

ФЕДЕРАЛІЗМ І РІЗНОВИДИ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ СИСТЕМ

Федералізм і різновиди поліцейських систем

СЕБАСТЬЯН РОШЕ
COGINTA

ФЕДЕРАЛІЗМ І РІЗНОВИДИ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ СИСТЕМ

Женева, 2011

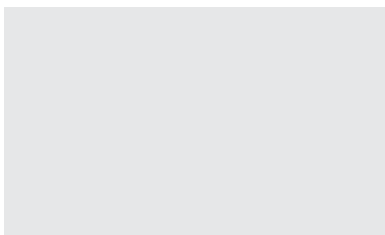
Федералізм і різновиди поліцейських систем (Женева: Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, 2011).

© Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011

Видавник: Procon Ltd., <www.procon.bg>

Дизайн обкладинки: Ангел Неделчев

ISBN 978-92-9222-161-4



Передмова

Основна мета цього дослідження – надати посадовим особам і поліції держави, що може вибрати федеративний устрій, ті інструменти, які дозволять визначити наслідки федералізації для підрозділів поліції, а також дадуть можливість прийняти вірні рішення при створенні системи органів охорони правопорядку.

У роботі викладені основні концепції, необхідні для розуміння специфіки функціонування поліції в умовах федеративної держави, включаючи законодавчі та організаційні аспекти. Такі роз'яснення необхідні для того, щоб у влади було чітке уявлення про наслідки для країни того чи іншого сценарію.

Ще одна мета дослідження – здійснити систематизоване порівняння ряду країн, що мають довгу історію федеративного устрою, з країнами із небагатою федеральною історією, а також із різноманітними типами федеральних систем. Таке порівняння допоможе пояснити структуру поліцейських органів у федераціях, переходячи від концепцій до існуючої практики.

Крім того, у цьому дослідженні представлено кілька «переліків базових положень», об'єднаних у «систематизований перелік», де визначені питання, що, як правило, є важливими для адекватного створення та функціонування системи органів охорони правопорядку у федеративній державі. Цей перелік допоможе у здійсненні основних змін, необхідних для створення законодавчої бази, мета якої – відтворення поліцейської системи.

Результати дослідження

У цьому дослідженні описані основні різновиди поліцейських систем у федеративній державі з метою допомоги у визначенні найважливіших елементів перехідного процесу. В цілому, розглянуто чотири найбільш важливих елементи, кожен з яких відіграє значну роль у створенні поліцейської системи:

- структура політичної системи (на федеральному рівні, рівнях штатів, регіональному та муніципальному);
- структура органів охорони правопорядку (загальнодержавних і місцевих);
- характерні особливості органів охорони правопорядку (міністерське підпорядкування);
- повноваження підрозділів поліції.

По-перше, конституційний устрій важливий сам по собі. Зокрема, є дві групи рішень, які мають величезне значення:

- захищати права і свободи недвозначно і без обмежень, наприклад, на основі Декларації прав людини чи подібних документів;
- закласти основи поліцейської системи в самій Конституції, де найбільш переконливим з наведених прикладів є приклад Іспанії.

Другий важливий висновок даного дослідження полягає у тому, що форма політичної організації не обов'язково співпадає з формою інших структур, включаючи поліцію.

- Ми вважаємо, що, крім типу держави, важливими для створення поліцейської системи є наступні параметри:
- ступінь централізації;
- конфігурація сектору безпеки (інші чинники, крім ступеню централізації, що впливають на управління сектором безпеки), включаючи міністерське підпорядкування;
- повноваження, надані різноманітним органам охорони правопорядку.

Ключові питання щодо створення поліцейської системи у федеративній державі

Для того, щоб створити або покращити поліцейську систему, необхідно розглянути чотири групи проблем:

1. Яким є бажаний розподіл компетенцій підрозділів поліції за рівнями управління?

- а) які рівні?
 - б) які компетенції?
2. Які повноваження з охорони громадського порядку надаються кожному підрозділу поліції?
- а) повна юрисдикція (всі злочини на всіх територіях)?
 - б) обмежена територіальна юрисдикція?
3. Наскільки централізованою має бути організація звичайних підрозділів поліції (без урахування спеціальних підрозділів)?
- а) національний підрозділ, що діє на місцях під контролем центру?
 - б) національний підрозділ, що діє на місцях під контролем своїх міністерств?
 - в) підрозділ поліції штату підпорядкований владі штату?
 - г) підрозділ поліції місцевого рівня підпорядкований місцевій владі?
4. У випадку вибору моделі поліцейської системи на рівні штату чи місцевого рівні, чи є необхідними:
- а) загальнонаціональний закон про поліцію?
 - б) єдина система управління поліцією та прийому на службу?
 - в) єдині стандарти підготовки?
 - г) загальнонаціональні кримінальний та кримінально-процесуальний кодекси?
 - д) єдина інформаційна система?

ЗМІСТ

Вступ	7
Передісторія	7
Мета.....	8
План дій	8
Концепти	10
Органи поліції й поліцейські системи.....	10
Доктрина поліції.....	12
Федералізм.....	13
Децентралізація	18
Федералізм і управління.....	21
Загальні висновки та їх значення для реформування сектору безпеки: чотири основні концептуальні відмінності	23
Аналіз практичних прикладів	25
Федеративні держави: завдання й значення для поліцейських систем	27
Завдання федерацій: які проблеми намагається вирішити федералізм?	27
Конституційний захист свобод і розподіл повноважень серед підрозділів поліції	29
Повноваження центру, федеральні та національні підрозділи	35
Ключові моменти створення поліцейської системи у федеративній державі.	
Конституційний рівень: перелік базових положень.....	39
Поліцейські системи у федеративній державі: базові характеристики	41
Складність взаємовідносин федералізму та системи управління поліцією.....	41
Кількість підрозділів поліції	42
Ступінь централізації й фрагментовності поліцейських систем	47
Модель, статус і підпорядкованість.....	52
Найважливіші елементи поліцейської системи	55
Перелік базових положень щодо побудови (найважливіших елементів) поліцейських систем	58
Систематизований перелік базових положень процесу встановлення федералізму	60
Загальні висновки	60
Систематизований перелік	61

Вступ

Передісторія

Нещодавні політичні зміни у певній державі призвели до трансформації його політичної структури від централізованої держави до федеративної республіки. Ця держава у даний момент перебуває у процесі творення нової Конституції. Дане дослідження пишеться без чіткого уявлення про те, якими будуть нові політичні домовленості, як далеко зайшов процес і який тип федералізму буде обрано. Крім того, все ще залишилися питання щодо чисельності і повноважень структурних елементів тощо.

Робочу групу попросили оцінити готовність і здатність національної поліції взяти ефективну участь у процесі федералізації, який зараз обговорюється у політичних колах, Установчих зборах і суспільстві загалом. З цієї метою група підготувала для зацікавлених осіб огляд структури, політики, практики і прикладів поліцейських систем федеративних держав. Напередодні візиту цієї групи ДКЗС (Женевський центр демократичного контролю над збройними силами) ініціював вивчення роботи поліції США, Іспанії, Росії, Боснії і Герцеговини та Індії з метою надання інформації та корисного досвіду, які могли б знадобитися поліції цієї держави в контексті проведення політичних та безпекових заходів підготовки до процесу федералізації в країні.

Важливо, щоб поліція могла ефективно підготуватися до неминучих змін і проблем, до яких призведе перехід до федеративного устрою і навчиться долати їх. Знання концепції функціонування поліції у федеративній державі критично важливе для поліції країни та інших посадових осіб, які беруть участь у цьому процесі. Завданням робочої групи було надати огляд досвіду, набутого іншими країнами, які пройшли через процес федералізації.

Мета цієї доповіді – забезпечити підтримку і розуміння основних принципів демократичної організації органів правопорядку у федеративній структурі.

Мета

Основна мета цього дослідження – надати посадовим особам і поліції держави, що може вибрати федеративний устрій, ті інструменти, які дозволять визначити наслідки переходу до федеративного устрою для підрозділів поліції, а також дадуть можливість прийняти вірні рішення у період трансформації системи органів правопорядку.

У доповіді представлені основні концепти, необхідні для розуміння значення поліції у федеральному контексті (контексті федеративного устрою держави), розглянуті наслідки їх реалізації як із законодавчої, так і з організаційної точок зору. Таке роз'яснення необхідне, оскільки органи влади повинні чітко уявляти собі, якими для країни в цілому будуть результати реалізації різноманітних сценаріїв федералізації.

У цьому дослідженні будуть представлені порівняльний аналіз країн, які пройшли через політичну трансформацію, включаючи країни з довгою історією федералізму, а також ті, які лише нещодавно стали федераціями. Такий системний аналіз з використанням теоретичних концепцій і практичного досвіду дозволить краще зрозуміти структуру системи органів правопорядку у федерації. І нарешті, у цій доповіді представлено декілька «переліків базових положень», об'єднаних у «систематизований перелік». У них містяться основні питання, які важливі для адекватного створення і функціонування системи органів охорони порядку у федеративній державі. Використовуючи ці переліки базових положень, можна системно і організовано приймати рішення в рамках конституційних вимог щодо створення законодавчої бази для організації і функціонування системи органів правопорядку (конфігурація, структура, уніфікованість по країні).

План дій

Це дослідження починається з визначення основних понять, що стосуються системи органів правопорядку у федеративній державі. Часто відбувається плутанина й невірне використання таких термінів, як: «поліцейська система», «система органів правопорядку», «федерація», «децентралізація», «управління» і «ефективне управління».

Ті особливості систем органів поліції, які не є результатом переходу до федеративного устрою, не включені до даного огляду, – доктрина поліції, ефективне управління й зв'язані з ними механізми внутрішнього і зовнішнього контролю, хоча сучасна доктрина поліції та принципи ефективного управління бажані для створення демократичних органів правопорядку. Коротше кажучи, поліція демократичної держави – більш широка область дослідження, ніж створення поліцейської системи у федеративній державі, а дане дослідження присвячене саме останньому питанню.

Для кращого розуміння системи органів поліції у федеративній державі, ми відібрали чотири конкретних приклади, щоб проілюструвати практичні аспекти політичної структури у федеративних державах: Індія, Іспанія, Швейцарія та США.

Виходячи з наших прикладів, можна виокремити два основних аспекти. Перший – безпосередньо конституційний договір та основні вимоги для створення демократичної системи поліції. Захист фундаментальних прав і свобод, з одного боку, і ступінь «розпорошування» повноважень поліції, з іншого боку, – два основних питання, які вирішуються на конституційному рівні. Другий аспект – характеристики системи поліції. Система зазвичай складається з різноманітних підрозділів різноманітної підпорядкованості на рівні міністерства й уряду. Органи, що діють в одній окремо взятій країні, більш чи менш обмежені загальними правилами, які встановлені для них рішенням федерації.

На основі чотирьох вивчених прикладів пропонується перелік базових положень технології процесу прийняття рішень у ході створення нової системи поліції.

Концепти

Для розуміння комплексної ідеї поліції у федеративній державі необхідно визначитися з ключовими концептами. В дійсності, поки не визначено достатньо точних характеристик, залишається незрозумілим, що поняття федералізму повинно включати в себе з точки зору політичної організації штатів, оскільки існує багато різноманітних варіацій у різноманітних типах федерацій. Також необхідно дати чітке визначення федералізму й децентралізації. Важливо концептуально розмежувати систему поліції й органи правопорядку. І нарешті, ми повинні чітко визначити те, що входить до охорони порядку: типи доктрини поліції, підрозділи поліції, організація тощо, а також пояснити, яким чином, й чи зв'язані взагалі, ці характеристики з федеративним устроєм країни.

Органи поліції й поліцейські системи

Поліцейські системи складаються з множини органів і підрозділів поліції, що буквально й ексклюзивно складають сукупність державних правоохоронних органів (у тому сенсі, що охорона правопорядку – їх єдина або основна місія), задача яких – підтримувати внутрішню громадську безпеку й порядок. У демократичних державах підрозділам поліції часто доручають захист прав людини. Ці сили можуть бути, а можуть і не бути пов'язані між собою в оперативному відношенні або з точки зору підконтрольності вищим цивільним властям. Підрозділи поліції відрізняються від збройних сил тим, що їх завданням є виключно підтримку внутрішньої громадської безпеки і порядку.

Що відрізняє поліцейську систему від її **складових органів правопорядку і підрозділів поліції**? Поліцейська система передбачає комплекс взаємозв'язків між підрозділами поліції та офіційними інститутами, які відповідальні за роботу поліції (керівництво поліції) у сфері командування, контролю та юрисдикції. Відповідно, можна говорити про те, що державна поліцейська система – це комплекс взаємозв'язків всіх органів і підрозділів, що входять до її складу на даній території.

Існує декілька обґрунтованих теорій конфедерацій чи федерацій, але немає єдиної теорії, що пояснює значення федералізму для підрозділів поліції.

Підрозділи поліції мають різноманітну структуру й діють по-різному у різних країнах, навіть коли всі ці країни є федераціями. Федеративний політичний устрій тут розглядається як «тип політичної організації, якому притаманна комбінація розподілених повноважень в управлінні й самоуправлінні»¹. Федералізм – теорія саме такого порядку, що включає принципи поділу верховних повноважень між членами спілки та загальними для них інститутами (див. нижче).

Федералізм не означає впровадження точно визначеного й особливого типу поліцейських систем. Найменування «федеральні підрозділи поліції» використовується з метою вказати на один з типів підрозділів поліції, а не на побудову поліцейської системи у цілому. Федеральні підрозділи діють у межах своєї юрисдикції, яка, як правило, пов'язана з природою вчиненого злочину (наприклад, злочин, вчинений по відношенню до співробітника федерального органу) або з місцем вчинення злочину (наприклад, федерального будівлі або федерального округу – Мехіко чи Вашингтон, округ Колумбія).

