

ПОЛІЦІЯ МУНІЦИПАЛІТЕТУ: ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ

ОРЛОВ Віктор Анатолійович - аспірант кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету

УДК 342.723:351.75(477)

В статті розглядається досвід країн Європи з централізованою системою управління по функціонуванню міністра повноважень поліції муніципалітету. Делается вывод о необходимости заимствования опыта этих стран при создании муниципальной милиции в Украине.

Ключові слова: муніципалітет, органи місцевого самоврядування, громада, досвід, повноваження, муніципальна поліція.

Постановка проблеми

Конституція України закріплює за органами місцевого самоврядування право вирішувати питання місцевого значення в межах визначеної законодавством компетенції. До цих питань відноситься широке коло повсякденних насущних питань щодо забезпечення нормальних умов життєдіяльності як кожної людини, так і населення громади в цілому. Законодавство не виділяє якісь найбільш значущі питання місцевого значення, але не піддається сумніву, що саме питання охорони громадського порядку є найбільш важливим серед них. Актуальність і гострота питань охорони громадського порядку сьогодні пов'язані з досить високим рівнем криміналізації громадського життя, що обумовлено насамперед негативними процесами: кризовими явищами в економіці, не завжди об'єктивним майновим розшаруванням суспільства, втратою в більшості громадян моральних орієнтирів, правовим нігілізмом та ін. У зв'язку з чим ситуація в сфері

охорони громадського порядку на теперішній час залишається критичною.

Актуальність теми

Згідно з Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" органи місцевого самоврядування для забезпечення належного рівня громадського порядку наділені повноваженнями щодо створення міліції, яка утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, тобто наділені повноваженням створення муніципальної міліції. Але до теперішнього часу ці повноваження органами місцевого самоврядування не реалізуються, що пов'язано з цілою низкою факторів: соціальних, економічних, законодавчих. Наявна і неготовність держави до децентралізації правоохоронної функції а також небажання та неспроможність керівників самоврядування покласти на себе тягар відповідальності за стан громадського порядку на території мешкання громади. Але Україна обрала шлях реформування суспільного життя в напрямі подальшої демократизації, гуманізації, посилення захисту прав і свобод людини відповідно до вимог міжнародних правових актів і зобов'язань нашої держави перед європейським та світовим співтовариством. Тому актуальним стає питання створення в Україні муніципальної міліції як підрозділу органу місцевого самоврядування, покликаного охороняти громадський порядок на території мешкання громади. Створення муніципальної міліції потребує вирішення цілого комплексу різноманітних

проблем, в першу чергу теоретичних. Тому необхідно провести глибокий науковий аналіз, що дозволить визначити статус муніципальної міліції, сформулювати правові основи їх організації, розробити механізм переходу до децентралізованих форм охорони громадського порядку. Але визначення цих питань неможливо без вивчення та аналізу досвіду закордонних держав у функціонуванні муніципальних органів охорони громадського порядку.

Аналіз досліджень і публікацій

Аналіз здійснення повноважень органів місцевого самоврядування з охорони громадського порядку та окремі аспекти організації та діяльності муніципальної поліції (міліції) був проведений у роботах К.С. Бельського [1], О.П. Герасимова [4], А.В. Губанова [5], Л.М. Доли [6], Д.О. Єжевського [7], Я.М. Когута [9], О.М. Кононова [11], І.О. Огнєвої та , О.М. Попова [15], К.В. Сесемка [18], Ю.П. Соловєва [10], Є.Ю. Шихова [21] та ін. Але ж не знайшли свого достатнього висвітлення проблеми адаптації закордонних моделей муніципальної поліції до сучасного становлення демократії в Україні. Тому метою даної статті є вивчення попередніх досліджень з функціонування поліції муніципалітету та системне дослідження муніципальної поліції закордонних справ під кутом переймання набутих досягнень з охорони прав та свобод громадян та охорони громадського порядку на достатньому рівні. Досягненню поставленої мети сприяють формально-юридичний (догматичний), історико-правовий, системний та структурно-функціональний методи дослідження.

Мета статті

Сформулювати притаманні риси муніципальної поліції країн Європи.

