-09-27-12&catid=137:2010-07-28-09-25-29.
10. Кадровое обеспечение полиции США : монография / Т. Джурканин, А. Негодченко, В. Сергевнин ; под ред. А. В. Негодченко. Д., 2006. 360 с.

11. Європейський кодекс поліцейської етики (схвалений Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 р.), коментар до статті 1. URL: <http://polis.osce.org/library/f/2687/1492/CoE-FRA-RPT-2687-RU-1492>.

12. Заросило В. О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2002. 218 с.

13. Калаянов Д. П. Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України: теорія і практика : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Одес. держ. ун-т внутр. справ. Одеса, 2010. 455 с.

14. Капля О. М. Органи внутрішніх справ України в умовах її інтеграції в Європейський Союз : дис. .. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2007. 213 с.

15. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 34/169 від 17 грудня 1979 р. *Права людини* : зб. док. / укл. В. С. Семенов, О. Н. Ярмиш та ін. Харків : Ун-т внутр. Справ, 1997. С. 155–159.

16. Коненко С. Я. Реорганізація системи МВС України на сучасному етапі державотворення: (із досвіду реорганізації поліції Німеччини). Київ : Знання України, 2006. 44 с.

17. Лошицький М. Міжнародна поліцейська енциклопедія / відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Шемшученко. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре». 2003. Т. 1. 1230 с.

18. Лошицький М. В. Необхідність нормативного закріплення категорії «поліцейська діяльність». *Організаційно-управлінські, економічні та нормативно-правові аспекти забезпечення діяльності органів управління та підрозділів МНС України*. Матер. II Міжнар. наук.-практ. конф. Черкаси, 16 квітня 2010. С. 192–193.

19. Матюхіна Н. П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління : монографія. Харків : Консум, 2001. 131 с.

20. Міжнародний досвід діяльності патрульної служби у забезпеченні охорони громадського порядку : методичні рекомендації / В. Л. Костюк, В. А. Молотай, О. Г. Пелагеша, В. С. Сивухін. Київ : Нац. Акад. внутр. справ, 2011. 28 с.

21. Негодченко О. В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини : монографія. Дніпро : Вид-во Дніпропетр. ун-ту, 2003. 448 с.

22. Оссе А. Принципы деятельности полиции. Методическое пособие по правам человека. URL: http://www.library.cjes.ru/online/?a=con&b_id=783&c_id=10659.

23. Партнерство та співробітництво міліції з населенням: стан, проблеми, рекомендації / кол. авт. ; за заг. ред. В. О. Соболева, Ю. О. Свеженцевої. Харків : Фінарт, 2005. 240 с.

24. Полиция зарубежных стран: система организации и опыт профессиональной подготовки кадров : учебное пособие / А. С. Якубов, С. В. Асямов, А. А. Таджиев, Д. М. Миразов. Т. : Академия МВД Республики Узбекистан, 2010. 452 с.

25. Проневич О. С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз : монографія. Харків : НікаНова, 2011. 509 с.

26. Радченко О. І. Досвід зарубіжних країн у розбудові системи управління поліцією. Харків, 2001. 103 с.

27. Рекомендація Rec (2001)10 Комітета Міністрів країнам-членам Ради Європи від 19 вересня 2001 р. за Європейським кодексом поліцейської етики (прийнята Комітетом міністрів 19 вересня 2001 р.). URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>.

28. Міжнародно-правові стандарти поведінки працівників правоохоронних органів при підтриманні правопорядку : документально-джерелознавчий довідник / Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, І. Г. Кириченко. Київ : Центр з прав людини. НАВСУ. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. 128 с.

29. Юнін О. С. Адміністративно-правове та організаційне забезпечення міліцією правопорядку під час виборчого процесу : навчальний посібник / за заг. ред. В. І. Олефіра. Київ : КНТ, 2010. 160 с.

30. Юнін О. С. Сутність поліцейської діяльності в зарубіжних країнах. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2011. № 1 (4). С. 83–85.

Information about the authors:

Yunin Alexander Sergeevich,

Doctor of Law, Professor, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine, First Vice-Rector
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs
26, Gagarin avenue, Dnipro, 49005, Ukraine

Loshytsky Mykhailo Vasyliovych,

Doctor of Law, Professor, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine, Professor of Public Law
Rauf Ablyazov Eastern European University
16, Nechua-Levytskoho Str., Cherkasy, 18036, Ukraine