

7) захист інтересів муніципальних службовців, підготовку та підвищення кваліфікації кадрів та інше.

Отже, актуальність створення та функціонування асоціацій місцевих рад в Україні визначена часом: закладені конституційно-правові засади місцевого самоврядування потребують подальшого розвитку та практичного здійснення. Муніципальна реформа, яка на сьогодні лише створила підвалини реорганізації та вдосконалення системи місцевого самоврядування, чекає на об'єднані зусилля певних державних органів, органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, політичних партій, громадських організацій та рухів по їх впровадженню.

Надійшла до редколегії 27.09.99

О.М. Головка, канд. іст. наук

ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ АНГЛО-АМЕРИКАНСЬКОГО ТИПУ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ПРАВОПОРЯDKY

Сучасний світ має велике правове розмаїття систем місцевого самоврядування, а відтак – і організаційно-правових засад їх сполучення з правоохоронною діяльністю держави, шляхів практичних муніципальних заходів щодо забезпечення законності й правового порядку.

Закономірним виглядає те, що найбільш масштабною й різнобічною постає муніципальна правоохоронна діяльність (чи безпосередня, чи опосередкована іншими функціональними напрямками) у тих державно-правових системах, де накопичено найвагоміший досвід і склалися найміцніші традиції місцевого самоврядування. У таких державах автономія місцевих громад від органів державної влади є найбільшою.

Класичною моделлю місцевого самоврядування ось вже друге століття вважається британська. Ще на початку ХХ ст. вона викликала справжнє захоплення сучасників з інших країн своєю відносно демократичністю та значним імунітетом щодо довільного адміністративного втручання держави в місцеві справи [1]. Одночасно Велика Британія виступила своєрідним взірцем муніципального управління для країн з т. зв. англо-американським типом місцевого самоврядування. До цієї групи належать Велика Британія, США, Канада, Австралія, Нова Зеландія, ПАР. Найбільші індивідуальні особливості побудови й функціонування муніципальних органів серед них мають Сполучені Штати. Саме правоохоронна діяльність місцевого самоврядування Великої Британії та США є найбільш показовою для правових систем англо-американського типу. В них не передбачено спеціальних повноважних державних органів на місцях, котрі б здійснювали власну територіально-управлінську діяльність, або хоча б нагляд і контроль за органами місцевого самоврядування. Та очікуваної в такому випадку анархії й загрози цілісності держави на практиці не виникає. У наведених країнах давно і

вельми ефективно функціонує складний, громіздкий, але, вочевидь, найбільш демократичний з існуючих, механізм державного контролю та правового регулювання суспільних явищ і відносин - судовий контроль.

У країнах англо-американської правової сім'ї повноваження муніципалітетів поділяються на державно-владні та корпоративні. До першої групи якраз і віднесені функції, котрі передбачають застосування державного примусу, а відтак і заходи щодо досягнення і дотримання правового порядку: визначення і збирання податків, право примусового викупу земельних ділянок і будівель у юридичних осіб та громадян, а також поліцейський нагляд за дотриманням громадського порядку [2, с.162]. Практично всі теоретики муніципального права Британії відносять адміністративно-поліцейську діяльність до переліку обов'язкових завдань і функцій місцевого самоврядування. Зокрема, такі погляди висловили В. Джексон, І. Дженнінгс, Д. Уоррен [2, с.160-161].

Важливим напрямом діяльності британських органів місцевого самоврядування є віднесене до їх компетенції право нормативного регулювання місцевих питань поліцейського нагляду за дотриманням громадського порядку, а також санітарного контролю, забудови населених пунктів та регулювання вуличного руху. Такого роду норми містяться у створюваних муніципалітетами актах бай-ло (by-law). Серед «муніципальних» (міста, міста-графства, приходи) і «немуніципальних» (графства, округи) [3, с.16] систем місцевого самоврядування у Великій Британії тільки містам, містам-графствам і графствам надано право видавати бай-ло.

