

УДК 351.754(048)

**Доценко О. С., доцент кафедри управління  
в ОВС НАВС, к.ю.н., доцент**

## **Основні напрями діяльності поліції зарубіжних країн, основним завданням яких виступає забезпечення громадської безпеки**

У статті розглянуті головні напрями діяльності поліції зарубіжних країн, щодо охорони громадського порядку. Автором проаналізована структура та функції діяльності поліції провідних країн світу, а також здійснено порівняльний аналіз різних моделей охорони правопорядку.

**Ключові слова:** поліція, зарубіжний досвід, громадський порядок, громадська безпека, муніципальна поліція.

В статье рассмотрены основные направления деятельности полиции зарубежных стран по охране общественного порядка. Автором проанализирована структура и функции деятельности полиции ведущих стран мира, а также проведен сравнительный анализ различных моделей охраны правопорядка.

**Ключевые слова:** полиция, зарубежный опыт, общественный порядок, общественная безопасность, муниципальная полиция.

The article describes the main activities of the police abroad, for the protection of public order. The author analyzed the structure and function of police leading countries, as well as the comparative analysis of different models of policing.

**Keywords:** police, international experience, public order, public safety, municipal police.

**Постановка проблеми.** Рішення багатьох теоретичних і практичних проблем муніципалізації функції охорони громадського порядку в Україні може бути отримане при вивчені досвіду організації й діяльності муніципальної поліції за кордоном.

**Аналіз основних досліджень.** Окремими аспектами даного питання висвітлювались в роботах: В.Б. Авер'янова, С.Г. Брателя, В.А. Дерець, С.Ф. Константінова, В.А. Кулікова, М. І. Ославського та ін.

**Мета даної статті полягає** в здійсненні аналізу структури та функцій діяльності поліції провідних країн світу, а також здійсненні порівняльного аналізу різних моделей охорони правопорядку.

**Виклад основного матеріалу.** У вітчизняній науковій літературі зустрічаються численні тлумачення поняття «муніципальна поліція» [1; 2; 3]. Їхнє узагальнення та аналіз дозволяють розглядати муніципальну поліцію, яка існувала в закордонних країнах, як відносно автономні поліцейські формування, що створюються владою самоврядування територіальних утворень, їм підкоряються, утримуються за рахунок місцевого бюджету, функціонують у межах чітко визначеної юрисдикції і виконують задачі з обслуговування «свого» населення.

Це досить універсальне визначення. Однак воно не дає відповіді на питання про функції і повноваження, особливості організації і діяльності муніципальної поліції, її взаємодії з іншими поліцейськими силами.

Муніципальна поліція в закордонних країнах являє собою один з елементів у загальнонаціональній поліції, відноситься до матеріальних додатків виконавчої влади. Зміни, що відбулися в нашому суспільстві в останні роки, дозволили переосмислити роль і значення поліції в закордонних країнах, відмовитися від односторонньо-догматичного погляду на поліцію як на каральний орган, призначений повсякденно і повсюдно здійснювати політику

панівного класу специфічними методами безпосереднього примусу [4, с. 4].

У країнах, орієнтованих на демократичний шлях розвитку, поліція розглядається винятково як правоохранний орган, призначений для забезпечення «контролю над злочинністю», стримування її за допомогою застосування тих засобів, що встановлені законом [5, с. 63]. При цьому, «контроль над злочинністю» не можна розуміти як синонім нашому визначенню «боротьба зі злочинністю», оскільки будь-яке протиборство завжди має кінцевою метою перемогу, тобто в даному випадку повне викорінювання злочинності, що навряд чи представляється можливим.

Польський дослідник А. Мисюк виділяє дві основні класифікації моделей організації охорони громадського порядку і громадської безпеки:

1) суб'єктивна, до якої відносяться: державна модель (централізована або децентралізована); самокерована модель, де поліцейські формування безпосередньо підлеглі місцевим органам влади; державна модель з обмеженою співучастю місцевих органів влади і громадськості; 2) об'єктивна, що включає: модель, засновану на монолітній поліцейській службі; плюралістичну модель, що припускає множинність видів поліцейських служб, які відрізняються один від одного з погляду походження, підпорядкованості, територіальних меж діяльності, компетенції та функціональності [6].