До поліцейської системи зазвичай входять державні та приватні підсистеми. Основними характеристиками поліцейської системи є:

- ступінь приватизації (співвідношення державних та приватних компонентів);
- ступінь фрагментованості (кількість органів правопорядку і підрозділів у країні);
- природа підрозділів, відповідальних за внутрішню безпеку;
- система управління й контролю;
- професіоналізація (важливість підготовки співробітників спеціально для роботи у поліції);

¹ Watts R. L. Federalism, Federal Political Systems, and Federations // Annual Review of Political Science, 1988, June. – P. 117-37.

- менеджмент (відповідність вкладеним коштам та інші індикатори оцінки ефективності різноманітних підрозділів поліції).

У цій роботі основна увага приділена державній підсистемі та особливостям її структури. Ми не звертаємося до питань зовнішнього контролю, змісту процесу підготовки, менеджменту – з точки зору ефективності і відповідності затратам; ми обмежуємо дослідження менеджментом із точки зору призначень і відміни раніше прийнятих рішень.

У цій доповіді аналізуються поліцейські системи федеральних структур. Наше завдання – опис систем поліції, що відповідають федеративному устрою як стосовно їх складових компонентів і взаємозв'язків, так і з позицій їх взаємовідносин з органами державної влади, що мають деякі повноваження стосовно поліції (на центральному й місцевому рівнях).

Доктрина поліції

Основна новизна сучасних реформ поліції полягає у введенні системного концепту *громадська безпека*, парадигма якого виходить за межі традиційного підходу до поліції. Нова доктрина поліції була розроблена з метою забезпечення відповідності цій парадигмі.

Доктрина поліції визначає зміст роботи органів правопорядку в умовах демократичного суспільства або управління системою органів поліції. Водночас, доктрина поліції – це галузь досліджень, яку можна розглядати незалежно від типу поліцейської системи й типу політичної системи.

Система органів правопорядку складається з підрозділів, що діють у даній країні. Практика показує, що не у всіх підрозділів розроблені обов'язково схожі доктрини. Наприклад, в управлінні поліції Чикаго й управлінні поліції Лос-Анджелеса представлені різні типи політики у сфері охорони правопорядку й доктрини роботи поліції.

У різних країнах із різним політичним устроєм і системами органів правопорядку можна спостерігати схожі доктрини поліції. Наприклад, багато які уряди (центральні чи місцеві) вирішили втілити доктрину соціально-орієнтованої поліції (СОП) або доступної поліції (ДП), перша з яких прийнята в США й Сполученому Королівстві, а також у Латинській Америці, а остання – у континентальній Європі.

Мета цього дослідження не передбачає розгляду доктрин поліції, оскільки жодна з них не обумовлена лише типом державного устрою, або типом системи органів правопорядку. Однак, ми звернемося до доктрин та їх реалізації як до необхідних елементів створення структури органів правопорядку у федеративній державі (див. розділ щодо завдань федералізації). Ми побачимо, що в основі доктрин поліції й створення федеративної структури можуть бути лише загальні цінності.

Федералізм

З метою спрощення аналізу федералізму, використаємо мінімалістський підхід до цієї політичної структури, оскільки це досить широка галузь, яка виходить за рамки цієї доповіді. Ми обмежимося обговоренням основних понять, пов'язаних із федеративним устроєм держави, наскільки це можливо, щоб сконцентруватися на обговоренні організації системи органів правопорядку.

Устрій держави зазвичай розглядають як суспільне утворення, як форму управління соціальною системою політично організованої одиниці, як механізм управління суспільними відносинами².

Як правило, існують три форми державних структур: унітарні державні системи (в жорстко унітарних системах вся влада знаходиться в руках центрального уряду; у децентралізованих – існує значна нерівність повноважень, хоча місцеві уряди мають певну владу), конфедерації (проміжні рішення) й федералізм (спосіб організації держави, при якому два чи більше рівнів урядування володіють реальною владою й розділяють відповідальність).

Незначна кількість країн обрала шлях федералізації. З приблизно 200, менше двох десятків мають федеративну системи (серед них Аргентина, Австралія, Австрія, Бельгія, Боснія, Бразилія, Канада, Німеччина, Індія, Малайзія, Мексика, США, Швейцарія й Нігерія).

² [Електронний ресурс]. – Режим доступу: wordnetweb.princeton.edu/perl/webwn.

ЄС має гібридну форму правління, наближену швидше до конфедерації, ніж до федерації, хоча у нього є влада стосовно всіх своїх членів, що здійснюється різноманітними засобами, передбаченими конституційним договором, який виконує роль Конституції.

Приклад США демонструє: не дивлячись на те, що Конституція проголошує федеративний устрій, в її тексті не пропонується визначення федералізму. Ще один приклад – Конституція Індії: у ній не використовується термін «федерація», а різноманітні політологи називають її федерацією без федералізму, квазі-федерацією, напів-федеральною й союзом рівних штатів³.

Теоретики пропонують різноманітні визначення. Федералізм – це спосіб розподілу влади між рівнями урядування, структурованого в ряд інститутів. Його завдання – реалізація національної єдності при збереженні ідентичності місцевих одиниць. На нашу думку, для даного дослідження найкращим буде розуміння федералізму як способу політичної організації, що характеризується комбінацією колективної влади та самоуправління.

Блок 1. Федералізм і децентралізація

Федералізм – спосіб політичної організації, який характеризується комбінацією колективної влади та самоврядування. Федералізм – система, в якій право управляти розділено між національним урядом і урядами провінцій/штатів. Такий розподіл влади, як правило, закріплено у Конституції, яку ні члени федерації, ні загальний уряд не можуть змінити в односторонньому порядку.

Для порівняння: децентралізовану владу в унітарних державах може бути, як правило, анульовано за бажанням центрального законодавчого органу.

³ Ramakantan N., Director of Kerala Institute of Local Administration, Trissur, India, *Federalism, Decentralization and Democratization / A Multicultural Polity: Some Critical Issues in the State of Federalism in India*. – IFF Summer University, 2008. – Paper for Week 2. – P. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.federalism.ch/files/FileDownload/887/Remakantan_India.pdf.

Федералізм – політичний концепт створення держави, в якому суверенітет конституційно розділений між центральним урядом і складовими політичними компонентами (часто штатами або провінціями). Політичні компоненти об'єднані у федеративну систему або федерацію (союз штатів або союз провінцій). Федералізм – це система, в якій право управління розподілено між національним урядом і урядами провінцій/штатів. «Такий розподіл влади, як правило, закріплено у Конституції, яку ні члени федерації, ні загальний уряд не можуть змінити в односторонньому порядку». Для порівняння: децентралізовану владу в унітарних державах може бути, як правило, анульовано за бажанням центрального законодавчого органу⁴.

Деякі політичні й конституційні аспекти вважаються особливо важливими для федералізму. Серед них можна визначити такі:

1. Надання громадянам або їх виборним представникам більше влади щодо прийняття рішень.
2. Створення політичних адміністративно-територіальних одиниць (виконавча і законодавча влада), які несуть політичну відповідальність перед місцевим електоратом і наділені повноваженнями щодо прийняття рішень і розподілу фінансів.
3. Представництво одиниць, що входять до складу федерації штатів або адміністративно-територіальних одиниць, на центральному рівні.

Також слід відзначити, що існують різноманітні типи федералізму.

Подвійний федералізм розглядає федеративну систему як комбінацію рівнів урядування, кожен з яких виконує певні завдання. Це дає кожному рівню урядування верховенство у своїй сфері компетенції щодо здійснення власних повноважень. У США, наприклад, повноваження федерального уряду чітко визначені й обмежені, при цьому деякі завдання федерального уряду перераховані у Конституції. Решта повноважень передані урядам штатів з метою попередження втручання національного уряду. Такий тип федералізму інколи називають подвійним суверенітетом.

⁴ Ці визначення можна знайти у Стенфордській енциклопедії філософії (Stanford Encyclopedia of Philosophy) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://plato.stanford.edu/entries/federalism>.

Таблиця 1. Вимір федералізму (або квазі-федералізму) для окремих країн

	Подвійний	Спільний
Симетричний	США (до 1900) Швейцарія	США (після ратифікації 16-ої поправки, що дає можливість федеральному уряду збирати податки) Німеччина Індія *
Асиметричний	Європейський Союз	Іспанія

* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legalserviceindia.com/article/I44-Cooperative-Federalism-In-India.html>.

Ще один тип федералізму – *кооперативний* федералізм, запропонований у США у 1930-ті роки; його характерною рисою є наявність сфер спільної відповідальності⁵. Наприклад, охороною закону й порядку займаються федеральні агенти, поліція штатів та місцева поліція. Юрисдикції часто співпадають, і кожен учасник робить свій внесок. Федеральний уряд США виділяє кошти для навчання співробітників поліції, але вимоги до кваліфікації викладачів встановлює місцева рада з освіти або рада штату.

Крім того, необхідно відзначити, що деякі федерації вважаються *симетричними*, а деякі – *асиметричними*. В асиметричних федераціях (як в Іспанії та Індії) не всі одиниці, що входять до їх складу, мають однакові повноваження або принципи функціонування. У законі існують особливі положення, що стосуються мови, культури, а також поліції, для деяких учасників або інституцій. Наприклад, автономії в Іспанії (що входять до складу федерації) мають право створювати свої регіональні підрозділи поліції. Деякі з них скористалися цим правом, а деякі ні, надаючи перевагу національній поліції.

⁵ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://politicalscience.studentreader.com/dual-federalism-cooperative-federalism>; http://wps.prenhall.com/hss_berman_democracy_4/7/1857/475505.cw/index.html.

Інколи поняття «спільний федералізм» використовують у іншому значенні, акцентуючи той факт, що члени федерації допоможуть один одному у випадку серйозних порушень громадського порядку на території одного з них. Прикладом можуть слугувати Німеччина й Швейцарія.

Включення Іспанії до списку держав з федеративним режимом⁶ не є беззаперечним. Однак Іспанія – точно не унітарна держава. У цій країні є регіональні парламенти, члени федерацій (автономії) навіть не мають права на власну поліцію, відмінну від національної поліції з загальнонаціональною юрисдикцією. Оскільки існує лише два основних типи держав, федеративний та унітарний, правомірно вважати Іспанію федерацією. Можна вважати Іспанію квазі-федерацією, оскільки з аналітичних позицій, принаймні, у даному дослідженні, вона має статус федерації.

Також складно дати точне визначення політичного режиму Європейського Союзу: у ньому співіснують федералізм і міждержавність. Центральний політичний орган офіційно не є урядом; не існує Конституції Європейського Союзу; не прийнято жодного закону про поліцію. У той же час, органи управління ЄС більше схожі на центральний уряд, ніж 20 років тому. Ознакою цього є включення «третьої колони» ЄС – юстиції та поліції. Підрозділи поліції, що створюються, в майбутньому можуть бути віднесені до федерального типу, вони забезпечать правову та оперативну підтримку Європолу та Євроюсту. Якщо включати ЄС до списку федерацій, то його неодмінно слід віднести до асиметричних та подвійних федерацій. Він асиметричний у тому сенсі, що бар'єри між юрисдикцією ЄС та його членів недостатньо визначені, оскільки внутрішня безпека – прерогатива країни-учасниці. Відповідно, ЄС не може розглядатися у цій доповіді через чітке та загально визнане розуміння його політичної природи.

⁶ Режим – це набір сценаріїв, формальний або неформальний, буквальний або уявний, який визначає форми і канали доступу до основних ролей управління. Див.: Guillermo A. O'Donnell and Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1986).

І нарешті, важливий параметр – сила національного центру. Це є скоріше політичний, а не правовий параметр. Індія – приклад федеративної держави з сильним центром, особливо з точки зору повноважень і функцій поліції. І це не дивлячись на відсутність чітко прописаних у Конституції функцій поліції штатів.

В Індії використання терміну «сильний центр» є виправданим екстраординарними повноваженнями, які отримує центральний уряд у випадку кризи. За звичайних обставин повноваження поліції розподілені між штатами й федеральним урядом, більше повноважень передано на місця. В той же час, у випадку кризи, центр, згідно з Конституцією, бере під свій контроль місцеві підрозділи і все, що пов'язане з внутрішньою безпекою.

Децентралізація

Децентралізація – це процес передачі повноважень у прийнятті управлінських рішень народу й громадянину⁷. Завданням політичної децентралізації є надання громадянам або їх виборним представникам більших повноважень у прийнятті управлінських рішень. Як унітарні, так і федеративні держави можуть бути децентралізовані у більшому чи меншому вимірі.

Політична децентралізація передбачає, що рішення, прийняті за більшої участі, будуть більш продуманими і краще відповідатимуть запитам багатонаціонального суспільства, ніж рішення, що приймаються політичною владою держави в односторонньому порядку. Децентралізація сприяє подальшому розподілу влади всередині держа-

⁷ Дубойсаб Г. Ф. В., Фатторе Дж. Визначення та типології в дослідженні державного управління: децентралізація / Ганс Ф. В. Дубойсаб, Джованні Фатторе // Міжнародний журнал державного управління. – 2009. – № 32:8. – С. 704-27. (Hans F.W. Duboisab and Giovanni Fatore, «Definitions and Typologies in Public Administration Research: The Case of Decentralization,» International Journal of Public Administration 32:8 (2009): 704-27).

ви, а також надає інструменти й механізми для переходу суспільства від участі до демократії⁸.

Блок 2. Централізація поліцейських систем

Федералізм і децентралізація – дві основні сучасні теорії, які об'єднані ідеєю розподілу влади між різноманітними рівнями уряду й передачі відповідальності народу. Тим не менше, федералізм і децентралізація – різні концепти.