Серед рівнів місцевого самоврядування провідна роль у здійсненні функцій щодо забезпечення законності та правопорядку належить графствам. Закон «Про місцеве управління» 1888 р. покладав на обирани ради графств обов'язки підтримання шляхів і доріг в належному стані, забезпечення притулками бездомних, а також безпритульних дітей. Ради графств мусили також керувати діяльністю поліції. Окреме законодавство регулювало і регулює місцеве самоврядування у Шотландії, Уельсі, Північній Ірландії. Зокрема, шотландським міським муніципальним одиницям – бургам – здавна було надане право обирати спеціальні комісії для керування поліцейською службою. Завдяки Закону «Про поліцію» 1850 р. таку можливість отримали і міста, що не мали статусу бургу [4, с.62].

Безумовно, сприяло зміцненню громадського порядку і соціальної стабільності муніципальні заходи щодо працевлаштування безробітних у Великій Британії. Органи місцевого самоврядування були зобов'язані робити це у відповідності з Законом 1905 р. «Про безробітних» [4, с.63]. У 1929 р. на муніципальні структури Великої Британії було покладено опікування справами бідних, що також сприяло певному покращенню кримінологічної обстановки, особливо у великих містах [2, с.201-202].

У повоєнні роки британські органи місцевого самоврядування, окрім традиційних напрямів фіскальної, контрольної та регулятивної діяльності,

отримали право контролю за станом навколишнього середовища, зокрема, чистотою повітря [2, с.203]. Таким чином, на них покладалися завдання щодо забезпечення виконання екологічного законодавства на підвідомчій території. Ця діяльність тісно змикається з іншою традиційною для Британії муніципальною функцією – санітарним контролем. Він здійснюється також за допомогою бай-ло.

Муніципальне управління поліцією у Великій Британії здійснюється на рівні графств та міст-графств. Цей напрям діяльності завжди був одним з найважливіших для британського місцевого самоврядування. Так, переведення муніципальної поліції на професійну основу в кінці 20-х на початку 30-х рр. минулого століття стало одним з головних чинників реформи англійського місцевого самоврядування в середині XIX ст. [5, с.172-173].

Реалізація повноважень і виконання обов'язків щодо підтримання правого порядку на території певного муніципального організму в окремих випадках набуває об'єднаного характеру. Це відбувається у тих випадках, коли зона діяльності муніципальної поліції (на ці зони розбита територія усієї країни) не співпадає з межами одного графства. Зокрема, Великий Лондон, поділений на округи (райони), не має єдиного керуючого органу. Водночас, завдання забезпечення громадського порядку вимагають кваліфікованого розв'язання складних управлінських завдань з єдиного центру. З цією метою формуються спеціальні міжрайонні муніципальні органи [6, с.17].

Разом з тим, традиції широкої автономії й незалежності місцевого самоврядування від центральних органів державної влади в питаннях охорони правопорядку на місцях у Великій Британії вже півстоліття тому почали виявляти негативні риси. Якщо у великих містах апарат муніципальної поліції був розгалуженим, професійним і досить ефективним, то у дрібних населених пунктах він явно не відповідав вимогам дня. Відсутність єдиного керівництва, одноманітної відомчої нормативної та методичної бази, розпоршеність поліцейських сил у більш дрібних муніципальних одиницях спонукали британську владу до їх укрупнення. Закон «Про поліцію» 1946 р. зосередив місцеву поліцію лише на рівні графств та міст-графств. Законом «Про поліцію» 1964 р. права органів місцевого самоврядування щодо контролю за правоохоронною діяльністю були знову обмежені [4, с.83]. Муніципальна реформа у Великій Британії 1972-1974 рр. внесла зміни і у принципи управління місцевою поліцією. Закон «Про місцеве управління Англії та Уельсу» (1972 р.) утворював 6 метрополітенських графств: Великий Манчестер (Манчестер), Мерсайд (Ліверпуль), Західний Мі-глендс (Бірмінгем), Західний Йоркшир, Тайн і Уеар, Південний Йоркшир [7, с.307]. У Лондоні та метрополітенських графствах при збереженні певного муніципального контролю поліцейські сили перебувають у безпосередньому підпорядкуванні Міністерству внутрішніх справ корони.

Тенденція посилення підпорядкованості муніципальної поліції центральним органам (МВС та Міністерству в справах Шотландії) зберігається.