Виклад основного матеріалу дослідження

Починаючи дослідження необхідно з'ясувати визначення “муніципальний” (від лат. *municipium* – самоврядна община), яке, як відомо, означає те, що відноситься до муніципалітету, місцевого самоврядування [19]. В республіканську епоху римської істо-

рії муніципалітетами називались міста, що користувались правами самоврядування. На теперішній час це поняття означає виборне міське і сільське самоврядування. Згідно з цим визначенням з'ясуємо поняття “муніципальна поліція” у закордонних країнах. Муніципальна поліція – це поліцейські формування, які підлеглі та підзвітні органам місцевого самоврядування та фінансуються цими органами. У теперішній час такі поліцейські формування існують майже у всіх західних країнах, де визнається право населення на здійснення, в тій чи іншій формі, територіального самоврядування. Наукова література свідчить, що при організації моделі муніципальної поліції враховується державний устрій і пов'язана з ним ступінь децентралізації соціального керування у державі, географічні, історичні й інші національні особливості. Український вчений Проневич О.С. поділив моделі організації муніципальної поліції на європейську та американську [16]. Частина вчених, серед них і Кононов А.М., надали назву цим моделям – “слабка” та “сильна” відповідно [10]. “Слабка” або європейська модель характеризується тим, що в ній муніципальна поліція зосереджена виключно на охороні громадського порядку та наданні соціальних послуг населенню; муніципальна поліція функціонує поряд з державною поліцією, при збереженні достатньо високого рівня централізації управління, а також всебічною правовою регламентацією компетенції муніципальної поліції. “Сильна” або американська модель характеризується відсутністю центрального державного органу, який покликаний узгоджувати діяльність муніципальної поліції; муніципальній поліції надаються широкі повноваження не тільки з охорони громадського порядку, а й з боротьби зі всіма видами злочинності. Також цій моделі притаманна наявність інституту шерифів. Особливості існування цих моделей муніципальної поліції у західних країнах безпосередньо пов'язані з моделлю управління та побудови поліцейських сил у державі, які за обсягом централізації управління можна поділити на централізовані (до яких належить і Україна), напівцентралізовані (Великобританія) та децентралізовані (яскравий приклад США). Централізованим поліцейським сис-

темам притаманна організація «слабкої» чи європейської системи, до американської чи «сильної» системи належать напівуцентралізовані та децентралізовані моделі управління в державі. Так як Україна належить до централізованої системи управління правоохоронними силами, логічно зосередитись на вивченні європейської або «слабкої» моделі функціонування муніципальної поліції, що існує у європейських державах.

Така модель притаманна ряду європейських держав, серед них Велика Британія, Франція, Італія, Іспанія, Німеччина, Нідерланди, Латвія, Молдова та деяким іншим державам, в яких відповідальність за стан охорони громадського порядку поділяють між собою держава та органи місцевого самоврядування. У цих країнах до останнього часу децентралізація теж носила фрагментарний характер, але в останні кілька десятиріч набула розвитку роль місцевого самоврядування з охорони громадського порядку та почала створюватися муніципальна поліція, яка функціонує наряду з державною поліцією та взаємодіє з нею.

У Німеччині відродження муніципальної поліції сталося відносно недавно. До 1970 року місцева поліція існувала у багатьох містах Німеччини, але після проведеної поліцейської реформи 1970 року муніципальні поліцейські сили були ліквідовані. Останнє десятиріччя підрозділи муніципальною поліції почали створюватися у містах Німеччини. Наприклад, в місті Кельні підрозділи муніципальної поліції були створені 13 травня 2004 року. Передумовами їх створення, виходячи з “Положення про поліцію громадського порядку міста Кельна”, було те, що громадяни Кельна не відчували себе на вулицях міста в безпеці, у місті почастішали кишенькові крадіжки, квартирні крадіжки, грабежі. Міською радою Кельна були прийняті “Положення про поліцію громадського порядку міста Кельна”. Згідно з Положенням муніципальна поліція здійснює охорону громадського порядку та попереджує правопорушення у громадських місцях. Створення муніципальної поліції було покликане звільнити державну поліцію від зазначених функцій і зосередити їх увагу на виконанні обов’язків по розкриттю злочинів. Муніципальна поліція

міста Кельн діє як допоміжна поліція, яка надає допомогу державній поліції, забезпечує виконання рішень муніципалітету по забезпеченню громадського порядку на території міста. Рішення органу місцевого самоврядування на прикладі міста Кельна свідчить про свідомий крок до переосмислення підходу до забезпечення громадського порядку на території муніципалітету і створює умови до розуміння, що власна безпека та громадський порядок в руках самих громадян. Згідно тексту Положення про створення муніципальної поліції місцеві органи влади при організації діяльності муніципальної поліції суворо дотримуються поділу повноважень між державною і муніципальною поліцією. Так, діяльність муніципальної поліції Кельна зосереджена по наступних напрямках: забезпечення громадського порядку під час масових заходів; забезпечення безпеки дорожнього руху; розгляд справ про дорожньо-транспортні пригоди; діяльність патрульно-постової служби по охороні громадського порядку; охорона власності громадян та комунальної власності. Муніципальна поліція в цьому місті забезпечується уніформною, яка ідентична уніформі державної поліції, і відрізняється тільки відзнаками (шевронами з гербом міста та вказівкою “міська поліція”) [2].