Форма і ступінь децентралізації поліцейської системи автоматично не витікають з федеративного чи унітарного устрою. За останні 30 років в унітарних державах Європи спостерігалось значне збільшення кількості місцевих підрозділів поліції – як, наприклад, в Італії й Франції. Навіть у федеративних державах зустрічаються системи органів поліції з рисами централізованості. Відповідно, необхідно вивчити ступінь децентралізації системи органів поліції.

Завданням адміністративної децентралізації є перерозподіл влади, відповідальності й фінансових ресурсів для забезпечення публічних функцій між різними рівнями управління.

Загальна організація системи органів поліції в основному залежить від природи держави – унітарної або федеративної. В унітарних державах більша частина співробітників поліції працює у централізованих підрозділах. Тим не менше, варто відзначити, що форма й ступінь децентралізації системи органів поліції не витікає автоматично з федеративного чи унітарного устрою. За останні 30 років в унітарних державах Європи спостерігалось значне збільшення кількості місцевих підрозділів поліції – як, наприклад, в Італії та Франції. Навіть в федеративних державах зустрічаються поліцейські системи, яким притаманні елементи централі-

⁸ «Демократія в комбінованому суспільстві може бути визначена як політична система, що постійно надає конституційні можливості зміни керівництва і соціальний механізм, який дозволяє максимально можливій частині населення впливати на основні рішення шляхом вибору між головними претендентами на ключові пости в державі». Див.: Lipset S. M. The Indispensability of Political Parties / Journal of Democracy. – 2000, January. – №11:1. – P. 48-55.

зованості. Переважна більшість співробітників поліції країни мають статус співробітників центральних підрозділів (що називаються національними підрозділами в Іспанії), на відміну від статусу співробітників штату чи регіонального рівня. Вони можуть належати навіть до дуже низьких рівнів (Швейцарія, США). Іншими словами, в федеративних державах існує багато різноманітних систем органів поліції.

Відповідно, важливо розглянути ступінь децентралізації самої системи органів поліції.

Децентралізація варіюється від деконцентрації (найслабша форма, що характеризується наявністю місцевого представника центрального уряду) до деволуції (у найбільш крайньому варіанті повноваження передані місцевим органам самоврядування). При деконцентрації між різноманітними рівнями уряду перерозподіляються права прийняття рішень та/або фінансова й управлінська відповідальність. Її завданням може бути передача відповідальності від співробітників центрального уряду, що перебуває у столиці, співробітникам, які працюють на більш низькому рівні.

Також можуть бути створені місцеві адміністрації з центральним статусом, підконтрольні представникам центрального уряду на місцевих рівнях. Деконцентрація, найслабша форма децентралізації, частіше зустрічається в унітарних державах. Тим не менше, деякі департаменти штатів можуть представляти собою деконцентровану форму федеративних систем. Цей факт досить актуальний для даного дослідження, оскільки підрозділи поліції часто залишаються національними по статусу в не-унітарних державах, як, наприклад, в Іспанії (повністю) чи Індії (частково).

В автономіях місцеві уряди офіційно визнали географічні межі своїх повноважень, в рамках яких вони здійснюють свої публічні функції. Структури місцевих урядів є *квазі-автономними* й володіють повноваженнями у сфері прийняття рішень, фінансів та управління. На місцевому рівні громадяни обирають свої асамблеї, збирають податки й користуються незалежністю у прийнятті рішень у межах наданих центральним урядом повноважень.

Федералізм і управління

Поняття федеративного устрою не варто плутати з загальним управлінням у секторі безпеки. Цілі побудови федеративної держави й цілі встановлення належного управління можуть на практиці співпадати. Водночас, ці два поняття не є тотожними, тому потрібно бути пильними щоб уникнути непорозумінь.

Поняття управління необхідне для описання ролі учасників процесу, що впливають на визначення функцій поліції. На відміну від абстрактних норм, управління належить до сфери «реальної політики». Відповідно, воно включає всіх учасників: як від уряду, так і від громадянського суспільства. Це стосується як передбачених, так і не передбачених законом підрозділів, які підпорядковані уряду (у деяких країнах армія грає важливу роль в секторі внутрішньої безпеки, хоч і без достатніх законних підстав), а також представників громадянського суспільства (наприклад, деякі впливові фірми й ополчення).

«Належне управління» сектором безпеки стосується принципів і практик, які у цілому були схвалені на внутрішньому рівні. Вони в основному застосовуються до законних формувань, контролю громадянського суспільства й слугують інтересам громади (у тому сенсі, що вони слугують інтересам людей, а не лише інтересам уряду). Концепт слугування всім, особливо інтересам представників меншин, дуже актуальний. У цьому руслі було розроблено сім основних принципів. Тим не менше, не спостерігається ніякого зв'язку з конституційною ситуацією, з точки зору надання переваги централізованій або федеративній політичній системі, – ця проблема знаходиться в сфері питань суверенітету націй.

Блок 3. Федералізм і управління

Федералізм визначає структуру управління певною територією, тоді як належне управління надає нам інформацію про необхідні принципи управління роботою поліції й контролю над діяльністю співробітників і підрозділів поліції.

Федеративний устрій як такий не визначає особливості всіх аспектів і механізмів контролю роботи підрозділів поліції. Підзвітність залежить

від розподілу повноважень з охорони правопорядку між різноманітними рівнями урядування (наприклад, якщо поліція входить до сфери компетенції регіональної влади, то підрозділи поліції підзвітні саме цим органам), але не існує загальноприйнятих норм їх створення.

Замість цього пропонується множина рішень, які зможуть допомогти при встановленні зв'язків між системою органів поліції й федеративною політичною системою (див. розділ нижче). Проілюструвати цей механізм можна на прикладі фіскального федералізму, єдиного способу встановлення якого не існує. Механізм контролю над роботою поліції повинен створюватися для кожного конкретного випадку з урахуванням природи політичної системи. Такі механізми пов'язані з принципами демократизації поліції, наприклад, створенням органу зовнішнього контролю, який буде займатися розглядом скарг громадян на дії поліції.

Механізми досягнення кращого контролю з боку суспільства над роботою поліції не витікають із власне федеративного чи унітарного устрою. Вони повинні діяти в державах будь-якого типу. Крім того, ці механізми не залежать від типу політичної системи (і наприклад, ступеню її централізації), оскільки вони є засобами зовнішнього контролю над діяльністю поліції. Як правило, у найбільш передових системах органів поліції інспекція, аудит і оцінка здійснюються не поліцейськими структурами. Прикладами таких органів можуть слугувати національні ради громадської безпеки, неурядові ради з розгляду скарг, організації з охорони прав людини й спеціальні або постійні комітети парламенту.

При розгляді питання належного керівництва чи демократичного управління може скластися враження, що федералізм менш важливий, ніж природа контролю над діяльністю підрозділів із підтримки безпеки. Насправді, як унітарні, так і федеративні держави можуть претендувати на належне управління, якщо одночасно з доктриною поліції розроблені адекватні механізми контролю й підзвітності, метою яких є служіння інтересам суспільства.

У цілому федералізм визначає структуру управління даною територією, тоді як належне управління надає нам інформацію про необхідні принципи управління роботою поліції й контролю за діяльністю співробітників та підрозділів поліції. Механізми, які можуть гарантувати належ-

не управління, є переважно зовнішніми й не залежать від типу державного устрою (вони можуть бути реалізовані як в унітарних, так і в федеративних державах).

Загальні висновки та їх значення для реформування сектору безпеки: чотири основні концептуальні відмінності

Федералізм – це система державної влади. Це загальноприйнята форма правління, в якій присутні два чи більше рівнів, кожен з яких володіє певною конституційною автономією, здійснює пряме правління й підзвітний народу.

За подвійного федералізму основні цілі федеральної влади обмежені конституційним мандатом. У межах сфери впливу кожного уряду, кожний рівень влади володіє суверенітетом, який не зачіпає інтереси іншого рівня.

В умовах спільного федералізму національний уряд і уряди штатів/регіонів активно співпрацюють. І навпаки, всесильний федеральний режим визначає політику місцевих адміністрацій. Як результат, при спільному федералізмі всі рівні влади, з одного боку, є незалежними один від одного, з іншого – залежними, оскільки існують сфери перетину функцій та фінансових ресурсів.

Федералізм і децентралізація – два різних концепти. Децентралізація – це спосіб розподілу влади в унітарній чи федеративній державі. Вона надає певні інституційні механізми демократичної підзвітності нижнім рівням. Наприклад, поліція може стати більш децентралізованою в унітарній державі, якщо вона стане підзвітною місцевим органам влади, навіть якщо вона централізована за своєю суттю. І навпаки, федерація може прийняти рішення про створення двох національних підрозділів з юрисдикцією по всій країні, щоб вони були мінімально підзвітні місцевій владі.

При розробці політичних договорів і створенні інститутів поліції органи державної влади повинні прийняти рішення по чотирьох ключових концептах (див. рис. 1). В цілому, створення демократичної системи органів поліції вимагає врахування чотирьох рівнів:

1. Політична структура країни (федеративний або унітарний устрій, тип федеративної держави).

2. Централізація/децентралізація (наскільки централізованою повинна бути система органів поліції і в якій зі своїх складових: ієрархія, прийом на роботу, підготовка тощо).
3. «Належне управління», що передбачає наявність норм, не залежних ні від типу державного устрою, ні від ступеню централізації, які в основному націлені на контроль за роботою поліції (внутрішній і зовнішній) і на підтримку політики громадської безпеки.
4. Доктрини поліції, процедури і діяльність (якою б не була структура органів правопорядку).



Рис. 1. Чотири концептуальні відмінності

Рішення, прийняті по кожному з цих рівнів, матимуть вагоме значення, оскільки визначають конфігурацію системи поліції.

Рішення, що приймаються в результаті такого глобального підходу, можуть бути втілені лише тоді, коли є детальний стратегічний план, що передбачає певні кроки на кожному з чотирьох рівнів дій.

Аналіз практичних прикладів

Беручи до уваги складність напрацювання уніфікованого визначення федералізму, і в зв'язку з відсутністю більш ранніх досліджень питання «охорона правопорядку і федералізм», було б неможливо розглянути у цій роботі всі федеративні держави. Тому ми вирішили відібрати кілька федерацій, приклади яких будуть показовими для нашого дослідження.

Державний устрій і система органів поліції унікальні в кожній країні. Щоб уникнути узагальнень стосовно федеративних держав і системи органів поліції, корисно відібрати кілька різнопланових федерацій.

Нами розроблено чотири критерії, які можуть характеризувати федерації:

- симетричність або асиметричність;
- великі або малі;
- сильно фрагментована система органів поліції чи більш уніфікована.
- з різноманітними підрозділами поліції, чи поліція й жандармерія.

Таблиця 2. Країни з федеративним устроєм, включені до цієї роботи

	Населення (млн.)	Симетричний державний устрій	Назви адміністративних одиниць	Фрагментованість системи органів поліції	Військовий статус підрозділів (жандармерія)
Індія	1 115	так	штат (28)	низький	ні
Іспанія	46	ні	<i>автономія</i> (17+2 міста)	дуже низький	так
Швейцарія	7,7	так	кантон (26)	високий	ні (так)*
США	308	так	штат (50)	дуже високий	ні

* В Швейцарії існують жандармерії, але вони не мають військового статусу

Ґрунтуючись на зазначених параметрах, ми включили:

- *США*, дуже велика держава, симетрична федерація з найбільш фрагментованою системою органів поліції, де є лише підрозділи поліції;
- *Швейцарія*, дуже маленька держава, симетрична федерація з фрагментованою системою та невоєнізованою жандармерією;
- *Індія*, дуже велика держава, симетрична федерація з мало фрагментованою системою органів поліції, де існують лише підрозділи поліції;
- *Іспанія*, середня за розмірами держава, асиметрична федерація з централізованою системою органів поліції й наявністю воєнізованої жандармерії.

Такий відбір дозволяє нам забезпечити географічне різноманіття (Америка, Європа, Азія) – важливий критерій, необхідний в кожному дослідженні. Крім того, Індія – один з лідерів східного регіону світу і важливий культурний орієнтир для цієї країни.

Федеративні держави: завдання й значення для поліцейських систем

У даному розділі розглянемо три основних питання, що демонструють взаємозв'язок федеративних держав із системою органів поліції:

1. Які цілі створення федеративної держави? Як це пов'язано з питаннями охорони правопорядку й політикою в даній області?
2. Як і в якому обсязі у федеративній державі основні законодавчі акти визначають суть поліцейської системи? Організаційні принципи поліцейської системи можуть бути викладені чи ні у фундаментальних законах країни (наприклад, Конституції, органічних законах). Наприклад, Конституція визначає розподіл повноважень між органами правопорядку, а також структуру й функції поліцейської системи.
3. Які основні відмінні риси різноманітних систем органів правопорядку світу, і як вони співвідносяться одна з одною.
 - структури (розподіл повноважень і компетенцій у сфері охорони правопорядку між рівнями урядування, і між підрозділами поліції);
 - обсяги повноважень підрозділів поліції;
 - обмеження цих повноважень через призму основних демократичних цінностей: права людини або Декларація прав людини.

Завдання федерацій: які проблеми намагається вирішити федералізм?

Перший висновок, до якого можна прийти, – федералізм не є єдиною системою з одним організаційним типом. Федералізм належить, скоріше, до категорії систем, політичні характеристики яких широко варіюються.

Відповідно, не уявляється можливим говорити про властивості федералізму взагалі, як це часто буває в політологічних дослідженнях. Деякі федеративні системи заохочують збалансовану організацію й ефективні системи органів правопорядку, підпорядковані місцевій владі, у той час, як інші – ні (див. нижче).

