

УДК 341.343.3.340.13

## МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ РЕФОРМУВАННЯ ПОЛІЦІЇ В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Чуб І. М.,

кандидат юридичних наук,  
старший радник юстиції  
Прокуратури Харківської області

**Анотація** Статтю присвячено висвітленню питання міжнародних стандартів реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи. Крім того, зроблений аналіз позитивних змін в нормотворчому процесі і труднощів у практичній реалізації при реформуванні поліцейських органів. Одночасно автором зроблено спробу визначити ефективність міжнародної донорської допомоги процесу реформування в постсоціалістичних країнах.

**Ключові слова:** демократичні стандарти, реформування поліції, країни Центральної та Східної Європи, міжнародна допомога.

**Анотация** Статья посвящена изучению вопроса международных стандартов реформирования полиции в странах Центральной и Восточной Европы. Кроме того, сделан анализ положительных изменений в нормотворческом процессе и трудностей в практической реализации при реформировании полицейских органов. Одновременно автором сделана попытка определить эффективность международной донорской помощи процессу реформирования в постсоциалистических странах.

**Ключевые слова:** демократические стандарты, реформирование полиции, страны Центральной и Восточной Европы, международная помощь.

**Annotation** The article deals with the substance international standards to reformation police in the states of Centre and East Europe. Besides, made analysis positive modifications in the law process and difficulties in practical realisation about reformation police. Simultaneously, the writer makes an attempt determinate the efficiency international donor help the process reformation in postsocialist states.

**Key words:** international standards, reformation police, the states of Centre and East Europe, international help.

**Виклад основного матеріалу.** Глобалізація міжнародних відносин та розвиток інтеграційних процесів у взаємодії між державами в сфері охорони та захисту основних прав та свобод людини і громадянина сприяли появі міжнародного співробітництва з протидії злочинності. Реформування поліцейських систем в постсоціалістичних країнах, розширення процесу їх інтеграції в міжнародне співтовариство передбачає активний пошук і застосування нових підходів у сфері управління органами внутрішніх справ, створення їх якісно нової моделі відповідно до стандартів, принципів і норм, розроблених суспільством передових демократій [9].

Нині об'єктивно зростає вплив міжнародних стандартів та норм, які регулюють управління поліцейськими системами, реформаторськими процесами, які відбуваються в цій сфері. В цих умовах втілення в практику управління поліцейськими системами, які реформуються, сучасних підходів і моделей управління з урахуванням кращого світового рівня, існуючих стандартів у цій галузі постає не тільки об'єктивно обумовленою необхідністю, але і важливим фактором розвитку органів внутрішніх справ як професійного, ефективного, стабільного і авторитетного органу державної влади.

При цьому головний акцент концентрується на проблемах управління поліцією і, в першу чергу, на управлінні персоналом поліцейських підрозділів, змінення яких зазнає на собі система поліцейських органів у результаті орієнтації поліцейської діяльності щодо забезпечення якості і корисності своєї роботи. Європейська практика розбудови нової моделі діяльності поліції розглядається як сервісна служба, яка надає послуги громадянам на окремій

території, а відтак поліція має існувати для громадян, удосконалюючи для них систему послуг.

Україна, як і інші країни Центральної та Східної Європи, увійшла до активної фази суспільних і політичних перетворень. Події останнього десятиліття вимагають термінових радикальних змін у розбудові правоохоронних органів України.

Відтак процеси реформування поліцейських органів країн Центральної та Східної Європи вважаються цінними і повчальними для використання окремих підходів у реформаторській діяльності поліції України.

Діяльність поліції має надважливе значення для демократичних країн і країн, які перебувають в стані демократичної розбудови. Забезпечення внутрішньої безпеки, життя і порядку державними органами управління є однією із головних вимог до держави з боку суспільства [1].

Реформування поліцейських систем у постсоціалістичних країнах посідає чільне місце в дослідженнях іноземних фахівців. Так, низка іноземних дослідників визнає [5-6, 14], що поліція відіграє вирішальну роль в будь-якому суспільстві з огляду на ефективність результатів її роботи, щодо впливу на політичний і соціальний розвиток [6]. Вона є частиною системи державного управління, яка впливає на формування держави, відновлення мирних соціальних відносин, вирішення конфліктів мирним шляхом, створення тих соціальних особливостей і зв'язків, які підтримують політичне життя. Неefективний, брутальний або репресивний соціальний контроль підриває законність існуючих відносин між державою і суспільством, ускладнює процеси, які сприяють розвитку та обмежують перебудову демократичних форм управління і порядку. Значення поліції виходить за межі її функціональних обов'язків.