Для загального керівництва і контролю за діяльністю поліцейських сил муніципальні ради графств та міст-графств формують спеціальні органи. У графствах та містах Шотландії вони мають назву поліцейських комітетів, у містах-графствах - наглядових комітетів. Дві третини їх складу обираються з числа муніципальних радників, третина - мирових суддів. Поліцейські та наглядові комітети здійснюють призначення посадових осіб, покликаних очолювати органи муніципальної поліції - головних констеблів та їхніх заступників. До компетенції головних констеблів належить призначення усіх посадових осіб очолюваних ними поліцейських департаментів: суперінтендантів, інспекторів, сержантів та рядових поліцейських (констеблів) [2, с.252]. На відміну від інших муніципальних службовців, поліцейські вважаються «слугами корони» і не підпорядковуються органам місцевого самоврядування в оперативних питаннях. Цікаво, що поліцейські та наглядові комітети не підзвітні муніципальним радам, а їх діяльність здійснюється внаслідок прямого законодавчого регулювання. Можливості для втручання центральних органів у муніципальні поліцейські справи останнім часом зростають. Так, міністр внутрішніх справ Великої Британії здійснює попередній розгляд запропонованих кандидатур головних констеблів. До компетенції міністра також відноситься організація комплектування та проходження служби, підготовки кадрів для органів муніципальної поліції.

Автономність місцевих департаментів поліції забезпечує їх від дріб'язкової опіки з боку центральних відомств, але ускладнює оперативну взаємодію муніципальної поліції окремих графств, знижує ефективність загальнодержавних заходів, особливо під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

У Великій Британії (за винятком Шотландії та Північної Ірландії) муніципальні ради графств, міст-графств, окремих міст призначають коронерів. Ці посадові особи займаються розслідуванням обставин несподіваної або насильницької смерті, у випадках виявлення трупа зі слідами фізичних ушкоджень, підозри у підпалі тощо. Коронер виконує як слідчі, так і суддівські дії, застосовує процесуальний примус без санкції суду, проводить засідання суду коронера на місці злочину. Функції коронерів зараз все більше переходять до поліції [8, с.348].

Особливістю правового статусу співробітників англійської поліції (як державної, так і муніципальної) є широкі процесуальні повноваження. Поліцейські мають право проведення досудового слідства, відповідної фахової спеціалізації в органах британської поліції не передбачено [8, с.347-348].

Ще більше значення в справі забезпечення законності та правопорядку мають органи місцевого самоврядування США. Сполучені Штати мають неповторний муніципальний розвиток і устрій. Він завжди викликав підвищений науковий інтерес з боку правознавців, політологів, істориків, економістів, соціологів. З самого початку США розвивались як демократи-

чна політико-правова система. Наслідком стало безпрецедентне розмаїття форм організації муніципальних органів.

Правове регулювання організації, структури, компетенції, функціонування цілком здійснюється на рівні штатів як суверенних державних утворень. Таким чином, в США існують протягом тривалого історичного періоду п'ятдесят систем місцевого самоврядування. Така різноманітність обумовлює і багатство форм участі муніципальних структур в діяльності щодо забезпечення законності та правопорядку. З іншого боку, як і в Англії, в Сполучених Штатах немає місцевих державних органів. Усі функції державного управління на місцевому рівні покладено на муніципалітети.

І хоча межі компетенції органів місцевого самоврядування встановлюються законодавством штатів, що дає підставу для розповсюдженого в США погляду на них як на «креатуру штатів» [9, с.7], муніципалітети є реальною формою участі громадянського суспільства в державному управлінні.

Важливою особливістю, спільною для систем місцевого самоврядування в США, є розвиненість нормотворчої діяльності муніципалітетів, котра знайшла своє втілення у широкому розповсюдженні хартій місцевого самоврядування - т. зв. феномена хомрула (Home rule) [детальний аналіз див.: 10, с.126-134].