Тим не менше, федеральний договір розробляється та реалізується з метою вирішення певних проблем:

1. Сприяти миру й попередити агресивні або превентивні війни між членами федерацій.
2. Захистити права меншин від свавілля місцевої влади за умови нейтральності центру щоб забезпечити захист від центральної влади, гарантувавши меншинам чи народностям імунітет і не-домінування. Передбачена Конституцією передача повноважень членам федерації захищає індивідів від центру, тоді як спільні повноваження роблять можливим вплив центру на органи місцевого самоврядування.
3. Підтримувати співпрацю, верховенство права та інші цінності як у всій державі, так і в адміністративно-територіальних одиницях. Федеральний договір може примирити етнічні меншини, які прагнуть самовизначення, збереження своєї культури, мови чи релігії, а також мінімізувати примушування.
4. Надати цивільному населенню більше можливостей для участі у процесі прийняття рішень: обговорення й консультації як всередині адміністративних одиниць, так і на центральному рівні забезпечують політичну участь громадян; більшою мірою відповідають очікуванням населення.
5. Диверсифікація на місцях дозволить покращити процес надання суспільних благ і послуг найбільш вразливим групам суспільства.

Проблеми, які часто вирішуються шляхом створення федеративної держави, частіше за все не пов'язані з охороною правопорядку; це в основному проблеми прав і свобод меншин. Оскільки більша частина повноважень з охорони правопорядку віддана членам федерації, а не центру, у конституціях федеративних держав небагато положень, пов'язаних з охороною правопорядку. Фактично, конституції визначають взаємовідносини центру та суб'єктів федерації, а також між суб'єктами.

Блок 4. Зменшення ризиків

Ризикам, пов'язаним з федералізацією, слід приділити належну увагу, щоб уникнути проблем в період створення ефективної системи органів поліції:

1. Розподіл повноважень може надати групам в окремих регіонах можливість протидіяти або ігнорувати національний уряд.
2. У федеративних системах може існувати нерівноправність: нерівномірний розподіл благ між бідними та багатими регіонами; бідні регіони не можуть забезпечити своїм мешканцям певний рівень послуг.

Тим не менше, багато проблем, які намагаються вирішити федеративні держави, пов'язані зі створенням сучасної й демократичної поліцейської системи: захист прав меншин, забезпечення верховенства права, зниження рівня застосування влади примусу; акцент на участь громадян і відповідність очікуванням суспільства.

Такі принципи часто націлені на створення професійних підрозділів, керованість етичним кодексом, належний громадський контроль і незалежний судовий контроль за допомогою децентралізації. Щоб втілити у життя демократичні цінності, необхідно поєднання політичних рішень (федералізм, децентралізація), належного управління (механізми внутрішнього й зовнішнього контролю) та адекватного професійного керівництва (доктрина поліції, підготовка тощо)

Конституційний захист свобод і розподіл повноважень серед підрозділів поліції

Термін «повноваження поліції» може мати два значення: повноваження співробітників поліції, передбачені законом, який забезпечує можливість їх виконання; повноваження цивільних властей зі створення, навчання й моніторингу діяльності підрозділів поліції. Ми спробуємо зменшити перетинання цих двох понять, вживаючи термін «повноваження поліції» у значенні «повноваження співробітників поліції, передбачені законом», і використаємо термін «компетенції поліції» для позначення сфери повноважень з контролю за діяльністю поліції, надані різноманітним рівням урядування й органам самоврядування.

Існують дві точки дотику поліції й Конституції, оскільки Конституція встановлює:

- межі, в яких органи правопорядку реалізують свої повноваження й обмеження для підрозділів поліції;
- розподіл сфер компетенції різних рівнів урядування (хто за що відповідає).

Права і свободи та Декларація прав людини

Конституція часто починається з переліку фундаментальних прав і свобод, які жоден державний орган не може порушувати своїми діями чи процедурами.

Увага Конституції до цих прав та інклюзивний підхід до всіх людей – громадян та осіб, що не мають прав громадянства, – дуже важливі, оскільки верховні суди будуть посилатися саме на цей документ. Не гарантовані на державному рівні права й свободи можуть не мати достатньої законної підтримки для їх повної реалізації. Ці права будуть керівними принципами для всіх державних закладів, включаючи поліцію. А оскільки дії й повноваження поліції обмежують свободи, ефект таких гарантій в більшій мірі важливий для органів поліції та їх співробітників, ніж для інших державних службовців.

Однак це не є відмінною ознакою федеративних держав. В унітарних країнах, таких як Франція, на додаток до Конституції є Декларація прав людини, і цей документ має верховну силу у законодавстві. Особливості федеративної держави у цьому питанні витікають з того, що є два конституційних рівні – членів федерації й центральний.

Конституційні та базові законодавчі основи діяльності поліцейської системи

З точки зору основного завдання органів поліції, Конституція Іспанії – дуже короткий документ – досить сучасний, оскільки там чітко прописано завдання захисту громадян та їх прав національною поліцією й національною гвардією – двома національними структурами (безпека визначається як «сфера виключної компетенції» національного центру). Акцент зроблено на верховенстві права та дисциплінарній системі для національних структур.

Конституція США – також короткий документ. В ній не згадується система кримінального права чи поліція, а лише сказано, що судова влада належить Верховному Суду, який має право судового нагляду. Багато ключових понять і термінів у Конституції, яка обумовлює закони й кримінальне право, описані загальними словами, що не мають специфічного значення до моменту їх використання у соціальному чи кримінальному контексті. Як результат – виникає необхідність у політичному органі, який би пропонував авторитетне тлумачення.

Американська ідея прав людини відображає британське право (що очевидно, оскільки США – колишня британська колонія) й проводить чітку межу між двома сферами життя – суспільною та особистісною. Основний принцип полягає у тому, що уряд, не дивлячись на всі його повноваження, не може втручатися в особисте (приватне) життя без переконливої та вагомої підстави.

Це правило має дуже великий вплив на діяльність поліції в США. Поліція повинна підпорядковуватися цьому принципу при виконанні своїх безпосередніх обов'язків, наприклад, коли співробітники входять до житла, зупиняють і опитують у громадських місцях людей, проводять обшук і виїмку доказів, проводять арешти, допити; поліція не має права на будь-якого роду дискримінацію по відношенню до громадян. У Конституції сказано, що людина завжди володіє певними правами. Це означає, що будь-яка людина в США, незалежно від того, знаходиться вона в країні законно чи ні, є громадянином США чи ні, має рівні з іншими права.

Можливо, у деяких випадках, Конституція передбачає, що обов'язки й сферу відповідальності поліції визначить органічний (відповідний, спеціальний) закон, як наприклад в Іспанії. Органічний закон (який в ієрархії знаходиться між Конституцією й звичайними законами, прийнятими парламентом) детально визначає обов'язки й сферу відповідальності національної поліції, її підпорядкування, права співробітників. Всі підрозділи, цивільні (національна поліція) або військові (національна гвардія), входять до складу Міністерства й підпорядковуються міністру внутрішніх справ. В результаті, ні Міністерство оборони ні армія не можуть впливати на питання забезпечення внутрішньої безпеки.

Відокремленість армії від питань внутрішньої безпеки визнається і законами США, що виражається словами «право округу» або «*posse comitatus*», як визначено законом від 16 липня 1878 року, що обмежує право федерального уряду використовувати армію для охорони правопорядку. Закон став відповіддю на окупацію військами США штатів колишньої Конфедерації у період Реконструкції (1867-1877) після Громадянської війни в США (1861-1865).

Закон забороняє більшості представників федеральних збройних сил (зараз це Морська піхота, Сухопутні війська, Військовий флот, Повітряні сили і підрозділи Національної гвардії штатів, що перебувають на службі у федерального уряду) виступати в якості правоохоронної служби, поліції або охоронців правопорядку, що виконують завдання з підтримки «законності й порядку» на нефедеральних територіях (штати, округи, муніципалітети) США. 26 вересня 2006 року після урагану «Катріна» президент Буш наполягав на перегляді Конгресом федеральних законів, щоб дати збройним силам США право на відновлення громадського порядку й законності у випадках стихійного лиха⁹.

Конституційний розподіл повноважень поліції

Багаторівнева організація повноважень поліції є характерною для федеративних систем.

У досліджених нами випадках, як і в інших, розподіл повноважень поліції визначено Конституцією політичного союзу. Розподіл часто представлений у вигляді списку компетенцій.

Швейцарія покладає адміністрування правосуддя на кантони, але законодавство з питань встановлення відповідальності (кримінальний кодекс і кримінально-процесуальний кодекс) – це компетенція федерації. Кантони можуть створювати свої підрозділи поліції у відповідності до федерального законодавства, включаючи кримінальний кодекс.

⁹ Ці зміни було передбачено Законом Джона Уорнера «Закон про повноваження збройних сил на 2007 фінансовий рік», який був прийнятий 17 жовтня 2006 року.

У країні немає офіційного списку компетенцій поліції, розподіл компетенцій між федеральним і місцевим рівнями регулюється по так званому «принципу субсидіарності» (ст. 3 і 5 федеральної Конституції). У відповідності до цього принципу, всі повноваження, не передбачені законом для федерального рівня, автоматично належать місцевому рівню. Це наявність єдиного списку злочинів, розслідуванням якого займається федеральна поліція. Ці правопорушення в Швейцарії визначені в законах, а не в Конституції. Всі інші злочини – компетенція кантональної поліції.

У випадку Індії існує три списки. У першому перераховані повноваження (компетенції) союзу, в другому – штатів, у третьому – спільні повноваження. Такий список існує і в США. «Делеговані повноваження» – це ті, які делеговані виключно національному урядові.

У Конституції Індії перераховані повноваження (компетенції) й функції центрального уряду та урядів штатів. Розрізняються три списки: Центральний, Список штату й Паралельний список. Відповідно до статті 246 Конституції, парламент володіє законодавчою виключною владою по відношенні до списку 1. Законодавчі органи штатів мають виключні повноваження стосовно списку 2. Щодо списку 3, то право приймати закони мають як парламент, так і законодавчі органи штатів. Однак, закони країни мають пріоритет над законами штатів, що є чітким вказуванням на пріоритет загальнодержавних повноважень над місцевими. Експерти відзначають, що зазначені пріоритети спостерігаються не лише у сфері законодавства, але й у фінансовій та адміністративній сферах.¹⁰ Домінування національних законів (у випадку паралельності національного та місцевого законодавства) або національних органів (якщо позиції федерального суду й верховного суду штату не збігаються) не є унікальним для Індії, воно, наприклад, притаманне США та Швейцарії. Крім того, у

¹⁰ Рамакантан Н., директор Керальського інституту місцевої адміністрації (Тріссур, Індія) / Н. Рамакантан //Федералізм, децентралізація і демократизація в мультикультурній державі: особливо важливі проблеми федералізму в Індії: [матеріали Літнього університету Ін-ту федералізму], 2008. – С. 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.federalism.ch/files/FileDownload/887/Remakantan_India.pdf.

Швейцарії спостерігається більше «противаг», кантони захищені від надмірного регулювання з боку конфедерації.

Кожний з 28 штатів і 7 союзних територій Індії має свою поліцію. Законодавчий орган кожного штату має виключні права приймати закони про поліцію та її функції. Оскільки виконавчі повноваження штату стосуються Списку штату (список 2), саме уряд штату відповідальний за створення й утримання підрозділів поліції й здійснення нагляду над її діяльністю. Правила та інструкції щодо діяльності поліції штату розробляються урядом штату і включені в керівні документи з роботи поліції.

У той же час у питаннях внутрішньої безпеки Конституція Індії надає у випадку кризи центральному уряду надзвичайні повноваження, які дають право брати на себе функції поліції федеральних штатів. І останнє, але не менш важливе, квазі-федеративний характер Індійської держави зі специфічними положеннями Конституції передбачає координуючу й консультуючу роль центру в питаннях охорони правопорядку й навіть надає право створення органів центральної поліції.

У Конституції Іспанії немає списку компетенцій. Замість цього представлено список повноважень поліції, які мають бути розподілені між двома національними органами. Розподіл компетенцій засновано на «*ad hoc*» договорі між членами федерації й центральним урядом. Поясненням цьому слугує той факт, що Конституція встановлює баланс компетенцій поліції на користь центрального рівня, оскільки охорона правопорядку визначається як «виключне зобов'язання» центрального уряду. Тим не менше, Конституцією не забороняється участь інших громадських сил у забезпеченні внутрішньої безпеки. Спираючись на цю можливість, деякі члени федерації (що називаються «автономії») створили свої власні сили (див. нижче).

Протилежна ситуація – в США, де перевага компетенцій спостерігається на місцевому рівні. У федерального уряду є обов'язки з охорони правопорядку, але вони значно обмежені у порівнянні з повноваженнями штатів і місцевих органів влади. Підтримка спокою, належне проведення виборів і припинення незаконних дій – все це компетенція штатів, оскільки їх основне завдання – забезпечення законності, порядку й реалізація повноважень з охорони громадського порядку.

У Швейцарії також спостерігається перевага компетенцій із забезпечення правопорядку на місцевому рівні. Федеральний рівень обмежений питаннями протидії тероризму та організованій злочинності. На федеральному рівні немає поліції, тому громадський порядок і розслідування злочинів передано кантонам. Кантони, у свою чергу, можуть передати частину своїх компетенцій муніципалітетам, що й відбувається в більшості випадків.

Протиріччя в концепціях управління поліцейською системою усуваються роз'ясненнями в розпорядженнях Федерального Верховного Суду або національного Конституційного Суду (залежно від країни). В Індії створено спеціальний комітет – Комісію по взаємовідносинах центру і штатів, – консультативний орган уряду з цього досить делікатного питання.