Необхідність у створенні ефективних і законних систем безпеки є нагальною в країнах, які переживають період соціальних потрясінь та перетворень. Поліція є одним із органів, які мають допомагати в створенні нових умов і стриманні труднощів перехідного періоду. Міжнародна спільнота підтримує реформи в яких кінцевою метою є реалізація демократичних принципів розвитку країни [2].

Демократична поліція не може бути створена, якщо не будуть забезпечені умови для існування демократичного суспільства, чинного законодавства і ефективно функціонуючих інститутів кримінального правосуддя.

Фундаментальна і безперервна реформа поліцейської системи виявилась однією із найважливіших, з якою зіткнулись демократії Центральної та Східної Європи.

Важливо відзначити, що процеси реформування поліцейських систем Центральної і Східної Європи проходять дуже повільно. В більшості їм бракує цілісності, системності і плановості, що могло б вплинути на ефективність реформ поліції, а також систем правосуддя і кримінальної юстиції. Багато поліцейських організацій по всьому центрально- та східноєвропейському регіону все ще занадто схильні до впливу моделі соціалістичної поліцейської системи і залишаються більш централізованими і милітаризованими, ніж аналогічні інституції західних країн. Таким поліцейським структурам все ще притаманний нахил демонструвати певні авторитарні тенденції і використовувати недоліки суспільної довіри, тобто феномени, які посилюються хронічним недофінансуванням і недостатньою ефективністю в боротьбі зі злочинністю.

Зрозуміло, що країни Центральної і Східної Європи строкато відрізняються одна від одної розмірами своїх територій, населенням, історичними традиціями, природою перетворень авторитарного режиму в демократичний, а також швидкістю трансформації їх політичних і економічних систем. Разом з тим, всі вони вийшли із тоталітарного соціалістичного режиму, правові системи якого створювались десятиліттями, в яких поліція використовувалась, перш за все, для підтримки правлячого апарату і придушення опозиції, і тільки в меншій мірі для забезпечення громадської безпеки. Всі країни регіону розпочали трансформацію з органів поліції (міліції), які відрізнялись високим ступенем централізації і милітаризації, тісними зв'язками з органами державної безпеки, які використовувались для діяльності авторитарного характеру. Всі постсоціалістичні держави в період зміни режиму, економічного ладу, лібералізації різноманітних аспектів функціонування урядів і товариств, зіткнулись з ростом звичайної та організованої злочинності, а також з корупцією.

Країни Центральної Європи – Польща, Угорщина, колишня НДР, Чехія і Словаччина першими перейшли до реформування правоохоронних органів. Фахівці визнають, що ця група країн найбільш передова з точки зору зміцнення демократії, створення ринкової економіки. В сфері реформування поліції ці країни виділяються як найбільш прогресивні серед тих, які прямують до ефективної і

демократичної системи поліції. Разом з тим, між ними існує і низка певних відмінностей. Колишня НДР засвідчує найбільш послідовну ходу реформування за рахунок значних людських і матеріальних ресурсів, інвестованих Західною Німеччиною. Ці країни показують прогрес реформ законодавства, деполітизації і демілітаризації. Але процес децентралізації поліції гальмується, особливо в Польщі та Угорщині.

Демократичні перетворення в Румунії та Болгарії у зв'язку з інтенсивними процесами інтеграції в євроатлантичні структури прискорюють реформування поліції. Проте ці країни зазнають певної непослідовності і труднощів в реформуванні правоохоронної системи.

Так, в Болгарії реформи МВС проходять надто повільно. Відсутні змінення в Кримінальному кодексі, Цивільно-процесуальному кодексі, Законі про торговельний реєстр. У Законі Болгарії «Про МВС» відзначається низка знижень соціального захисту працівників поліції, внаслідок чого відбуваються публічні протести силовиків [7].

У Румунії поліцейські набули статус громадянських службовців і перебувають у відомстві верей і місцевих органів влади. Статус єдиної воєнізованої структури в межах МВС зберігається лише за жандармерією. В межах реформи створюється дві структури – національна поліція і так звана «комунітарна» поліція, підпорядкована місцевим органам влади. Замість військового звання введено нові професійні назви: для офіцерів – інспектор, комісар і кестор, для нижніх чинів – агент. Останній включає декілька ґрадацій, в тому числі «інформатор» і «агент під прикриттям», яким згідно закону гарантовано зарплату, юридичний захист та анонімність [10].