У сучасній Європі модель повністю децентралізованої поліції, організованої на принципах самоврядування, зберігається тільки в Швейцарії. У цій країні відсутній єдиний і монолітний корпус державної поліції. Чисельність органів правопорядку і принципи їхнього функціонування визначають окремі місцеві (кантональні) органи влади. Саме тому серед окремих кантональних округів відзначаються значні розходження в організації поліцейських служб. Всього у Швейцарії нараховується 26 кантональних корпусів поліції і більше 100 підрозділів поліції в громадах. Незважаючи на цю граничну децентралізацію, у країні діють чітко працюючі форми зв'язку і правила регіонального співробітництва в галузі правопорядку, що розробляються Конфедерацією кантональних комендантів поліції Швейцарії і Швейцарським об'єднанням шефів міської поліції.

Як конкретний приклад охорони правопорядку можна навести Великобританію, яку прийнято вважати колиською сучасної поліції. У цій країні названа система ґрунтуються на сполученні повноважень держави та органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку. У компетенцію міністра внутрішніх справ, на якого покладена формальна відповідальність за охорону громадського порядку і забезпечення громадської безпеки, не входить безпосереднє керівництво місцевою поліцією – поліцією графств. Однак за законом від 1964 року він зобов'язаний здійснювати нагляд за роботою місцевих поліцейських органів, йому дане право звільняти шеф-констеблів, що очолюють територіальні поліцейські управління і не відповідають своїй посаді.

Багаторічна, заснована на принципах демократії, практика організації поліцейської діяльності у Великобританії сприяла формуванню досить ефективних механізмів, що забезпечують вплив громадян на роботу правоохранних установ.

У кожному графстві створена поліцейська адміністрація – рада, що є колегіальним органом управління та одночасно компонентом структури місцевого органу влади. Рада, яка складається з представників органів місцевого самоврядування і суддів, уповноважена визначати бюджет поліції графства, організаційно штатну структуру, напрямки діяльності, а також висувати кандидатів на посаду шеф-констебля. Одночасно з радами діють громадські консультивативні комітети, створені з представників різних прошарків суспільства і різних професійних груп. Їхнє основне завдання –

визначення потреб суспільства в галузі охорони громадського порядку і внесення пропозицій щодо поліпшення діяльності поліції [7, с. 18].

Дуже своєрідно організованою є поліція у ФРН. У цій державі правоохранна система має два рівні: федеральний і суб'єктів федерації (земель). В одних землях (Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія, Саар, Шлезвінг-Гольштейн) поліція є державною, в інших (Баварія, Гессен) вона являє собою фактично муніципальне утворення [8].

Основні обов'язки з контролю над злочинністю в країнах з централізованою моделлю покладені на загальнонаціональні поліцейські сили. Муніципальна поліція в цих країнах забезпечує лише виконання постанов і розпоряджень місцевих органів управління і розглядається як допоміжний орган, який залишається до проведення найбільших операцій, що проводяться підрозділами загальнонаціональної поліції, а також для підтримки порядку в особливих умовах. Про самостійність муніципальної поліції в даному випадку можна говорити лише у формальному змісті слова. Місцеві поліцейські сили діють під загальним управлінням центральної влади в особі голів держав і урядів, спеціальних національних комітетів (рад) з питань забезпечення правопорядку, міністерств внутрішніх справ (юстиції) або урядових комісарів у регіонах. Керівний вплив центральної влади може мати різний механізм впливу, що включає не тільки видання загальнообов'язкових директив і досить твердий контроль за їх виконанням, але й фінансові важелі впливу (бюджетну дотацію).

У країнах з фрагментарною та інтегрованою моделями правоохранних систем (США, Великобританії, ФРН, Канаді, Швейцарії, Австрії, Австралії і деяких інших) поліцейськими силами, підпорядкованими місцевій владі, виконується найбільша частина повсякденної роботи з підтримки громадського порядку і боротьби зі злочинністю (за винятком боротьби з деякими особливо небезпечними злочинами). Одночасно муніципальна поліція стежить за виконанням загальнодержавних і регіональних законів і норм, віднесених до її компетенції. Будучи найбільш наближеним до населення органом виконавчої влади, виконує різноманітні функції з «обслуговування» інтересів конкретних територіальних співтовариств: забезпечує нагляд за безпекою дорожнього руху, санітарним і екологічним станом населених пунктів, порядком у місцях вуличної торгівлі, виконанням розпоряджень місцевих органів влади. Муніципальна поліція відіграє також роль своєрідного дублера і резерву національних поліцейських сил: службовці муніципальної поліції надають їм допомогу та підтримку при проведенні оперативно-розшукових та інших заходів, при розслідуванні злочинів і забезпеченні громадської безпеки, збирають відомості та інформують про осіб і факти, що представляють для неї інтерес, передають у поліцейські органи регіонального і загальнонаціонального рівнів матеріали про злочини, що знаходяться в їхній юрисдикції.