Повноваження центру, федеральні та національні підрозділи

Як пояснювалося вище, у федерації є Конституції, які, як правило, розподіляють повноваження поліції між рівнями влади за допомогою «списку». Правил створення таких списків не існує. Тим не менше, ми зможемо розглянути зроблений деякими країнами вибір.

Іспанія – унікальний приклад у нашому переліку країн, оскільки внутрішня безпека у цій державі визначена як «виключна компетенція» центрального уряду, але на практиці ситуація принципово інша. Згідно Конституції Іспанії у національного центру є виключні повноваження з підтримки громадської безпеки.

Тим не менше, Конституція формально визнає право автономних регіонів створювати свої власні агентства поліції: автономні регіони й місцеві ради можуть брати участь у забезпеченні громадської безпеки за допомогою своїх підрозділів поліції. Згідно Конституції, місія всіх підрозділів безпеки Іспанії (*Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad*) – «захищати права та свободи громадян і гарантувати громадську безпеку».

Структура й функціональні аспекти різноманітних поліцейських структур Іспанії визначені «Законом про поліцію», прийнятим у 1986

році. З того часу спостерігається тенденція до децентралізації, яка призвела до більш глибокого тлумачення положень Конституції. Оскільки в Іспанії внутрішня безпека є «виключною компетенцією» центрального уряду, то поліція в основному підпорядкована центру (147 000 співробітників). Протягом політичної еволюції кількість та обсяг компетенцій місцевих підрозділів вирости (на регіональному й муніципальному рівнях – 67 000 співробітників).

Як сказано вище, у Швейцарії федеральний рівень має виключну компетенцію по невеликій кількості злочинів. До них належать економічне шпигунство, тероризм та політичні злочини, захист кордонів, складні злочини й організована злочинність. Усі інші питання громадської безпеки, які не перераховані у списку компетенцій федеральної поліції, за визначенням належать до компетенції кантонів – принцип субсидіарності. На федеральному рівні немає поліції «у формі». Спеціальні антитерористичні підрозділи, наприклад, знаходяться під юрисдикцією кантонів. Всі розслідування, за виключенням федеральних правопорушень, дорожньої безпеки та громадського порядку, проводяться підрозділами поліції кантонів. Загальна кількість співробітників місцевої поліції у Швейцарії становить приблизно 26 000 у порівнянні з 1 000 федеральних агентів.

Грунтуючись на результатах вивчення практичних прикладів, слід відзначити, що так звані «функції суверенітету» знаходяться під юрисдикцією центрального рівня, наприклад, захист кордонів від нелегальної торгівлі (здійснюється береговою охороною, що має військовий чи цивільний статус) або від незаконного перетину, як в Індії; захист будівель і співробітників центрального уряду.

Крім того, розслідування незаконної діяльності, що відбувається на території більш ніж однієї адміністративно-територіальної одиниці, також проходить під егідою центру, наприклад, застосування вогнепальної зброї, оскільки виникає необхідність у зверненні до загальнонаціональної реєстраційної системи (США, Іспанія).

У випадку США положення Конституції про торгівлю між штатами означає, що Конгрес може приймати закони, які стосуються практично будь-якого виду діяльності не лише у сфері економіки. Дуже небагато існує подій або видів діяльності, які зачіпають лише один штат. Наприклад,

повноваження ФБР з розслідування пограбувань банків ґрунтуються на положенні про торгівлю між штатами. Воно ж застосовується і в законодавстві з контролю над зброєю, яке вимагає, щоб місцевий продавець зброї запитував підтвердження особистих даних покупців (чи здійснювали вони в минулому тяжкі злочини, оскільки визнання винуватості у скоєнні тяжкого злочину тягне за собою заборону на володіння зброєю).

Центральний уряд обов'язково має на своєму рівні інформаційний підрозділ поліції. У США, можливо, ФБР – найбільш відоме агентство. У Індії в списку 1 (Центральний список) знаходиться Центральне бюро розвідки та розслідувань.

Статистичне врахування на центральному рівні ведеться в США (Уніфікований реєстр злочинів) або в Індії (Національне бюро реєстрації злочинів), а також в Іспанії. Вони займаються збором, зберіганням, аналізом і розповсюдженням інформації про злочини й злочинців, а також розробкою комп'ютерного програмного забезпечення. У Швейцарії Федпол (Федеральний офіс поліції) діє як інформаційний, координаційний та аналітичний центр. Федпол контролює національні бази даних поліції (ДНК-профілі тощо) та здійснює співпрацю в рамках Інтерполу й Шенгенської угоди.

У деяких країнах підтримання громадського порядку також може вважатися передбаченою Конституцією або законом (в особливих обставинах) сферою відповідальності федерального рівня. У випадку Індії відповідно до Конституції Союз може розміщувати «будь-який підрозділ збройних сил у будь-якому штаті для надання допомоги цивільній владі», відповідно до списку повноважень Центру. Згідно з одним із «Положень про надзвичайну ситуацію», «обов'язок Союзу – захищати кожен зі Штатів від зовнішньої агресії й внутрішніх заворушень та гарантувати, щоб управління кожним зі Штатів здійснювалося згідно з положеннями даної Конституції». Якщо відбувається колапс конституційного механізму влади в будь-якому зі штатів, центральний уряд може брати на себе всі функції уряду штату.

Суттєвими є визначення в нормативних документах нормальних і надзвичайних обставин. У звичайних обставинах у США влада центру обмежена. Однак у період напруженості (визначення якого є ключовим і вкрай розпливчастим) центр прагне до отримання додаткових повноважень. Це може привести до двох важливих змін:

- армія (сила центру) може втрутитися в охорону громадського порядку: «надзвичайне право» може бути продовжено в США в періоди кризи; в Індії закон про особливі повноваження надає армії виняткові повноваження й імунітет від покарання у суді в період врегулювання кризи;
- місцевий рівень втрачає частину своєї автономії від центру в праві на використання своїх підрозділів поліції: в Індії центральний уряд має право давати вказівки начальникам поліції штату в разі виникнення серйозної кризи.

У цілому, до функцій, які вимагають участі центрального уряду, належать такі: захист суверенітету й громадського порядку в умовах надзвичайної ситуації, збір інформації, розслідування певних типів злочинів, статистичний аналіз злочинності й зберігання великих масивів інформації в комп'ютерних системах.

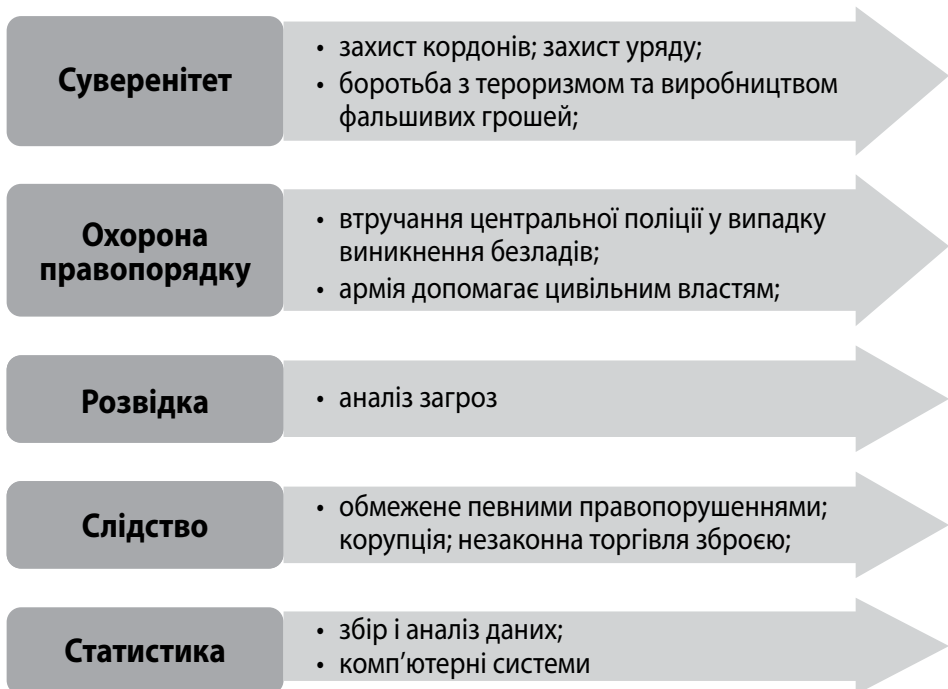


Рис. 2. Повноваження з охорони правопорядку, що часто надаються центральному урядові

Крім того, в деяких федеративних державах передбачені функції координування. Однак вони суттєво різняться за масштабом і ступенем реалізації й не можуть вважатися базовими.

Ремарки

Захисники збалансованої системи з «сильними членами союзу» критикують можливість центральних урядів в односторонньому порядку без згоди членів союзу обмежувати їхні основні права. Такий дисбаланс вважається неприйнятним і таким, що суперечить природі федерації (двом принципам – *спільного управління та самоврядування*).

Отримавши певні політичні права, кожен рівень уряду може вирішувати, як має бути організована робота підрозділу або підрозділів з охорони порядку. Саме тому місцеві рівні федеративних держав (штати та автономії) багато в чому відрізняються: внутрішня організація, процедури призначення начальника поліції, необхідний рівень підготовки, документи поліції та чисельність.

Багато таких відмінностей можна спостерігати в США. Також вони присутні в Іспанії, де не всі члени союзу (*автономії*), такі як Каталонія та Країна Басків, прийшли до необхідності створити свою власну поліцію. Деякі вирішили покластися на поліцію центру, тоді як інші – створити повноцінні підрозділи місцевої поліції. У Швейцарії різні кантони також реалізували різні рішення проблеми охорони правопорядку. При цьому частина з них передала повноваження вище – на муніципальний рівень.

Ключові моменти створення поліцейської системи у федеративній державі. Конституційний рівень: перелік базових положень

Конституції федеративних держав, як правило, не приділяють багато уваги розробці кримінального права й системі органів правопорядку. Однак вивчивши досвід федеративних держав, важливо відзначити необхідність наявності в Конституції таких положень:

- вибір з двох варіантів: подвійний або кооперативний федералізм;

- захист прав і свобод людини без обмежень, що має однозначне тлумачення, оскільки ці положення будуть встановлювати межі дій агентів поліції й поліції у цілому;
- зміцнення підконтрольності поліції й підзвітності агентів та підрозділів цивільним властям;
- трактування охорони правопорядку як служіння суспільству; делегування обов'язків з підтримки законності й порядку (внутрішньої безпеки) невоєнізованим підрозділам поліції;
- розмежування відповідальності за громадську безпеку між рівнями влади, що передбачає створення «списку повноважень поліції», розподілених між центральним рівнем, членами союзу й місцевими рівнями, а також списку спільних повноважень;
- механізм координації, спрямований на зменшення ризику фрагментованості, як це сталося у деяких федеративних державах;
- розробка «національного закону про поліцію», мета якого – прописати ретельно визначені повноваження поліції та дисциплінарні правила;
- створення інституційних механізмів вирішення проблем, які можуть виникнути у зв'язку з розподіленням повноважень (консультативні рішення, розпорядження суду).

Поліцейські системи у федеративній державі: базові характеристики

Федеративні або квазі-федеративні держави можуть відрізнятися за «розподілом повноважень», ступенем децентралізації поліції й структурою самої поліцейської системи (організація роботи підрозділів: ступінь централизованості, чисельність тощо). Організація діяльності органів охорони правопорядку не залежить від організації діяльності уряду в цілому.

Після того, як повноваження передані на певний рівень, організаційні завдання повинні вирішувати відповідні органи влади. Найчастіше виокремлюються чотири рівні: федеральний, рівень члена союзу (штат, кантон, автономія), муніципальний для міст, територіальний для сільських районів (шерифи в США і жандармерія в Іспанії).

Складність взаємовідносин федералізму та системи управління поліцією

Організація діяльності органів охорони правопорядку не може залежати від організації діяльності уряду в цілому. Тому є кілька причин. По-перше, місцеві умови впливають на модель системи органів правопорядку. По-друге, як пояснюється нижче, федеральні системи були розроблені для інших завдань, а не спеціально для «належної охорони правопорядку». Фактично, у Конституції немає положень або правил щодо створення поліцейської системи.

Наприклад, в Іспанії є два центральних федеральних підрозділи міністерського підпорядкування. І Національна гвардія, і *Цивільна гвардія* (воєнізована сила охорони правопорядку) підпорядковані центральному Міністерству внутрішніх справ. Ці підрозділи діють на території всієї країни на всіх адміністративних рівнях і є фактично поліцією на місцях. У

той же час в Німеччині немає національної поліції, яка б діяла на місцевих рівнях. Така ж ситуація в Індії, Швейцарії або США.

Однак, Індія пропонує й інший приклад: поліція є національною, з точки зору найму на роботу, але розподілена на підрозділи за кількістю штатів і підпорядковується міністерствам внутрішніх справ членів союзу (а не центрального уряду). Центральний уряд створює свої власні підрозділи у відповідності до передбачених у Конституції повноважень.

Грунтуючись на вивченій літературі й наших прикладах, у поліцейській системі слід виділити більшу кількість елементів:

- кількість підрозділів поліції країни (на цей чинник суттєво впливає розподіл повноважень);
- ступінь централізованості і фрагментованості поліцейської системи (національне законодавство про поліцію, загальнонаціональний кримінальний кодекс, процедура прийому на роботу, підготовки тощо);
- природа сил охорони правопорядку (цивільний або військовий статус і міністерське підпорядкування) та система контролю (вищий рівень системи підзвітності, наприклад, при підпорядкуванні жандармерії Міністерству внутрішніх справ);
- розподіл завдань і повноважень між підрозділами (чітка система, заснована на переліках, як в Іспанії й Швейцарії, розмиті кордони, як в США).

