

УДК 342.25(477):351741

Загуменна Юлія Олександрівна,

Голова наукового товариства студентів, курсантів, слухачів, аспірантів,
ад'юнктів, докторантів і молодих вчених ХНУВС
професор кафедри теорії та історії держави і права,
к.ю.н., доцент

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МУНІЦИПАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ

Аналізуючи процес еволюції муніципальних поліцейських організацій в зарубіжних країнах, слід зауважити, що загалом він відбувався в умовах боротьби тенденцій централізації та децентралізації у сфері державного управління. Децентралізація функцій з охорони публічного порядку тією чи іншою мірою притаманна майже усім демократичним державам. Боротьба з правопорушеннями, а відповідно й управління поліцейськими силами справедливо розглядаються як обов'язок не лише державної, а й місцевої влади. Крім того, такий підхід обумовлений і економічним чинником - розподіл витрат на поліцію між урядом і місцевою владою, безумовно, сприяє економії і раціоналізації використання бюджетних коштів різних рівнів[1].

І.М. Копотун зазначає, що перед більшістю країн західної демократії постала проблема вибору найбільш придатної моделі організації охорони громадського порядку на рубежі XIX - XX ст., коли створювалися сучасні служби поліції [2]. У цей період ідеї самоврядування як чинника, що забезпечує розвиток демократії і громадського суспільства, розглядалися серед найбільш прогресивних політико-правових теорій. Самоврядування стало відігравати провідну роль у здійсненні охорони порядку та громадської безпеки при одночасному обмеженні участі у цьому держави. Впроваджувана система ґрунтувалася на принципах децентралізації, що характеризується, з одного боку, домінуванням ліберальних поглядів на функціонування суспільства а громадського життя, а з іншого - і є відображенням специфічних особливостей розвитку тієї чи іншої країни.

Аналіз зарубіжного досвіду свідчить про існування різних підходів: в одних країнах громадський порядок забезпечується державною поліцією, в інших - муніципальною поліцією, у третіх - і державною, і муніципальною. При цьому в європейських (континентальних) країнах (зокрема, Франції, Чехії, Польщі) останнім часом намітилася тенденція до підвищення ролі місцевого самоврядування у здійсненні правоохоронної функції. Це дістало виявлення у створенні в системі місцевого самоврядування спеціальних правоохоронних організацій (муніципальної поліції) зі спеціальними статутними завданнями й особливим статусом, покликаних забезпечувати охорону громадського порядку в межах території населеного пункту.

Як правило, муніципальна поліція функціонує паралельно з державною поліцією і тісно з нею взаємодіє. З цього приводу справедливо зазначає

О.С. Проневич, що впродовж останніх майже двох століть сформувалися європейська та американська макромоделі організації муніципальної (місцевої) поліції (міліції). Європейській моделі притаманна вичерпна законодавча регламентація правового статусу поліції органів місцевого самоврядування в умовах існування достатньо централізованої моделі управління національною (державною) поліцією (міліцією), а також зосередження муніципальної поліції (міліції) виключно на охороні громадського порядку та наданні соціальних послуг населенню. Американській же моделі властиві такі специфічні риси: відсутність центрального (загальнодержавного) органу виконавчої влади з функцією координації діяльності поліцейських органів-агентств усіх рівнів, які самостійно пристосовуються до спеціальних умов і місцевих потреб; надання муніципальній поліції широких вповноважень з охорони громадського порядку та боротьби із злочинністю; схожість муніципальної поліції з районним (міським) органом внутрішніх справ за структурою і обсягом виконуваних завдань; наявність передбаченого конституціями окремих штатів унікального інституту шерифа, тобто виборної (іноді призначуваної губернатором) посадової особи, відповідальної за охорону громадського порядку та забезпечення громадської безпеки в провінції (сільській територіальній громаді) [3; 4].

Вивчення досвіду функціонування децентралізованої системи органів, які охороняють публічний порядок, свідчить про те, що ефективність роботи муніципальної поліції прямо залежить від ролі місцевого самоврядування в публічно-владному механізмі держави та ступеню його автономії і ресурсного забезпечення. Тому вирішення питання децентралізації правоохоронної функції, як правило, пов'язане з проведенням муніципальної реформи, посиленням ролі місцевого самоврядування у бюджетно-фінансовій сфері. В межах таких реформ відбувається передача (делегування) органам місцевого самоврядування частини повноважень щодо охорони громадського порядку на території їх юрисдикції. Такий захід реформ обґрунтовується, з одного боку, необхідністю зміцнення механізму народовладдя, забезпечення надання якісних правоохоронних послуг населенню, а з іншого - вивільненням загальнодержавного органу від виконання окремих повноважень у сфері громадського порядку, надавши, таким чином, можливість зосередити його сили на усунення загроз, які характеризуються більшим ступенем суспільної небезпеки.

Поліцейська діяльність у сучасній демократичній державі визначається двома основними її системами: континентально-європейською і англосаксонською (британською).

Континентально-європейська система характеризується жорстким централізованим управлінням поліцейськими структурами з боку держави, наявністю владної вертикалі управління і широким обсягом повноважень поліції. До цієї групи належать такі держави, як Франція, Німеччина, Австрія, Італія.