Американські правознавці визначають хомрул як один з наріжних принципів місцевого самоврядування. Він полягає у праві муніципальних органів не лише розв'язувати питання місцевого значення, а й, передусім, розробляти, затверджувати і вносити поправки до своєї хартії самоврядування. Муніципальні хартії (статути) бувають кількох видів: статути окремих органів місцевого самоврядування, загальні статути, що застосовуються до всіх місцевих громад в межах штату та ін. [3, с.52].

Ці хартії (статути), як і законодавство штатів, досить широко визначають муніципальні повноваження щодо дотримання громадського порядку і правового порядку взагалі. Відомий російський фахівець Г.В. Барабашев навів приклад з муніципального кодексу штату Огайо: «Будь-яка муніципальна корпорація вправі відвертати заколоти, азартні ігри, шум і неспокій, непристойні та ті, що порушують порядок, поведінку і збори, охороняти спокій і добрий порядок, захищати муніципальну корпорацію і її мешканців» [Цит. за 2, с.247].

Окрім того, нормативно-правову базу місцевого самоврядування в США щодо здійснення правоохоронної діяльності складають одноразові муніципальні акти - ордонанси. Порушення ордонансів є підставою для досить суворого адміністративного покарання, в тому числі накладення високих штрафів [2, с.247-248]. Напрями діяльності різноманітних муніципальних структур (міст (сіті), графств, таунів, тауншипів, борроу, вільджив) передбачають, окрім поліцейської, й іншу діяльність, пов'язану з забезпеченням законності та правопорядку і також регульовану місцевим законодавством, муніципальними хартіями та ордонансами. Йдеться про саніта-

рний нагляд, контроль за забудовою населених пунктів, станом шляхів та дорожнім рухом [2, с.163].

Варто зауважити, що для муніципалітетів США штрафи, сплачені громадянами за порушення законів штатів, місцевих законів, ордонансів слугують не останнім за значенням джерелом доходів в бюджет. Дотримання законності у сплаті податків у місцевий, штатний та федеральний бюджети є важливим напрямом діяльності органів місцевого самоврядування в США. Саме від компетентності, професіоналізму, відповідальності і суворого дотримання чинного законодавства муніципальними податковими органами залежить ефективність їхнього сприяння спеціально уповноваженим законом правоохоронним структурам з боротьби з економічними і податковими злочинами: підрозділам Міністерства фінансів (зокрема, службі внутрішніх доходів), а також митній службі [8, с.337-338].

Різноманітні напрями соціальної роботи органів місцевого самоврядування у Сполучених Штатах об'єктивно сприяють поліпшенню кримінологічної ситуації в суспільстві. Окрім утримання муніципальних лікарень (понад 1/5 всіх лікарняних установ країни), шкіл (охоплюють майже 5/6 усіх учнів), допомоги літнім, вдовам, безпритульним та безнаглядним дітям і підліткам тощо, вони здійснюють також адміністративно-наглядову діяльність щодо соціального захисту окремих осіб. Важливим є те, що такі заходи розповсюджуються і на приватний сектор економіки. Муніципалітети регулюють, зокрема, встановлення часу роботи, стандартів і максимальних цін на продукцію, максимум квартплатні тощо [2, с.221].

Умови сучасного американського суспільства визначають особливе ставлення муніципальних структур до соціальних аутсайдерів, котрі мають підстави для невдоволення своїм становищем і відносинами з суспільством. Йдеться не лише про бідних, інвалідів, хворих, непрацездатних тощо, а й про тих, котрі самі довели себе до жалюгідного стану - алкоголіків, наркоманів, осіб, що повернулись з місць позбавлення волі. Втім, ця діяльність не позбавлена недоліків, строкатість муніципальних систем не дозволяє досягти однакового рівня активності органів місцевого самоврядування щодо зниження соціальної напруженості, послаблення передумов для злочинності, вандалізму, правового нігілізму. Разом з тим, давні муніципальні традиції громад у Сполучених Штатах, наближеність місцевого самоврядування до населення, справжня автономність його органів на різних рівнях між собою та від державних структур забезпечують досить високий рівень залучення громадянського суспільства до правоохоронної діяльності.