Кількість підрозділів поліції

Однією з найбільш очевидних відмінностей між країнами є кількість підрозділів поліції, законно діючих на території країни у певний момент.

У деяких країнах система підрозділів поліції сильно фрагментована, тоді як в інших країнах створено тільки два основні підрозділи. У демократичних державах майже немає єдиного підрозділу, що діє по всій країні та виконує всі повноваження. Хоча є й винятки. У Нігерії, федеральній державі, створена єдина національна поліція, яка діє на території всієї країни¹¹.

¹¹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.cleen.org/policing.%20driver%20of%20change.pdf.

Однак і в демократичних, і в федеративних державах існують відмінності з точки зору кількості підрозділів поліції. Інакше кажучи, вибір федеративної системи не вирішує проблему моделі системи поліцейських органів. З одного боку спектру знаходяться США й Швейцарія. Їх політична система та система органів поліції сильно фрагментовані. З іншого боку спектру – Іспанія, що має два підрозділи, в яких працює 90% співробітників поліції країни. Звичайно ж, чисельність підрозділів негативно корелює з кількістю співробітників.

У США більшість агентств поліції діють на місцевому рівні, і кількість співробітників може варіюватися від 38 000 офіцерів поліції в Департаменті поліції Нью-Йорка до лише одного офіцера у невеликому провінційному місті.

В американських штатах є поліція штату, зазвичай її називають State Troopers – поліція штату або, як в штаті Техас, – Техаські рейнджери. У поліціях штатів працює близько 80 000 співробітників. Їх юрисдикція й діяльність в основному зводяться до регулювання дорожнього руху на магістралях і дорогах штату (але не на міських вулицях), розслідування подій та злочинів, а також підготовки у поліцейських академіях штату. У деяких підрозділів Національних гвардійців бувають особливі повноваження. У штаті Вашингтон у віданні Національних гвардійців знаходиться криміналістична лабораторія штату. Поліція в невеликих підрозділах, у яких недостатньо ресурсів, щоб досліджувати докази, такі як ДНК, відправляє докази для дослідження та аналізу в криміналістичні лабораторії штату. Поліція штату підконтрольна органам влади штату, як правило, офісу губернатора; її бюджет визначається законодавчим органом штату.

У багатьох державних установах є своя поліція, що, як правило, має обмежену юрисдикцію з точки зору функцій або території, наприклад, транспортні, портові, шкільні округи або райони аеропорту. Шкільні округи (які є окремими державними організаціями, що фінансуються з місцевих податків, а їх керівництво здійснюється виборними радами) можуть мати свою поліцію. Поліція шкільного округу забезпечує безпеку в школах і на прилеглих спортивних та ігрових майданчиках; іноді її співробітники проводять заняття з проблем, пов'язаних із вживанням наркотиків і відвідують батьківські збори, щоб пояснити батькам загальну політику безпеки в школах і ті питання безпеки в школах, які викликають стурбованість. В універси-

тетів також може бути своя автономна поліція, яка відповідає за охорону правопорядку, але тільки в межах університетського містечка – кампусу.

І, нарешті, існує біля 80 підрозділів федеральної поліції, які мають право на носіння зброї та можуть проводити арешти.

У цілому, в США більше 17 800 підрозділів поліції, в яких працює близько 800 000 приведених до присяги співробітників. Приблизно 10% з них є співробітниками федеральних агентств, 10% працюють на рівні штату, а 80% – на місцевому рівні. Кожне агентство поліції на кожному з трьох рівнів діє автономно; жодне агентство не може віддавати накази іншому. Наприклад, ФБР або будь-який інший підрозділ федеральної поліції не можуть наказати місцевому агентству розслідувати злочин або привести до виконання постанову. Той факт, що США вдається зберегти таку фрагментовану систему органів державної влади, можна пояснити з точки зору історії: США досить довгий час перебували в безпеці від зовнішніх загроз і не стикалися з класовими конфліктами, оскільки США – споконвічно пост-феодальне суспільство з відкритими кордонами.

В Іспанії агентства поліції в основному підпорядковані національним органам влади. Ці два підрозділи є частиною структур центрального уряду й, отже, залежать від Міністерства внутрішніх справ. Вони підпорядковуються Генеральному директору поліції та *Цивільної гвардії*, і складають Національну поліцію (*Cuerpo Nacional de Policia*). Національна поліція – невоєнізований підрозділ, 60 000 співробітників якого працюють у 52 управліннях поліції у тих містах, чисельність населення яких становить понад 20 000 (уряд може змінювати вимоги до чисельності) та столицях адміністративно-територіальних одиниць. Цивільна гвардія – це підрозділ поліції зі статусом воєнізованого підрозділу, 80 500 офіцерів якого служать у 2000 управлінь поліції по всій Іспанії, в основному в сільських районах і містах, населення яких менше 20 000 чоловік.

Крім того, на регіональному рівні працює приблизно 21 000 офіцерів поліції. Регіональні підрозділи діють тільки на території своїх автономних регіонів. Вони підзвітні Комісару внутрішніх справ регіонального уряду. В силу різних політичних і фінансових причин не всі з 17 автономних регіонів вирішили створити свою власну регіональну поліцію, деякі зберегли право створити такий орган у будь-який момент. Ста-

ном на сьогодні 4 регіони формують свою регіональну поліцію: Mossos D'Esquadra, регіональна поліція Каталонії; Ertzaina, діюча на території Країни Басків; Policia Foral, діюча в Наваррі і, нарешті, Policia de Canarias, що діє на Канарських островах. Остання перебуває на етапі становлення. Їх повноваження різні й варіюються у залежності від домовленостей між центральним і регіональними урядами.

І, нарешті, агентства поліції є також у муніципалітетів. Більше 1 700 з 8100 муніципалітетів Іспанії мають свої підрозділи муніципальної поліції. У цілому в муніципальній поліції працює 54 000 офіцерів. Вони є частиною ієрархічних структур місцевих рад і підпорядковуються мерам. У штаті підрозділу муніципальної поліції може бути кілька співробітників (2 або 3) у маленьких селах і більше 50 000 (у столицях, таких як Мадрид або Барселона). Оскільки в багатьох муніципалітетах немає своєї муніципальної поліції, закон дозволяє маленьким муніципалітетам об'єднуватися для створення міжмуніципальних підрозділів поліції.

У цілому, в Іспанії нараховується понад 1 700 управлінь поліції. Незважаючи на це, 140 500 із загального числа 215 500 співробітників працюють у двох національних підрозділах (65%) та 161 500 у 5 (двох національних і трьох діючих регіональних) підрозділах (75%).

У кожному кантоні Швейцарії є свій підрозділ кантональної поліції. Законодавство кантонів дозволяє муніципалітетам створювати свої підрозділи місцевої поліції. У країні налічується близько 300 підрозділів муніципальної поліції з різними повноваженнями. У деяких великих муніципалітетів є виняткові компетенції з охорони правопорядку, передані їм кантонами, але це відзначається не повсюдно. Існує також Федеральна поліція, в якій функціонує кілька управлінь (Координаційні центри по боротьбі з кіберзлочинами, торгівлею людьми та контрабандою). Муніципальні підрозділи у Швейцарії підзвітні місцевій владі, яка й здійснює набір співробітників; вони не є елементами кантональних підрозділів (на відміну, наприклад, від Індії, де підрозділи нижніх рівнів формуються із співробітників поліції штату).

Країни, які, подібно до Індії, пішли шляхом децентралізації повноважень поліції на рівні, що перевищує муніципалітет або округ, тобто на рівні штату, займають «проміжне» положення. В Індії налічується 35 формувань поліції (28 штатів і 7 союзних територій). У поліції кожного штату

є два компоненти – цивільна і воєнізована поліція. Воєнізована поліція є ударним резервом на випадок надзвичайних, з точки зору законності і порядку, ситуацій. Вся інша поліція штату – цивільна поліція. У системі центральних органів поліції може бути виокремлено дві складові, так само, як у системі органів поліції штату (складові – цивільна й воєнізована). До першої належать воєнізовані, а до другої – невоєнізовані, або цивільні, підрозділи поліції. Чисельність останніх 820 000 чоловік. Загальна чисельність поліції штатів і союзних територій станом на 1 січня 2008 року складала 1 746 000 осіб, з яких у цивільній поліції працювали 1 334 000 чоловік, а у воєнізованій – 412 000 (реальна чисельність була набагато меншою, оскільки на той момент 267 000 посад були вакантними).

Чисельність підрозділів у поєднанні зі ступенем децентралізації має, можливо, вплив на реалії місцевої підпорядкованості. Коли система базується на невеликій кількості дуже великих підрозділів, керованих з центру, існує значно менше можливостей для «підлаштовування» під місцеві потреби та заохочення участі громадськості. Однак, приклад Іспанії вказує на можливість створення механізмів координації, відкритих для прямого (через асоціації) і непрямого (через офіс мера) представництва громадян. Місцеві ради безпеки, наприклад, були створені саме з цієї причини.

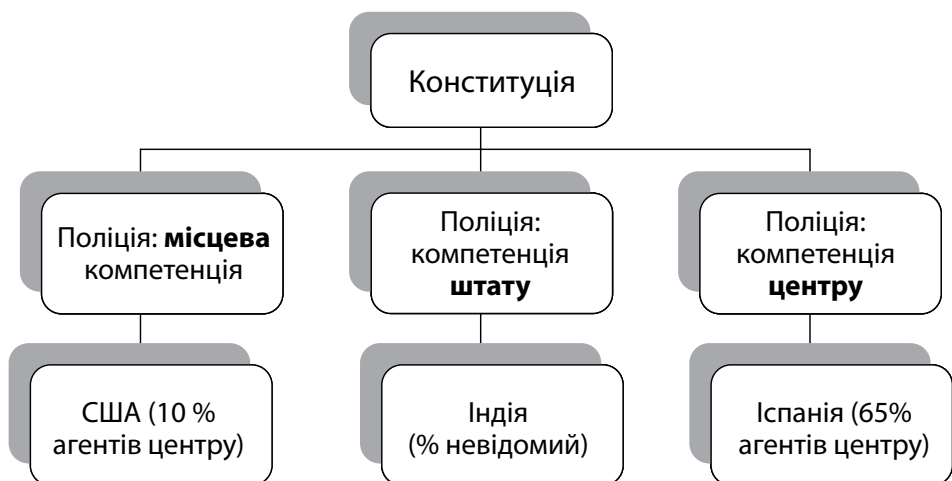


Рис. 3. Співвідношення центральних і місцевих підрозділів поліції у відповідності до типу поліцейської системи (централізованої чи децентралізованої).

У сильно децентралізованих системах через главу виконавчої влади місцевого рівня (який і призначає шефа поліції) громадяни досить вільно можуть висловлювати свої побажання щодо дій поліції. Цей процес ще більше спрощується, коли шефа місцевої поліції призначають шляхом виборів за партійними списками, як, наприклад, у США.

Проміжні системи, що діють на рівні кантону або штату, втрачають безпосередній контакт з громадою. Крім того, мери невеликих міст часто висловлюють невдоволення, оскільки вони мають мало впливу на главу поліції штату/кантону.

Підводячи підсумки, можна сказати, що недоліки притаманні обом системам. У централізованій системі домінує невелика група впливових осіб, а федеральна система дуже фрагментована, що ускладнює координацію роботи управлінь поліції.

Ступінь централізації й фрагментовності поліцейських систем

Передбачений Конституцією розподіл повноважень поліції, як правило, впливає на ступінь централізованості поліцейської системи. Якщо повноваження поліції сконцентровані на місцевому рівні, то буде створено велику кількість підрозділів. Якщо повноваження поліції сконцентровані на національному рівні, то кількість підрозділів буде набагато меншою (див. попередній розділ).

Водночас, конституційний устрій не є єдиним чинником, що визначає ступінь однорідності поліцейської системи. На практиці уніфікованість обумовлена кількома чинниками.

Загальнонаціональний закон про поліцію

Хоча США і є федеральною структурою, там не прийнятий загальнонаціональний закон про поліцію, тому забезпечення громадської безпеки є головним завданням місцевих (а не федеральних) урядів. Федеральний уряд, у свою чергу, несе відповідальність за захист від дискримінації, наприклад, при наймі на роботу в поліцію представників меншин.

У Швейцарії кантони регулюють роботу поліції за допомогою так званих «законів про організацію роботи поліції», які приймаються парламентами кантону і реалізуються урядами кантонів. Отже, на національному рівні немає загальноприйнятих правил організації діяльності поліції. У багатьох кантонах поліція розподілена на служби: кримінальну, охорони правопорядку і дорожню поліцію в німецькомовних кантонах; кримінальну поліцію і службу охорони правопорядку у франкомовних кантонах, тоді як у деяких кантонах поділ проводиться за географічними секторами (італомовні кантони, кантони Берн і Граубюнден). У кантоні міста Базель подвійна система, де сили охорони правопорядку підпорядковані Міністерству внутрішніх справ кантону, а кримінальна поліція підпорядковується прокуратурі. У більшості кантонів також представлена комунальна поліція, що має неоднорідні повноваження.

В Іспанії прийнятий органічний, відповідний до вимог Конституції закон, де внутрішня безпека визначена як виняткова компетенція центрального уряду.

В Індії, незважаючи на існування численних підрозділів поліції штату, спостерігається відносна уніфікованість їх структур і функцій. Одним з пояснень цьому може бути те, що структура і функції підрозділів поліції штату регулюються Законом про поліцію 1861 року, який діє на більшій частині території держави (або законами про поліцію, прийнятими в окремих штатах і написаними за моделлю закону 1861 року).