Також можна навести приклад створення муніципальної поліції в місті Дармштад Німеччини, яка була створена 18 грудня 2007 р., коли місцевою радою була прийнята “Програма заходів з попередження правопорушень і підтримки законності і порядку”. Поштовхом до створення муніципальної поліції був той факт, що заходи, що вживаються державними органами правопорядку, не були достатніми, щоб підтримувати громадський порядок в місті на належному рівні. Почастішали скарги населення про настирливе жебрацтво на вулицях міста, забруднення навколишнього середовища, руйнування пам’ятників і вандалізм, скупчення бездомних людей та осіб, які вживають наркотики на площах міста. Мер міста Дармштадт Вальтер Хоффман так прокоментував створення муніципальної поліції: “Програма регулює належним чином проблеми пов’язані зі станом громадського порядку в місті, забезпечує баланс між толерантністю і соціальною відпо-

відальністю, між свободою і безпекою. Можливість громадян міста Дармштадт відчувати себе в безпеці і не боятися перебувати в громадських місцях є пріоритетним завданням". Муніципальна поліція міста Дармштадт працює у взаємодії з державною поліцією і, згідно з рішенням міської ради, виконує функції: контролю за дотриманням екологічного законодавства та санітарних правил (наприклад: запобігання незаконним звалищам, виходу домашніх тварин у невстановлених місцях, забруднення природи); контролю за дотриманням законодавства про міграцію (наприклад: перевірка правового режиму перебування іноземців, виконання депортації); забезпечення громадської безпеки та громадського порядку (наприклад: підтримка порядку при масових заходах, патрулювання вулиць, розміщення психічно хворих людей в психіатричні установи); охорона приватної та комунальної власності (наприклад: недопущення діяльності "графіті"); дотримання підприємницького законодавства і перевірка дотримання правил торгівлі (наприклад: виявлення нелегальної зайнятості населення, перевірка діяльності індустрії туризму, діяльності підприємств пов'язаних з букмекерським бізнесом). Для виконання покладених на неї функцій співробітники муніципальної поліції наділені повноваженнями співробітників державних правоохоронних органів. Співробітники муніципальної поліції проходять навчання як співробітники державної поліції, носять уніформу встановленого місцевою радою зразка [1].

Також відносно недавно, з 1983 року, муніципалітетам уряд Франції надав право створювати власні підрозділи з охорони громадського порядку. У Франції муніципальні підрозділи малочислені, створюються в містах з населенням понад десять тисяч чоловік і повністю утримуються за рахунок органів місцевого самоврядування. Функції муніципальної поліції, як для держави з централізованим управлінням, обмежені і зведені тільки до охорони громадського порядку. Французька муніципальна поліція діє у тісному взаємозв'язку з Національною поліцією Франції.

В Італії муніципальна поліція відіграє невелику роль по здійсненню функцій з охо-

рони громадського порядку, підтримки безпеки дорожнього руху, виконання рішень місцевого самоврядування в межах території громади.

Особливості законодавства Нідерландів передбачають, що створення муніципальної поліції вирішується за підсумками переговорів голови місцевого самоврядування та міністра внутрішніх справ країни. У зв'язку з труднощами узгодження створення цих органів муніципальна поліція малочислена і створена не у всіх муніципалітетах.

В Іспанії муніципальна поліція виступає як своєрідний дублер і резерв національної поліції, створюється у невеликих муніципалітетах з населенням від п'яти до двадцяти тисяч чоловік [8]. Вона наділена суворо визначеним об'ємом повноважень: охорона громадського порядку, нагляд за безпекою дорожнього руху, виконання розпоряджень органів місцевого самоврядування. Муніципальна поліція Іспанії сприяє національним поліцейським силам при проведенні заходів з боротьби зі злочинністю, самостійно оперативно-розшукові та інші заходи не проводить. При надходженні в підрозділи муніципальної поліції інформації про скоєний злочин вони повинні негайно прийняти відповідні заходи до запобігання, припинення та розкриття злочину, одночасно повідомивши про це органи національної поліції. Після збору матеріалів про правопорушення передають їх до органів державної поліції.