Сприяє авторитетові і значенню органів місцевого самоврядування у справі зміцнення законності та правопорядку в суспільстві й тривала історична спорідненість муніципальних і судових структур. І в Англії, і в Америці ще в середині минулого століття, скажімо, мирові судді вважались органами місцевого самоврядування. Муніципальна і судова влада на її місцевому рівні тісно пов'язані між собою в США. Органи місцевого самоврядування

постійно мають велику практику участі у судових процесах - з органами державного управління, іншими муніципальними структурами, установами, корпораціями, окремими громадянами тощо. Найвидатнішими теоретиками місцевого самоврядування в США виступали і виступають саме судді. Муніципальні структури часто-густо виступають учасниками не лише судової, а й квазісудової процедури, тобто адміністративного процесу.

Органи місцевого самоврядування в США влаштовують (як й інші адміністративні структури) відкриті слухання з адміністративних питань, котрих не буває в інших країнах. Адміністративний процес у Сполучених Штатах, у тому числі й за участі муніципальних органів та їх представників, поділяється на такі стадії: збирання інформації й розгляд справи, підготовка її до слухання, прийняття рішення, його оскарження в адміністративному та судовому порядку [11, с.99].

Особливе місце в правоохоронній діяльності муніципальних структур в США належить атторнеям (прокурорам), котрі зосереджують навколо себе більшість напрямів юридичної діяльності органів місцевого самоврядування. З шести типів місцевої влади посади атторнеїв існують лише на двох - у містах та графствах. Графські (районні) атторнеї обираються на 2-4 роки. Така ж система діє і у деяких містах. У більшості міст атторней призначається, в залежності від форми муніципального управління, мером або управляючим (менеджером). Обов'язки атторнея вельми широкі:

- представництво в суді обвинувачення у кримінальних справах - таким чином обвинувач виступає не лише від імені держави, а й територіальної громади; хоча місцевий суд з середини минулого століття втратив муніципальний характер, участь атторнея у кримінальному процесі є свідченням ролі і значення місцевої громади, її зацікавленості у відправленні правосуддя і покаранні винних;

- представництво інтересів муніципалітету в адміністративних, цивільних та господарських справах;

- керівництво юридичною службою муніципалітетів, провадженням і вирішенням юридичних справ; має великий вплив на діяльність муніципальної поліції та вирішення питань забезпечення законності та правопорядку на підвідомчій території;

- керівництво і відповідальність за підготовку ордонансів та інших місцевих нормативно-правових актів [2, с.254-256].

Особливе значення для діяльності місцевого самоврядування щодо забезпечення законності та правопорядку в США має муніципальна поліція. Це велика і розгалужена структура. З 1,5% від загальнодержавних витрат, котрі припадають на утримання поліції, на муніципальні структури випадає 1,1% [12, с.145]. Аналіз структури витратків на поліцію в США доводить: федеральні органи витрачають близько 11%, приблизно 16% припадає на рівень поліції штатів і решта - видатки муніципальної поліції [підраховано на підставі 4, с.16-17; 6, с.31-32]. Якщо вивчення проблем злочинності, аналіз та

прогнозування, розробка заходів щодо їх усунення здійснюється на федеральному, а також на штатному рівні, то встановлення і розслідування конкретних злочинів покладається саме на муніципальну поліцію [8, с.338].

Як відомо, чисельні департаменти й органи поліції в США не підпорядковані один одному по вертикалі. Відміни в організації муніципальної системи різних штатів відбилися і на розмаїтті нормативного регулювання поліцейської діяльності, котре залежить від законодавства штату та місцевого (відповідно до хомрула).

Муніципальні поліцейські сили в США зосереджені переважно у містах. Тут створено розгалужену структуру, котра дозволяє ефективно боротися зі злочинністю. Вони діють також за контрактом і на території окремих неурбанізованих графств. У більшості таких графств діє доволі архаїчна система забезпечення громадського порядку шляхом обрання начальника поліції – шерифа. Шерифу в багатьох графствах підпорядковані місцеві в'язниці, він виступає в окремих випадках як судовий чиновник (підбирає кандидатів до присяжних засідателів). Муніципальні поліцейські органи в США виконують функції дізнання, попереднього слідства, мають широкі кримінально-процесуальні повноваження, здійснюють оперативно-розшукові заходи, провадять судово-виконавчу та пенітенціарну діяльність [2, с.256].