Як вважають фахівці МВС Румунії, такі зміни в системі поліцейського відомства дозволять спростити структуру органів правопорядку, що підвищить їх ефективність і наблизить до європейських стандартів.

Реформа поліції у країнах західно-балканського регіону має подолати не тільки спадщину десятиліть соціалістичного управління, але і наслідки недавнього авторитарного управління та причетність до збройних конфліктів, пов'язаних з розпадом Югославії.

У країнах колишньої Югославії поліція була залучена в міжетнічні сутички та збройні конфлікти, що стало додатковим тягарем від термінованих трансформаційних процесів. Тому завдання трансформації для таких країн ще більш вагомим, так як поліція має перепрофілюватися для виконання звичайних громадських і правоохоронних функцій після перебування під управлінням військового командування, підпорядкування військовій дисципліні, участі в бойових діях.

Набуття незалежності та міжетнічна війна в Сербії, Хорватії, Боснії і Герцеговини, Косово створили умови для становлення та розвитку нової поліції. Міжетнічні конфлікти вплинули на національний склад поліції у всьому регіоні, яка трансформувалась із багатонаціональної в мононаціональну структуру у всіх республіках і анклавах.

У складних умовах проходить реформування поліції у Сербії. Найбільш значущим фактором проведення реформ вважається політична воля і готовність до змін серед вищого керівництва поліції. Пріоритетна роль у перебудові сербської поліції належить ОБСЄ, і перш за все у виробленні стратегії і реалізації планів реформування.

Сфери діяльності поліції поступово врегульовуються законодавством і забезпечують демократичні політичні пріоритети реформи. В Кримінальний і Кримінально-процесуальний кодекси Сербії внесені зміни, якими скасовано смертну кару і встановлені нові склади злочинів, пов'язані з корупцією. В новому законодавстві щодо протидії організованій злочинності в структурі Міністерства внутрішніх справ введено спеціальну посаду прокурора і створені спеціальні підрозділи [12].

Найбільш важливим організаційно-правовим кроком став вихід служб безпеки республіканського рівня із-під підлеглості міністерства внутрішніх справ. Згідно нового закону, державна служба безпеки (таємна поліція) реорганізована в окремий державний орган – Інформаційне агентство безпеки, підпорядковане безпосередньо республіканському уряду та парламенту.

Таким чином, ці заходи дають обнадійливий поступ щодо імплементації міжнародних стандартів в законодавство Сербії.

На цей час зміни відбуваються в поліцейських органах Хорватії. Процес демократизації зосереджується на п'яти ключових принципах: деполітизації, демілітаризації, професіоналізму, демістифікації і скорочення чисельності.

Деполітизація поліції має унеможливити зв'язок між політиками і поліцейськими керівниками. Демілітаризація передбачає усунення системи командної ієрархії, воєнної організаційної структури. Демістифікація направлена на зняття секретності в діях поліції і виконання своїх функцій відкрито, зрозуміло і підзвітно перед суспільством. Професіоналізація набуває загально правової підготовки, розвитку демократичних підходів в обслуговуванні населення, розробки механізмів відповідальності. Чисельність поліції зменшується до європейських стандартів [11].

Формування кадрового складу проходить толерантно з залученням представників сербської меншини незважаючи на різномірне і конфліктне міжетнічне минуле.

У 2002 році Парламент одноставно схвалив першу національну антикорупційну стратегію. Громадська довіра до хорватських правоохоронних органів зросла. В 2010 році дослідження встановили, що 33 % хорватів демонстрували високу довіру до судів, і 58 відсотків мали велику довіру до поліції. На 2010 рік поліція стала другою серед інституцій, яким найбільше довіряли в Хорватії, випередивши Римсько-католицьку церкву та поступившись лише армії [4].

Отже, загальним чинником реформування поліції в Сербії та Хорватії є модель превентивно-сервісного характеру, що в основному відповідає міжнародним стандартам.