Система органів правопорядку Великобританії має дуже децентралізовану систему, яка складається з незалежних формувань поліції місцевого самоврядування та поліції столиці держави (Скотланд-Ярд). Але деякі риси централізації з'явилися ще у 1835 року, коли парламент видав Акт про муніципальні корпорації, згідно з яким рада кожного міста, що має поліцейський загін, повинна була створювати на виборній основі сторожовий комітет, який наділявся правом видавати інструкції для членів поліції і визначати їх обов'язки. Потім у 1856 році було прийнято закони про регіональну поліцію Англії та Уельса, а у 1957 році – поліції Шотландії. Ці закони передбачали створення на місцях інспекторів міністерства внутрішніх справ Великобританії, які контролюють ро-

боту місцевих поліцейських формувань [12]. У теперішній час міністр внутрішніх справ Великої Британії уповноважений визначати загальну численність поліцейських сил і їх розподіл по поліцейським формуванням, затверджувати рішення місцевих органів влади про об'єднання поліцейських формувань, схвалювати чи відхиляти призначення начальників поліцейських формувань – головних консетбелів та їх помічників. Міністр має право вимагати від муніципалітетів надання звітів про роботу муніципальної поліції. Міністерство внутрішніх справ Великої Британії контролює роботу муніципальної міліції проводячи щорічне інспектування їх роботи [14].

Викликає науковий інтерес функціонування муніципальної поліції у державах пострадянського простору – Латвії та Молдови. Так, у 1990 році в Латвії за західним зразком були створені органи муніципальної поліції. Створення муніципальної поліції почалось з формування муніципальних органів охорони громадського порядку у всіх районах Риги, які 01.07.2003 року були об'єднані у Ризьку муніципальну поліцію. Латвійська поліція місцевого самоврядування здійснює контроль за виконанням затверджених магістратом правил і постанов, у цілодобовому режимі здійснює реагування на виклики, вживає заходи з метою забезпечення охорони громадського порядку і надання соціальних послуг населенню міста [17].

Інша модель муніципальної поліції у Молдові. Згідно з Законом Молдови «Про поліцію» від 18.12.1990 року національна поліція поділяється на державну і муніципальну. Також передбачено, що муніципальна поліція виконує свої обов'язки на території відповідної адміністративної одиниці, її організаційна структура та штат затверджуються органами місцевого самоврядування та міністром внутрішніх справ за поданням комісара районної поліції, вона підпорядковується водночас Міністерству внутрішніх справ та органам місцевого самоврядування, контроль за її діяльністю здійснюють органи місцевого самоврядування, а витрати на утримання покриваються з бюджетів адміністративно-територіальних одиниць. Муніципальна поліція діє у тісному співробітництві з

державною поліцією, яка повинна надавати муніципальній поліції методологічну та консультативну допомогу, сприяти усіма силами та засобами виконанню покладених на неї обов'язків [7].

Висновки

Проведене дослідження дає підстави вважати, що муніципальній поліції держав Європи з централізованою системою управління притаманні наступні риси:

1. Створюється та підпорядковується органам місцевого самоврядування, підзвітна громаді та знаходиться «на службі» у населення муніципалітету, фінансується органами самоврядування;

2. Функціонує у межах чітко визначеною законодавством компетенції та юрисдикції, яка обмежується діяльністю з охороною громадського порядку, виконанням рішень місцевого самоврядування, додержання екологічного законодавства, санітарних норм та правил торгівлі та інші функції не пов'язані з розкриттям злочинів;

3. Її діяльність координується державними органами, та муніципальна поліція уявляє собою дублерів державної поліції.

Досвід європейських держав свідчить, що заходи з охорони громадського порядку, які приймаються державними поліцейськими структурами, не завжди відповідають потребам населення громади. Неспроможність центральних органів влади забезпечити гідний громадський порядок призводить до створення в європейських державах, які мають велику ступінь централізації управління, підрозділів муніципальної поліції, щоб задовольнити потреби населення муніципалітету в почутті безпеки. Такі ж процеси мають місце і в Україні, де проходить процес реформування суспільного життя, направлений на демократизацію, захист прав та свобод громадян. Досвід європейських держав не повинен копіюватися, тому що кожна країна має свої адміністративно-територіальні, географічні, національні, економічні та інші відмінності, але потрібно на ґрунті вивченого досвіду європейських держав побудувати українську науково виважену модель муніципальної міліції, створення якої гостро нарізло у державі.