У своїй службовій діяльності підрозділи муніципальної поліції насамперед підпорядковуються органам і уповноваженим посадовим особам місцевого самоврядування. Організаційний вплив з боку державної поліції щодо муніципальної може мати місце тільки в період спільногоЛ проведення спеціальних заходів, для чого передбачається механізм консолідації і нарощування поліцейських сил. В інший час їхні взаємини будуються на принципах взаємодії і координації. Основні напрямки і форми взаємодії муніципальної поліції з органами національного і регіонального рівнів, а також із сусідніми юрисдикціями встановлюються законом або можуть обумовлюватися у відповідних договорах.

Організаційно-правова самостійність муніципальної поліції не звільняє її від обов'язку скінно дотримуватися вимог загальнонаціонального і регіонального законодавства, а також представляти в «центр» інформацію про свою діяльність. Контроль за муніципальною

поліцією в країнах, що мають досить виражену децентралізацію правоохранної системи, найчастіше покладається на органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Однак не виключається можливість нагляду з боку центральних органів поліцейського управління (Великобританія, ФРН) або особливих контролюючих органів – поліцейських комітетів, рад, які складаються з представників місцевої і регіональної влади (США). Участь місцевої влади в питаннях управління муніципальною поліцією формально може виявлятися також через безпосередню роботу членів муніципалітету в складі поліцейської адміністрації.

Порівнюючи відомі моделі організації місцевих поліцейських органів за обсягом реалізованих ними функцій і ступенем їхньої самостійності можна помітити, що в країнах з централізованою поліцейською системою найбільш часто зустрічаються моделі муніципальної поліції, які у вітчизняній науковій літературі одержали назву «слабких» [9, с. 18]. Як правило, функції такої муніципальної поліції зводяться тільки до того, що прийнято зараз називати охороною громадського порядку (та й то, не завжди в повному обсязі). Наприклад, у Франції в складі муніципальної поліції, позбавленої повноважень щодо розслідування злочинів, основними підрозділами є підрозділи з охорони громадського порядку і зabezпечення безпеки дорожнього руху.

Так, структура муніципального поліцейського формування США є типовою для звичайного поліцейського органу і відповідає загальноприйнятим поліцейським функціям. До складу муніципальної поліції США, як правило, входять підрозділи патрульно-постової служби, кримінальна поліція, дорожня поліція, криміналістичні підрозділи, управління кадрової служби, органи зв'язку з громадськістю, довідкові та інформаційно-довідкові служби. Крім цього, у великих містах залежно від чисельності населення, що обслуговується, у складі муніципальної поліції можуть створюватися різні штабні і допоміжні підрозділи: служби інспектування, юридичного консультування, засобів зв'язку, матеріально-технічного забезпечення й інші. У невеликих населених пунктах з населенням від 1 до 3 тисяч жителів функціонують поліцейські дільниці, співробітники яких виконують практично весь обсяг поліцейської роботи (за винятком розслідувань тяжких злочинів).

Варто також мати на увазі, що в ряді міст, графств і сільських округів США великий обсяг правоохранних функцій здійснює служба шерифів – історично сформований поліцейський інститут. Найчастіше шерифи обираються населенням, однак у деяких штатах (Рід Айлант, Гаваї) вони призначаються губернатором. Повноваження шерифів багато в чому схожі з повноваженнями службовців муніципальної поліції. У той же час, у ряді американських штатів шерифи є «головними офіційними особами в окрузі». Поряд із загальнополіцейськими правами та обов'язками, шерифові надане право скликати ополчення для придушення безладу, здійснювати провадження у справах про різні правопорушення. На нього покладається відповідальність за утримання окружної в'язниці, організацію судових розглядів і виконання судових рішень, інформування прокурора округу про будь-які порушення законності, що стали відомими [10, с. 62].