Загальнонаціональний кримінальний кодекс

У США налічується 52 правові системи та системи органів кримінальної юстиції: одна на федеральному рівні, 50 – на рівні штатів і одна для індіанських територій. У 52 системах трохи різняться визначення злочину, особливо з точки зору складів злочинів, що перераховуються у нормативних актах. Закони штатів і федеральні закони не завжди відповідають один одному, а деякі питання кримінального права ще не врегульовані, і тільки Верховний Суд, коли справа потрапить туди, вирішуватиме питання компетенції. Наприклад, у федеральному законі є перелік незаконних речовин (наркотиків), виробництво, розповсюдження, володіння і споживання яких розглядається як серйозне правопорушення. У цьому пе-

реліку знаходиться і марихуана. Однак, деякі штати лібералізували законодавство і дозволили застосування марихуани у медичних цілях.

Оскільки внутрішня безпека є сферою компетенції центрального уряду, в Іспанії створено один кримінальний кодекс і один кримінально-процесуальний кодекс для всієї країни. Регіональні та муніципальні сили мають бути підпорядкованими єдиним правилам.

У Швейцарії тільки недавно провели гармонізацію кодексів. Вони є компетенцією федерального уряду.

В Індії основні кримінальні закони, такі як Кримінальний кодекс Індії, Кримінально-процесуальний кодекс і Закон Індії про докази застосовуються рівнозначно практично у всіх частинах країни.

Національні правоохоронні органи, національний поліцейський корпус і національні стандарти поліції

Національний правоохоронний орган – структура, що підпорядковується центральній владі, юрисдикція котрого поширюється на всю країну і на більшість злочинів, які можуть бути вчинені в країні. У більшості країн такого органу немає. Країни можуть більш або менш активно прагнути до створення однорідної поліцейської системи, формуючи поліцейський корпус (керований центральним урядом, а іноді й діючий під його керівництвом) або стандарти прийому на роботу й підготовки співробітників поліції.

У США подібний загальнонаціональний підрозділ не представлений. Там навіть немає визначення федерального поліцейського охоронця порядку.

У Швейцарії також немає національного підрозділу такого роду. З 2003 року професія поліцейського була визнана на федеральному рівні з введенням федеральної сертифікації та уніфікованості базової підготовки. Співробітники муніципальної поліції проходять більш короткострокову (3 місяці), не сертифіковану на федеральному рівні підготовку в місцевих школах поліції. Чотири центри підготовки повинні прийти на зміну старим кантональним школам поліції, тоді підготовка буде стандартизована. При цьому, система поки що залишається досить фрагментованою. У Швейцарії немає поліцейської академії більш високого рівня, яку можна було б порівняти, наприклад, з Вищою поліцейською академією у Мюн-

стері, Німеччина. Весь підбір і підготовка співробітників здійснюються на місцях кантональною або муніципальною поліцією.

В Іспанії, навпаки, є два загальнонаціональних підрозділи (які підбираються, проходять підготовку, призначаються на посади всіх рівнів і керуються з центру).

В Індії ситуацію можна визначити як проміжну: «Загальноіндійська служба», тобто поліція Індії, формується, навчається та управляється центральним урядом, він же призначає старших офіцерів поліції штату. Це не загальнонаціональна служба, подібна іспанській (загальнонаціональна служба, яка діє на всіх місцевих рівнях, але під керівництвом центру). Водночас, в Індії існує національний орган керівників поліції вищої та середньої ланки.

Керівник поліції штату – офіцер рангу начальника управління поліції, який відповідає перед владою штату за керівництво поліцією і є радником уряду з питань охорони законності й порядку. Йому допомагають старші офіцери – керівники різних департаментів, наприклад, підготовки кадрів поліції, розслідування злочинів, спеціального зв'язку, кадрового забезпечення, прав людини, воєнізованої поліції, боротьби з корупцією, розвідки/безпеки, залізничної поліції, цивільної оборони / місцевої оборони, дорожньої поліції, тилового забезпечення тощо. У структурі основних департаментів різних штатів можуть бути незначні варіації, але, як правило, кожен департамент очолюється офіцером, ранг якого – заступник начальника управління чи генеральний інспектор поліції, а іноді й начальник управління.

Подібне становище принципово відрізняється від США, де у багатьох урядових підрозділів є своя поліція, повноваження якої, як правило, обмежені завданням або територією – транзитна, портова, аеропорту, університету або шкільного округу. Підрозділи федеральної поліції мають, як правило, обмежену юрисдикцію й практично не взаємодіють один з одним.

Уніфікованості підрозділів сприяють і національні інформаційні системи. У Швейцарії більшість пов'язаних з роботою поліції інформаційних систем ще не уніфіковані. На даний момент стандарти збору даних щодо злочинності узгоджені на національному рівні, однак, не створено за-

гальнонаціональної бази даних. Деякі кантони налагодили двосторонній обмін інформацією та створили спільні аналітичні служби, що досліджують схожі злочинні схеми тощо. Статистику щодо злочинів збирають у кантонах і пересилають до федерального статистичного агентства.

Національна дисциплінарна система

В Індії підрозділи поліції автономні. Правила відрізняються в різних штатах. Зазвичай звільнення, усунення та пониження у званні або оплаті, оголошення догани вважаються основними покараннями. Вони не можуть бути застосовані до жодного офіцера поліції без проведення службового розслідування на рівні департаменту.

У США, як і слід було очікувати, кожний рівень, що відповідає за охорону правопорядку, має свою внутрішню дисциплінарну систему. Те ж саме справедливо й по відношенню до Швейцарії. Федеральна поліція не може розслідувати дії місцевої поліції.

Найбільш цілісною видається дисциплінарна система Іспанії. Вона ґрунтується на Конституції, в основу всієї діяльності поліції покладено верховенство права й дисципліну. Крім того, не розмежовуються воєнізовані підрозділи (цивільна гвардія) та невоєнізовані сили.

Способи впливу на прийняття рішень у сфері охорони правопорядку

Дві федерації розробили способи впливу або контролю над прийняттям рішень у сфері охорони правопорядку на місцевому рівні.

В Іспанії є «делегати уряду», які представляють центральний уряд на місцевому рівні та очолюють дві основні структури (поліцію й Цивільну гвардію). У колишні часи, ґрунтуючись на французькій централізованій моделі, делегатів уряду називали префектами. І хоча вплив делегатів уряду суттєво знизився зі збільшенням влади автономій, вони зберегли свою роль у вирішенні питань внутрішньої безпеки.

У 2010 році, намагаючись захистити державних службовців від підпорядкування урядам штатів, центральний уряд Індії вніс поправки до Загальноіндійських (дисциплінарних та апеляційних) правил служби. Ці поправки забирали в урядів штатів право звільняти глав трьох управлінь у штатах: Міністра адміністративних служб, Начальника управління поліції та Голов-

ного зберігача лісів. Раніше цими повноваженнями володіли штати; тепер вони повинні звертатися з таким проханням до центрального уряду.

Блок 5. Систематизований перелік: ступінь однорідності та централізації поліцейської системи

- Уніфікованість підрозділів поліцейської системи зумовлена багатьма чинниками:
- наявністю загальнонаціонального закону про поліцію;
- застосуванням єдиного для всієї країни кримінального кодексу;
- існуванням загальнонаціональної інформаційної системи;
- існуванням національної поліції або стандартів діяльності поліції;
- існуванням загальнонаціональної дисциплінарної системи;
- засобами впливу на прийняття на місцевому рівні рішень з питань охорони правопорядку (делегати центрального уряду на місцях, призначення глави поліції штату);
- можливістю використання на місцях у разі заворушень центральних сил, з урахуванням їх чисельності та потенціалу.

У Швейцарії подвійний принцип федералізму знайшов своє повне застосування в поліції. Місцеві питання охорони правопорядку вирішуються виключно місцевими урядами. З окремих питань гармонізація здійснюється за допомогою міжкантонального координаційного органу, але вона ґрунтується тільки на добрій волі кантонів.

Модель, статус і підпорядкованість

Створені на основі Конституції або конституційних законів підрозділи можуть мати різну природу й підпорядкованість. За визначенням, федеральні або національні сили діють в межах своєї юрисдикції. У всіх федеративних країнах існують федеральні або національні сили. Крім того, на місцевому рівні зустрічаються підрозділи громадської безпеки, що функціонують на постійній основі. Вони можуть бути за своєю природою національними, регіональними, місцевими чи муніципальними.

Щоб зрозуміти природу й підпорядкованість підрозділів, слід взяти до уваги кілька чинників. Як мінімум три з них слід розглянути у нашій роботі:

- центральна або місцева модель;
- військовий або цивільний статус;
- міністерська підпорядкованість.

Почнемо з розгляду центральної або місцевої моделі. У більшості федерацій федеральні сили діють під управлінням центрального уряду й мають власну юрисдикцію на певній території (деяка нерухомість є федеральною власністю) або у певних випадках (деякі злочини є федеральними). Якщо вони розміщені на території штату, їм, як правило, необхідна підтримка поліції штату або місцевої поліції. У Швейцарії багато федеральних розслідувань доручаються поліції кантону під контролем федерального агентства. У кантонах, по суті, немає постійно працюючих федеральних агентів. Іспанія – єдиний приклад, що суперечить такій практиці, оскільки в неї немає федеральних підрозділів. Юрисдикція національних підрозділів передбачає, що вони діють на всій території країни та розслідують всі типи злочинів. Їх співробітники працюють на місцях на постійній основі.

Місцеві підрозділи базуються, звичайно, в своїх регіонах. Поліція кантону, штату або *автономії* діє виключно в межах своїх географічних кордонів і не має юрисдикції за їх межами. У Швейцарії багатосторонні договори між кантонами регулюють ситуації, коли агентів одного кантону доводиться діяти на території іншого (наприклад, «переслідування по гарячих слідах»). Те ж правило діє й щодо муніципальних сил.

В Індії є свої особливості (див. табл. 3). Начальники поліції відносяться до національного корпусу (Поліція Індії). Вони призначаються в певний штат, де виконують свої обов'язки, підкоряючись владі штату. Їх юрисдикція – місцева.

Розуміння важливості режиму для поліцейської системи можливо при встановленні відповідності поліцейської ієрархії військовій – між солдатами та офіцерами; наявності системи підпорядкованості політичним діячам – мерам і губернаторам, незалежно від того, вони призначені чи обрані на посаду. Ці відносини між підрозділами й цивільними властями називають *конфігурацією безпеки*.

Табл. 3. Начальники поліції основних місцевих підрозділів (штату, регіону, муніципалітету залежно від країни): підбір, призначення, юрисдикція

	США (муніципалітет)	Індія (штат)	Іспанія (національні)	Швейцарія (кантон)
Підбір	Муніципальний	національний	національний	кантон
Призначення	Муніципальний	національний	національний	кантон
Юрисдикція	Муніципальний	Штат	національний	кантон

Такі аналітики, як Ллоренте¹², відзначають зміну міністерського підпорядкування поліції – від Міністерства оборони до Міністерства внутрішніх справ – в Латинській Америці й вважають, що ці зміни серйозно впливають на мілітаризацію поліції. Ймовірно, важливими чинниками є як міністерська підпорядкованість, так і сфери контролю. Якщо *внутрішня безпека* перебуває під контролем армії, а не політиків, як це відбувається в Туреччині (жандармерія), еволюція системи органів поліції та поліцейської доктрини, можливо, можуть проходити набагато повільніше.

Розглянуті в даній роботі підрозділи поліції є переважно *цивільними*, а не *військовими* за своєю суттю. Континентальна модель, заснована на досвіді Наполеона, мала значний вплив на формування й поширення моделі французької жандармерії на території Європи та за її межами. Вона підходила для великих країн з великими сільськими районами.

Оскільки жандармерія є центральною силою (не буває місцевих жандармерій, тільки національні) та має військовий статус, вона успадкувала авторитарні конотації.

Жандарми в Європі мають статус військових. Однак, незважаючи на це, вони були перепідпорядковані від Міністерства оборони Міністерству внутрішніх справ під час зміни їх суспільних функцій. На практиці жандарми стали квазі-цивільною поліцією, проте, такою, що носить військову уніформу. В Іспанії ще у 1978 році вони називалися силами внутрішньої безпеки й знаходилися під керівництвом Міністерства внутрішніх справ.

¹² Llorente M. V. Demilitarization in a War Zone // Public Security and Police Reform in the Americas / ed. John Bailey and Lucna Dammert. – Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006. – P. 111-31.

У Швейцарії жандармерія стала повністю цивільним підрозділом, про старі часи нагадує лише назва. Швейцарські жандарми – це підрозділ, що носить форму та займається питаннями внутрішньої безпеки в рамках поліції кантону. Інші європейські уряди, хоч і централізовані, пішли по такому ж шляху: у Франції зараз така ж ситуація, Італія, здається, рухається в тому ж напрямку.

Національні підрозділи підпорядковуються Міністерству внутрішніх справ. Навіть у випадку жандармерії Міністерство оборони не задіяне. Підрозділи членів федерації підпорядковані Міністру внутрішніх справ члена федерації на регіональному рівні (або його еквіваленту). Жандармерія Швейцарії відповідає цій моделі.

Табл. 4. Наявність сил громадської безпеки з військовим статусом на місцевому рівні та вищі командні інстанції

	Індія (штат)	Іспанія (національний)	Швейцарія (кантон)	США (муніципальний)
Наявність поліції з військовим статусом	ні	так	ні	ні
Вищі командні інстанції	не використовується	Центральне Міністерство внутрішніх справ	кантональні, еквівалент Міністерства внутрішніх справ	не використовується

В англосаксонській традиції, на відміну від французької моделі, поліція повинна бути цивільною. Тому в цих країнах немає жандармерії. Ця традиція відображена у міжнародних нормах і стандартах, де чітко визначено відмінності між роллю армії (оборона) й поліції (забезпечення правопорядку та внутрішньої безпеки).