Участь у воєнному конфлікті більшості країн Західних Балкан обумовила масовану гуманітарну

допомогу і тиск з боку міжнародних і регіональних організацій, зокрема ООН, ЄС, ОБСЄ та Пакту про стабільність. Західно-балканські країни стали центром зусиль на основі багатосторонніх і двосторонніх домовленостей, направлених на трансформацію поліції у децентралізовані, професійні і демократичні структури. Така політика реалізовувалась через моніторинг силами ООН з підтримки миру (Місія ООН в Боснії та Герцеговині, яку в січні 2003 р. замінила Поліцейська місія ЄС), міжнародними зусиллями з розбудови поліції, державних структур на державному і навіть кантональному рівнях відповідно з Дейтонськими мирними угодами по Боснії і Герцеговині, а також зусиллями ОБСЄ з просування і координації реформи поліції в Сербії і Чорногорії.

На тлі скорочення міжнародної допомоги регіону постає питання про збереження результатів уже проведених реформ. Присутність і увага міжнародних сил означає, що проведення реформування поліції відображає тенденцію до переусвідомлення державами-донорами того, що є змістом і, що ж являє собою демократична правоохоронна діяльність. Як свідчать фахівці, в останні роки країни регіону відчують зниження рівня донорської допомоги, що ставить питання про спроможність цих країн самостійно втримати поточні темпи реформування в умовах згорання безпосередньої іноземної присутності.

Більше того, країни західно-балканської групи мають загальну проблему в формі злочинних організацій, які виникли в ході етнічних війн, і використовують тепер територію новоутворених країн як транзитні коридори для торгівлі людьми і наркотрафіку, переміщення зброї та іншої контрабанди. Існують тісні зв'язки між державними і поліцейськими органами, а також організованими злочинними угрупованнями.

Особливо це притаманно самопроголошеній Республіці Косово, де процеси формування адміністративних та правоохоронних органів відбуваються в складних міжетнічних реаліях у присутності міжнародних сил КФОР, створених в 1999 р. згідно Резолюції ООН № 1244. До 2006 року дотримання стандартів умов життя і безпеки громадянського населення в Косово розглядалися міжнародними чиновниками як умови надання Косово незалежності. З 2008 року після проголошення незалежності політичне керівництво Республіки Косово намагається в складних умовах проводити комплекс реформ в тому числі і в поліцейській сфері.

Так, у кінці 2015 року в розширеній доповіді до ЄС уряд Республіки Косово зазначав про реформування поліції країни, в якій сформована загальна чисельність близько 9 тис. поліцейських, де 83 % становлять албанці і 13 % - серби. В доповіді робиться акцент на проблемах у сфері боротьби з організованою злочинністю, тероризмом, наркотрафіком та трафіком людей (жінок, дітей) до Сербії та країн Західної Європи. Уряд республіки вважає, що виконання завдань у сфері діяльності поліції можливе тільки за міжнародної підтримки та співпраці з Європолем та Інтерполом. Проте на

сьогодні вступ до цих спеціалізованих міжнародних організацій для Косово проблематичний [3].

Цілком очевидно, що керівництво поліції і реформатори добре усвідомлюють сутність міжнародних стандартів і прав людини. В таких країнах як Сербія і Косово, Боснія і Герцеговина міжнародні радники ефективно контролюють процес реформування поліцейської системи минулого. Міжнародні вимоги і контроль, а також спрямованість на членство в європейському співтоваристві визначили центрально- та східноєвропейські країни в регіональний навчально-тестовий центр, в якому їх діяльність оцінюється діючими членами товариства відповідно до стандартів західних демократичних концепцій і цінностей.

Розвиток демократичних реформ набув певного прогресу в Македонії. У країні поліцейські проблеми вважаються найбільш важливими. Значно зростає вплив міжнародних організацій на македонську поліцію. Закладені основи правової бази і структури поліції, присутність багатонаціональних місій (ОБСЄ, ЄС, НАТО і Ради Європи) обумовили предметну розбудову правоохоронних органів. Нині міжнародна присутність продовжує здійснювати вплив з подолання можливого спротиву реформам, завдяки своїм значним інвестиціям і діяльності постійних наглядових місій. Членство і участь македонської поліції у діяльності різноманітних міжнародних асоціацій і інститутів також сприяли запровадженню нових шляхів для набуття навичок і обміну інформацією [13].

Принциповим є іноземний вплив на зміни, які відбуваються в поліції Чорногорії. В теперішній час ОБСЄ і Рада Європи є головними органами, які вимагають проведення реформи. Проект закону про поліцію було розроблено не тільки під їх контролем, але і при їх безпосередній участі. Поліція розглядається як громадська служба, яка забезпечує громадську безпеку, охороняє громадський порядок і забезпечує особисту безпеку громадян і безпеку їх майна. Нова поліція зорієнтована на концентрацію уваги по наданню якісних послуг населенню [8].