Роль патрульно-постової служби як «всесосяжної» сили в муніципальній поліцейській діяльності полягає не тільки в тому, що основна задача муніципальної поліції – охорона громадського порядку і її успішне вирішення – багато в чому залежить від ефективності патрульно-постової служби, але і в тому, що патрульний поліцейський розглядається як своєрідний універсальний полісмен, здатний здійснювати всі загальнополіцейські функції. Важливо також, що патрульно-постова служба найкраще пристосована ефективно працювати як у «превентивному», так і в «реактивному» режимах діяльності. Причому перехід від одного режиму до іншого може бути миттєвим, що вкрай важливо в умовах швидко мінливої оперативної обстановки. «Превентивна» діяльність містить у

собі різноманітні попереджуvalьні поліцейські заходи, здійснювані в процесі патрулювання і виставлення постів. Сюди входить установлення міцних контактів з населенням, профілактична робота з громадянами, застосування превентивних заходів до потенційних правопорушників і багато іншого. «Реактивна» діяльність являє собою обслуговування всіх видів подій, виклики на які надійшли в поліцію. Це обслуговування включає досить великий обсяг оперативних поліцейських заходів, починаючи від розслідування злочинів по «гарячих» слідах з наступним підключенням фахівців-детективів і закінчуєчи наданням екстреної допомоги потерпілим від нещасних випадків та громадянам, які намагаються вчинити спробу суїциду.

**Висновок.** Форми і методи правоохоронної діяльності муніципальної поліції постійно розвиваються та удосконалюються. В останні роки відзначається тенденція збільшення обсягу компетенції патрульно-постової служби. До неї включаються елементи оперативно-розшукової діяльності, такі як, негласне патрулювання, організація поліцейських засідок, використання технічних засобів переходження розмов і візуального спостереження. У межах муніципальної поліції створюються спеціальні підрозділи з боротьби з визначеними видами злочинів: квартирними крадіжками, торгівлєю наркотиками, вандалізмом відносно до засобів автомототранспорта тощо.

Очікується, що саме концепція комунальної діяльності стане в ХХІ столітті основною філософією діяльності муніципальної поліції, оскільки її реалізація дозволить вирішити такі споконвічні проблеми, як інформаційний вакуум навколо поліції, її відірваність від населення, авторитет і повага поліцейських у суспільстві, зробить населення і поліцію надійними соціальними партнерами.

### ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ у питаннях та відповідях [навч. посіб.] / [Братель С. Г., Константінов С. Ф., Куліков В.А. та ін.]; за заг. ред. В. І. Олефіра. - К. : ПП «Дірект Лайн», 2012. - 224 с.
2. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерець, М. І. Ославський та ін.]; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К. : ЮСТИНІАН, 2007. - 287 с.
3. Корніenko M. B. Роль органів внутрішніх справ України в охороні громадського при ускладненні оперативної обстановки : [моногр.] // М. В. Корніенко. - Дніпропетровськ : «Преса», 2001. - 430 с.
4. Муниципальная полиция, частный сыск за рубежом // Экспресс – информация. Вып. 7. – М.: 1990. – 13 с.
5. Ярмакі Х. П. Щодо питання про концептуальні основи діяльності ОВС / Х. П. Ярмакі // Основні напрямки реформування ОВС в умовах розбудови демократичної держави : зб. міжнар. наук.-практ. конф. : тези доп. – Одеса, 2004. – С. 63–66.
6. A. Musyuk. Police management. – Gower, 1994. – 97 p.
7. Newborn T., Brown D., Cresp D., Gewhurst P. Policing the streets, Research Bulletin, Home Office Research and Statistic Department № 29, London, 2008, p. 18.
8. Осипов Ю. И. Зарубежный опыт муниципализации полиции / Ю. И. Осипов // Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт. – М., 2001. – 333 с.
9. Пелих Н. А. Створення місцевої поліції / Н. А. Пелих // Захист прав, свобод і законних інтересів громадян України в процесі правоохоронної діяльності // міжвуз. наук.-практ. конф (м. Донецьк, 18 травн. 2011 р.). – Донецьк : ДІОІ МВС України. – С. 17–20.
10. Белоусов Н. М. Организация деятельности органов внутренних дел зарубежных стран: Управление полициями буржуазных стран : [учебн.] / Н. М. Белоусов. – М. : Академия МВД России, 2012. – 159 с.