Найважливіші елементи поліцейської системи

Ми проаналізували основні структурні особливості поліцейських систем чотирьох федеративних держав. Основна увага була зосереджена на конфігурації безпеки, за якої підрозділи поліції (цивільні або

військові за статусом) підзвітні цивільній владі, як у вивчених нами чотирьох державах. Ґрунтуючись на даному аналізі, ми прийшли до наступних висновків.

У кожній країні по-своєму скомбіновані три елементи, які обумовлюють унікальність поліцейських систем:

- розподіл повноважень поліції між різними рівнями влади;
- наявність повноважень з охорони правопорядку й безпеки у кожного підрозділу або служби;
- більш або менш централізована організація діяльності поліції з можливим розподілом повноважень між підрозділами за територіальним принципом (центральні підрозділи, що діють на місцевому рівні, або центральні підрозділи, що діють на центральному рівні, наприклад).



Рис. 5. Система органів поліції, заснована на трьох найважливіших елементах

Таблиця 5. Синкретизм поліцейської системи: приклад Іспанії

	Федеральні підрозділи поліції	Національні підрозділи	Регіональні підрозділи	Муніципальні підрозділи
Країна	ні	так, усі повноваження (поліція та жандармерія)	ні	ні
Члени союзу	ні	так, усі повноваження (поліція та жандармерія)	так з регіону	ні
Муніципалітети	ні	так, усі повноваження (поліція)	так	так (обмежені повноваження)
Сільські райони	ні	так, усі повноваження (жандармерія)	Так	ні

Взяті разом три елементи й складають основу поліцейської системи. Наприклад, в Іспанії (див. табл. 5) муніципальні підрозділи з обмеженими повноваженнями діють лише у своїх муніципалітетах і підзвітні меру. Кожний регіональний підрозділ (коли такий існує) володіє усіма повноваженнями, але тільки в межах своєї *автономії*, тоді як два національних підрозділи розміщені по всій території країни на постійній основі і мають повноваження розслідувати всі типи злочинів (на відміну від федеральних підрозділів, юрисдикція яких обмежена).

Приклад Іспанії тільки в одному сильно відрізняється від прикладу Індії (див. табл. 5 і 6). Якщо в Іспанії немає федеральних підрозділів, то в Індії їх декілька. Якщо штати Індії мають всі повноваження, то тільки пара автономій в Іспанії створили свої підрозділи.

Таблиця 6. Синкретизм архітектури поліції: Індія

	Федеральні підрозділи поліції	Національні підрозділи	Регіональні підрозділи	Муніципальні підрозділи
Країна	так, обмежена юрисдикція	ні	Ні	ні
Члени союзу	у разі безпорядків	ні	Так усі штати (усі повноваження)	ні
Муніципалітети	у разі безпорядків	ні	Так	ні
Сільські райони	у разі безпорядків	ні	Так	ні

Перелік базових положень щодо побудови (найважливіших елементів) поліцейських систем

Федеративний політичний устрій потребує уваги до кількох конституційних та інших інституційних питань і, що більш важливо, розподілу повноважень з охорони правопорядку. Розподіл законодавчих, виконавчих, судових повноважень і права внесення поправок до Конституції між членами союзу та інститутами центру дуже важливий. При асиметричній побудові деякі з них можуть істотно різнитися у членів союзу.

Блок 6. Поліція і федералізм: чотири питання, які потребують відповіді

1. Який бажаний розподіл повноважень з охорони правопорядку між рівнями влади?
 - якими рівнями?
 - які повноваження?
2. Які повноваження з охорони правопорядку надаються підрозділу?
 - повна юрисдикція (всі території, всі злочини)?
 - обмежена юрисдикція (території)?
3. Не враховуючи спеціальні підрозділи, наскільки централізованою має бути організація діяльності поліції?
 - національні підрозділи, що діють на місцях під контролем центру?
 - національний корпус, що діє місцево під контролем члена союзу?
 - підрозділи штату, підлеглі владі штату?
 - підрозділи нижчого рівня, підлеглі владі свого рівня.
4. У разі, якщо вирішено створювати підрозділи штату або більш низьких рівнів, чи потрібні:
 - загальнонаціональний закон про поліцію?
 - єдина система підбору кадрів та управління?
 - національні стандарти підготовки кадрів?
 - загальнонаціональний кримінальний та кримінально-процесуальний кодекс?
 - загальнонаціональна інформаційна система?

Принцип підпорядкованості/ субсидіарності часто використовується для прийняття рішення з розподілу повноважень. Цей принцип може

застосовуватися в декількох випадках, наприклад, при вирішенні таких питань: які одиниці включати, чого необхідно досягти і хто має право застосування цих повноважень.

Федеральний устрій зазвичай дещо складніший, звідси високі стандарти прозорості й відповідальності.

Щоб створити або вдосконалити поліцейську систему, необхідно відповісти на чотири групи питань (див. блок б); (1) Який бажаний розподіл повноважень з охорони правопорядку між рівнями влади? (2) Які повноваження з охорони правопорядку надаються підрозділу? (3) Залишаючи осторонь спеціальні підрозділи, наскільки централізованою повинна бути організація діяльності поліції? (4) У разі, якщо вирішено створювати підрозділи штату або більш низьких рівнів, як має бути організована їх робота?

Систематизований перелік базових положень процесу встановлення федералізму

Загальні висновки

У цій доповіді з метою надання допомоги при прийнятті рішень з відбору найбільш важливих функцій й полегшення процесу переходу до федеративного устрою описані окремі аспекти поліцейських систем у федеративній державі.

У цілому, були висвітлені чотири основні пункти, кожний з яких є важливим для створення поліцейських систем:

- структура політичної системи (федеральна, штату, регіону, муніципалітету);
- структура підрозділів поліції (національні, місцеві);
- характер підрозділів поліції (міністерська підпорядкованість);
- повноваження підрозділів поліції

Перше спостереження стосується конституційного договору як такого. Ми пропонуємо звернути увагу на дві групи рішень, які можуть мати першочергове значення:

- недвозначно й без обмежень захищати права та свободи, наприклад, ґрунтуючись на Декларації прав людини та подібних документах;
- закласти основи системи правоохоронних органів у самій Конституції, приклад Іспанії у цьому питанні найбільш переконливий.

У демократичних державах представлено безліч різних конфігурацій уряду. Однак їх визначальною рисою є ступінь децентралізації.

Загальновизнаний факт: одна з найважливіших змінних при вивченні поліції у порівняльному контексті – *централізація – децентралізація*¹³. Ця головна спостережувана відмінність між різними системами органів охорони правопорядку є, з одного боку, результатом англо-американської концепції, а з іншого – французької континентальної концепції. Остання дуже децентралізована, характеризується незалежними місцевими підрозділами поліції, незначною або відсутньою координацією на місцевому рівні, основне завдання яких – служити інтересам суспільства.

Однак, як стає зрозумілим з даної роботи, визначення основних характеристик поліцейської системи – завдання більш складне, ніж просто поділ їх на дві категорії. Фактично, федеративна держава, така як Індія, має створити децентралізовану поліцейську систему, орієнтовану на обслуговування запитів суспільства. Проте це не так, оскільки індійський уряд створив централізовану поліцейську систему в децентралізованій державі з воєнізованою поліцією й втручанням центру у справи штатів.

Другий серйозний висновок полягає в тому, що форма політичної організації союзу не визначає форму кожного органу, включаючи поліцію.

Ми вважаємо, що окрім типу держави, ключовими для створення ефективної системи органів поліції також є:

- ступінь централізації;
- конфігурація безпеки (відмінні від ступеня централізації чинники, що впливають на управління сектором безпеки), включаючи міністерську підпорядкованість;
- повноваження різних підрозділів поліції.

Систематизований перелік

Щоб створити або вдосконалити поліцейську систему, необхідно відповісти на чотири групи запитань:

¹³ Бейлі запропонував таблицю, в якій одна з вісей – опозиція – проста/складна структура, а друга – централізована/децентралізована.

1. Який розподіл повноважень з охорони правопорядку між рівнями влади є бажаним?
2. Які повноваження з охорони правопорядку надаються підрозділу?
3. Залишаючи осторонь спеціальні підрозділи, наскільки централізованою має бути організація діяльності поліції?

Ці питання повинні допомогти у вивченні варіантів, можливих при створенні системи органів поліції федеративної держави.

Секція 1. Конституційний перелік

- з точки зору Конституції можливі два варіанти: подвійний і кооперативний федералізм;
- Конституція недвозначно й без обмежень повинна захищати права та свободи громадян, оскільки ці положення будуть встановлювати межі дій агентів поліції та поліції в цілому;
- Конституцією передбачається, що поліція перебуває під контролем цивільної влади, а співробітники та підрозділи повністю підзвітні цивільним властям;
- Конституція гарантує, що поліція перебуває на службі у суспільства; охорону правопорядку та забезпечення громадської безпеки доручено цивільним підрозділам поліції;
- у Конституції визначено, який рівень влади несе відповідальність за охорону правопорядку; в ній міститься «список повноважень», які розподіляються між центральним рівнем, членами союзу й місцевими рівнями, а також список спільних повноважень;
- Конституція закладає основи механізму координації, щоб уникнути фрагментації, що спостерігається в деяких федеративних державах;
- Конституція передбачає існування загальнонаціонального закону про поліцію, в якому детально описуються повноваження підрозділів поліції й дисциплінарні правила;
- Конституція визначає інституційний механізм, необхідний для вирішення проблем, які можуть виникнути у зв'язку з розподілом повноважень (рекомендації, розпорядження суду).

Секція 2. Перелік компетенцій центру

- суверенітет (захист кордонів, захист уряду, боротьба з тероризмом, підбобою грошей);
- громадський порядок (центральна поліція втручається в разі заворушень, можливе також залучення армії для допомоги цивільній владі);
- розвідка (аналіз загроз, контррозвідка тощо);
- розслідування (обмежені типом злочину: корупція, нелегальна торгівля, зброя);
- статистика (збір та аналіз даних, створення інформаційних систем).

Секція 3. Перелік чинників за ступенем однорідності й централізації поліцейської системи. Уніфікованість підрозділів поліцейської системи зумовлена багатьма чинниками:

- загальнонаціональним законом про поліцію;
- застосуванням єдиного для всієї країни кримінального кодексу;
- існуванням загальнонаціональної інформаційної системи;
- існуванням національної поліції або стандартів діяльності поліції;
- існуванням загальнонаціональної дисциплінарної системи;
- засобами впливу на прийняття на місцевому рівні рішень з питань охорони правопорядку (делегати центрального уряду на місцях, призначення глави поліції штату);
- можливістю використання центральних сил у разі заворушень на місцях, виходячи з їх чисельності й потенціалу.

Всі права захищені. Жодна частина цієї публікації не може бути випущена, збережена у пошуковій системі або передана в будь-якій формі й будь-якими засобами, електронними, механічними, за допомогою фотокопіювання, запису або у будь-який інший спосіб, без попередньої отриманої згоди Женевського центру демократичного контролю над збройними силами.

Ця публікація поширюється за умови, що вона не буде ніяким способом даватися або братися в борг, продаватися або яким-небудь іншим чином поширюватися без попередньої отриманої згоди видавця у будь-якому вигляді прошивки або обкладинки, відмінному від того, в якому вона випускається й без подібного попередження, що включає дане попередження, яке розповсюджується на наступних видавців.

COGINTA, *Федералізм і різновиди поліцейських систем*. Проект «STEPSTONES». № 3 (Женева: Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, 2011).

Проект «STEPSTONES». № 3

Оригінальна версія: англійська, Женева, 2011

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами

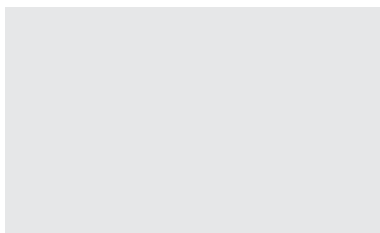
< www.dcaf.ch >

P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Дизайн обкладинки: Ангел Неделтчев

Формат: 6,25x9

ISBN 978-92-9222-161-4





COGINTA – незалежна неурядова організація зі штаб-квартирою в Женеві, Швейцарія, яка займається проблемами реформування поліції, управління та громадської безпеки. Група формує знання й розробляє практичні рекомендації з розповсюдження демократичних традицій у сфері охорони правопорядку, підтримання миру та розвитку. Вона надає консультаційні послуги з питань політики, створення установ та організації підготовки кадрів. COGINTA співпрацює з урядами, міжнародними агенціями з розвитку та ООН.

Відвідайте COGINTA на www.coginta.org



Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) – один з провідних світових інститутів у сфері реформування та управління в секторі безпеки. ДКЗС надає консультативну допомогу країнам, розробляє програми допомоги, сприяє поширенню відповідних демократичних норм на міжнародному рівні й на рівні держав, поширює передовий досвід і розробляє рекомендації з політики забезпечення ефективного демократичного управління у секторі безпеки.

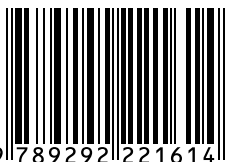
Відвідайте ДКЗС на www.dcaf.ch



Неурядова громадська дослідницька організація «Центр досліджень армії, конверсії і роззброєння» (ЦДАКР) заснована в 1999 році з метою сприяння розвитку та поглибленню демократизації українського суспільства шляхом поширення загальноприйнятих у світі норм громадського контролю над силовими структурами.

Відвідайте ДКВС на cacds.org.ua

ISBN 978-92-9222-161-4



9 789292 221614