Країни Центральної і Східної Європи перебувають в зоні особливої уваги урядів західних держав і їх поліцейських відомств з метою зміцнення можливостей місцевих правоохоронних органів для проведення більш ефективної боротьби з організованою та транснаціональною злочинністю. Проте, існує ймовірність того, що допомога Заходу, яка зараз сконцентрована на боротьбі з організованою злочинністю і нелегальною міграцією, негативно впливає на розробку пріоритетів поліцейської діяльності в країнах регіону і створює привілейовані служби в поліції, зокрема, прикордонну поліцію, які отримують значну долю міжнародної допомоги та ресурсів на відміну від інших менш престижних підрозділів.

Сучасний стан реформування на всьому постсоціалістичному просторі свідчить про недоліки в роботі механізмів громадянського контролю і підзвітності поліції на національному рівні. Так як ці країни залучені в процес європейської інтеграції і працюють над створенням більш ефективних засобів боротьби з міжнародною злочинністю, необхідно

визначитись у запобіганні посиленню недоліків вказаних механізмів.

Згідно висновків Amnesty International, загальним проблемним аспектом у діяльності поліції вказаних країн залишається порушення прав національних меншин. Зокрема, в Польщі, Хорватії, Чехії, Словачії, Словенії, Угорщині, Румунії діти ромів зазнають дискримінації у сфері освіти, охорони здоров'я та соціальному секторі. В Сербії продовжується анти косовські правопорушення, в Македонії відзначається тиск на етнічних албанців, у Хорватії і Косово – стосовно сербів, в Чорногорії – щодо біженців [1].

**Висновки:** Таким чином, утворення нових постсоціалістичних країн Центральної і Східної Європи, експансія європейського цивілізаційного світогляду в політичний і економічний простір цих країн, внутрішні політичні процеси, які сприяли структурним зрушенням влади, держави і громадянського суспільства, а також новітні міжнародні і внутрішні загрози безпеки – все це обумовлює потребу тривалого реформування скомпрометованої системи безпеки, успадкованої від старого порядку відповідно до демократичних стандартів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Amnesty International Report. 2013. 'The state of the world's human rights in 159 countries and territories during 2012'. – 2013. – London. – P. 313.
2. Капарини М., Маренин О. // Реформирование полиции в странах Центральной и Восточной Европы // К., 2005. – С. 295.
3. Kosovo 2015 Report. Accompanying the document 'Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions EU'. Enlargement Strategy. EUROPEAN COMMISSION Brussels, 10.11.2015 SWD (2015) 215 final. – P. 68.
4. Kuris Gabriel., Foreign polici 'Innovations for Successful Societies ISS' at Princeton University, New Jersey., 2015.
5. Loader, I. and Walker, N. 2001. 'Policing as a public good. reconstituting the connectios between policing and the state'. Theoretical Criminology, vol. 5, no. 1.
6. Manning, P. 1997. Police Work: The Social Organisation of Policing, 2<sup>nd</sup> end. Prospect Heights, IL.
7. Minchev, O., Ratchev, V. and Lessenski, M., eds 2002. Bulgaria for NATO 2002. Sofia.
8. Ministri of Internal Affairs, Government of Montenegro. 2002. Nact zakona o policiji (Draft Law on Police).
9. Мюллер К., Пикель А. «Смена парадигм посткоммунистической трансформации», Порталус, 2002 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.portalus.ru / modules](http://www.portalus.ru/modules)
10. 10. Official Gazette of Romania. 2002 a. Law no. 218 regarding the Organisation and Functioning of the Romanian Police. Official Gazette of Romania, no. 305 / 2002.
11. Police Law. 2000. Narodne novine 129 / 00.
12. Republic of Serbia. Ministry of Internal Affairs. 2003 b. Uputstvo o policijskoj etici I naciny obavljanja poslova policije (Instructions on Polic Ethics and Methods of Police Work). Belgrade, 15 Apr. 2003 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http:// www.mup. sr. gov. Yu](http://www.mup.sr.gov.Yu)
13. Swope, R. 2001. 'Ethics integri and the POOLICE Culture'. International Criminal Police Review vol. 483. Available at Interpol website.
14. Winkler, T. H. 2002. 'Managin Change. The Reform and Democratic Control of the Security Sector and International Order'. Geneva: DCAF Occasional Paper. Available at <[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)>