Органи місцевого самоврядування Канади також виконують значні адміністративні та соціально-профілактичні функції щодо забезпечення законності та правопорядку. Зокрема, муніципальна поліція є найбільш чисельною серед правоохоронних органів, має широкі повноваження у здійсненні оперативно-службової діяльності. Вона існує лише в населених пунктах – містах та селищах. На місцевому рівні обираються спеціальні представницькі поліцейські органи (поліцейські ради або ради поліцейських комісарів), котрі здійснюють управління та контроль за діяльністю поліції з боку територіальних громад. Окремі муніципалітети обслуговуються на контрактних основах федеральними органами охорони громадського порядку [8, с.344].

Наведені вище загальні принципи та напрями правового регламентування муніципальної правоохоронної діяльності в більшій чи меншій мірі притаманні всім системам місцевого самоврядування англо-американського типу.

Автономія муніципальних органів з питань діяльності, спрямованої на забезпечення законності та правопорядку, робить її наближеною до населення і вельми ефективною, водночас не стаючи джерелом власного беззаконня та неправомірних дій суб'єктів місцевого самоврядування. Завдяки судовому контролю широчінь муніципальної компетенції не обертається утисками прав окремих громадян, коли органи місцевого самоврядування та підпорядковані їм служби застосовують передбачений законодавством примус. Розгалужена і напрацьована судова система вже протягом багатьох десятиріч показує себе як надійний захист щодо можливого зловживання примусовою владою з боку місцевих самоврядних органів. З цієї точки зору явним перебільшенням виглядають твердження деяких вітчизняних науковців про певний деструктивний

характер місцевого самоврядування у процесах розбудови держави [13, с.347-348]. Видається необхідним подальший розвиток в Україні правових основ та практики діяльності муніципальних органів щодо забезпечення законності та правопорядку в суспільстві. Для розв'язання цих завдань доцільно творчо використовувати весь багатий досвід органів місцевого самоврядування англо-американського типу.

Список літератури:

1. Михайловский А.Г. Реформа городского самоуправления в России. М., 1908.
2. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). М., 1971.
3. Ткачук А., Аграновф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. К., 1997.
4. Местные органы в политической системе капитализма. М., 1985.
5. Харвей Д., Худ К. Британское государство. М., 1961.
6. Ермошенко Н.Н. Опыт самоуправления территорий за рубежом. К., 1992.
7. Бромхед П. Эволюция Британской конституции. М., 1978.
8. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Х., 1996.
9. Карлов А.А. Формирование института местного самоуправления. К., 1993.
10. Детальний і ґрунтовний аналіз див.: Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США //Государство и право. 1994. №5.
11. Никеров Г.И. Административно-процесуальное право США//Государство и право 1997. №12.
12. Медведчук В. Конституційний процес в Україні і організація державної влади і місцевого самоврядування. К., 1996.
13. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. К., 1997.

Надійшла до редколегії 16.06.99

В.В.Говоруха

ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВІ ВІДНОСИНИ В ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВАХ: ВІЙСЬКОВА ПІДТРИМКА ЦИВІЛЬНОЇ ВЛАДИ

Постановою Верховної Ради України №3/97-ВР від 16 січня 1997 р. ухвалено Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України. Концепція наголошує, що існування, самозбереження і прогресивний розвиток України як суверенної держави залежать від здійснення цілеспрямованої політики щодо захисту її національних інтересів. Концепція національної безпеки (НБ) України має забезпечити: єдність принципів формування і проведення державної політики НБ; поєднання підходів до формування відповідної законодавчої бази, підготовки доктрин, стратегій, концепцій, державних і відомчих програм у різних сферах НБ. У Концепції визначені: головні об'єкти НБ, методологічна основа формування і здійснення збалансованої державної політики щодо захисту національних інтересів у всіх сферах діяльності держави і система забезпечення НБ України.

До системи забезпечення НБ України віднесена і воєнна організація держави. Початок її створення припадає на кінець 1991 року, коли перші законно утворені озброєні формування – Національна гвардія та Прикордонні війська України – стали на захист національних інтересів. Протягом