АНОТАЦІЯ

У статті розглядається досвід країн Європи з централізованою системою управління щодо функціонування муніципальної поліції. Також висвітлюються особливості діяльності та повноваження поліції муніципалітету. Робиться висновок про необхідність переймання досвіду цих країн при створенні муніципальної міліції в Україні.

SUMMARY

In the article, the experience of European countries with a centralized control system in the sphere functioning of municipal police departments is examined. The peculiarities of activities and powers of the municipal police are also covered. The conclusion illustrates the necessity of borrowing the experiences from these countries in creating the municipal police in Ukraine.

Література

1. Balance zwischen Freiheit und Sicherheit beim «Darmstadter Modell» [Електронний ресурс] = Баланс між свободою та безпекою у «Дармштадтській моделі» – електрон. дан. – Дармштадт: Wissenschaftsstadt Darmstadt. Офіційний веб-сайт міста Дармштадт, 2010 – Режим доступу: <http://www.dafacto.com/artikel/ar/09680/>. – Назва з екрану. – Мова нім.
2. Einrichtung einer Stadtpolizei in Köln [Електронний ресурс] = Створення муніципальної поліції в Кельні. – Електрон. дан. – Кельн: www.fdp-koeln.de. Офіційний веб-сайт міста Кельна, 2010 – Режим доступу: <http://www.fdp-koeln.de/index.php?l1=7&l2=0&l3=1&pid=415&kid=4>. – Назва з екрану. – Мова нім.
3. Бельский К. С. Полицейское право: Лекц. курс / Под ред. канд. юрид. наук А. В. Куракина. – М., 2004.
4. Герасимов А. П. Местное самоуправление и местная полиция во Франции. – М., 1992
5. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. – М., МАЭП, 1999.
6. Доля Л.М. Становлення місцевої міліції в Україні // Наука і правоохорона. – 2008. – №1. – С. 116-123.
7. Закон Республики Молдова «О полиции»: от 18.12.1990 г., № 416-ХП // Официальный монитор. – 1998. – № 26-27. – Ст. 176.
8. Князев С. Муниципальная полиция зарубежных государств // Право и жизнь. № 5. 1994. С. 255., с.255
9. Когут Я. М. Административно-правовое регулирование деятельности органов местевой милиции. – Луцк, 2008.
10. Кононов А. М. Муниципальная полиция за рубежом // Конституционное и муниципальное право. Издательская группа «Юрист». 1999. № 1. С. 42-43.
11. Кононов А. М. Теоретические основы организации муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук 12.00.02. – М., 2000.
12. Крылов Б. С. Полиция Великобритании. Основные черты организации и деятельности: Учеб. пособ. – М.: ВШ МВД СССР, 1974. – 48 с., с. 9-10
13. Огнева И. А., Ежевский Д.О. Муниципальная полиция Великобритании в системе органов государства и регионального самоуправления // Современное право: Информационно-практический журнал. – 2005. – № 11. – С. 75-79.
14. Организация деятельности органов внутренних дел зарубежных стран. Управление полициями буржуазных стран: Учебник / Под. ред. Б. С. Крылова. – М.: Акад. МВД СССР, 1980. – 160 с., с. 15-16
15. Попов А. Н. Деятельность органов местного самоуправления по обеспечению охраны общественного порядка. – Тамбов, 2005.
16. Проневич О. С. Діяльність муніципальної (місцевої) поліції\міліції в європейських державах: деякі теоретичні та організаційно-правові аспекти/ О. С. Проневич // Право і суспільство. – 2009. – №4. – С. 3-11.
17. Рижская дума довольна работой муниципальной полиции [Електронний ресурс] / «Секьюрити Фокус». – Електрон. дан. – М.: Електрон. газета «Security News», 2005 – Режим доступу: <http://www.secnews.ru/digest/2470.htm>. – назва з екрану.
18. Сесемко К.В. Об'єктивні передумови створення муніципальної міліції в Україні. – Режим доступу: http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/n2000_4/sesemko.htm. (9
19. Словарь иностранных слов. – М.: 1988. – С. 333
20. Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. – Омск, 1993.
21. Шихов Е. Ю. Организация местной (муниципальной) в системе самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 1995.