Дана система дозволяє забезпечувати стабільне існування політичного режиму та державного механізму навіть за умов нестабільної політичної та економічної ситуації, частих політичних та соціальних криз в державі. З організаційної точки зору їй властиві наступні риси:

– організація поліції уявляє собою декілька відносно самостійних деполітизованих спеціалізованих правоохоронних структур, що мають особливий статус, взаємоперехреснувані повноваження у сфері забезпечення громадської безпеки;

– загальнодержавний спеціалізований орган управління наділяється широкими повноваженнями щодо як організації та забезпечення виконання поліцією правоохоронних функцій, так і адміністративного, матеріально-технічного супроводження її діяльності;

– наявність розвинутого механізму постійного громадського контролю;

– муніципальна поліція розглядається як резерв національної поліції.

Англосаксонська система відрізняється децентралізацією управління, владною «горизонталлю», підвищенням ролі муніципальних органів в управлінні поліцейськими структурами та меншими за обсягом поліцейськими функціями. До цієї системи віднесені США, Великобританія, а також ті країни світу, що запозичили їх модель державно-правової організації.

Дана система дозволяє, порівняно з континентально-європейською системою, докорінно іншим чином визначити функціональну роль поліції як органу широкого соціального обслуговування населення, який несе основне навантаження у сфері загального попередження правопорушень, а також надає можливість муніципальним органам активно впливати на стратегію діяльності муніципальної поліції, виходячи з потреб населення.

При цьому досить гостро постає проблема забезпечення оптимального співвідношення інтересів населення муніципалітетів з єдиною загальнодержавною політикою у правоохоронній сфері. У зв'язку з цим, будучи створеною муніципальними органами і підконтрольною ним, муніципальна поліція останнім часом піддається все більшому впливу у правовій, організаційній, матеріально-фінансовій сферах з боку відповідних загальнодержавних органів. Наприклад, у Великобританії серед способів такого впливу можна виокремити:

– видання центральним урядом загальнообов'язкових для всіх структур муніципальної поліції адміністративних нормативних актів («поліцейських правил»), які стосуються організації поліцейських підрозділів, порядку призначення службовців, виплат матеріального утримання, службової дисципліни, просування по службі, пенсійного забезпечення;

– відхилення Міністром внутрішніх справ кандидатур, призначених на посади головних констеблів та їх помічників;

– відмова у виділенні державних асигнувань до «поліцейського фонду», що запроваджується для фінансування муніципальної поліції, у разі визнання роботи муніципальної поліції незадовільною;

– звіти головних констеблів про роботу поліції на вимогу Міністра внутрішніх справ;

– проведення перевірок стану та ефективності роботи поліції.

Міністр також уповноважений видавати накази стосовно керівництва, управління і умов служби в поліцейських підрозділах, розглядати скарги на дисциплінарні дії поліцейських[5, с.433].

За особливостями порядку формування та підпорядкування можна виокремити декілька організаційних моделей муніципальної поліції:

1. Централізована (Франція, Фінляндія, частина земель Німеччини, Ізраїль, Данія, Норвегія, Португалія, Швеція, Японія, Греція, Люксембург, Італія, Словенія, Угорщина);
2. Децентралізована (частина земель Німеччини, Швейцарія);
3. Інтегрована (Великобританія, Польща, Латвія, Естонія, Молдова, Австралія, Австрія, Бразилія).

Муніципальне поліціювання є новою філософією у сфері охорони порядку, яка повинна дозволяти і спонукати жителів населених пунктів та поліцейських, які їх обслуговують, тісно співпрацювати, по-новому розв'язувати проблеми злочинності, соціальних проблем та занепаду. Ця філософія заснована на тому, що законослухняні громадяни певною мірою отримують доступ до процесу поліціювання та охорони порядку, а також право впливати на цей процес. Вони отримують таке право завдяки активній підтримці дій поліції у питаннях охорони порядку та участі їх самих у цій діяльності. Основою цієї філософії є те, що розв'язання проблем сучасного суспільства вимагає пошуку нових підходів як з боку поліції, так і з боку населення.

З точки зору функціонального спрямування діяльності на муніципальну поліцію покладаються функції охорони громадського порядку та надання адміністративних послуг населенню окремих адміністративно-територіальних одиниць. Функціонуючи на підставі спеціальних законодавчих актів, вона має свою специфіку майже в кожній країні. Функції та компетенція муніципальної поліції в окремих зарубіжних державах наведені у наступній таблиці.

Таким чином, можна констатувати, що муніципальна поліція є елементом одночасно і національної правоохоронної системи, і організаційного механізму реалізації муніципальної влади. Вона створюється за ініціативою місцевих спільнот, підпорядковується органам місцевого самоврядування, діє на підставі закону у межах чітко визначеної юрисдикції, фінансується здебільшого з місцевого бюджету, активно взаємодіє з загальнодержавною поліцією та органами державної влади. Вивчення правового статусу, особливостей організації та діяльності муніципальної поліції в зарубіжних державах має важливе значення з огляду на те, що вітчизняний досвід не знає достатньо урегульованих у правовому відношенні муніципальних підрозділів поліції.

Література:

1. Когут Я.М. Організація системи охорони громадського порядку поліцією Європейських країн / Я.М. Когут // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.-2009.-Вип. 1.-С. 313.

2. Копотун І.М. Зарубіжний досвід охорони громадського порядку муніципальною (місцевою) поліцією й можливості його використання в Україні / І.М. Копотун // Науковий вісник КНУВС. - 2010. - Вип. 1(68). - С. 270.

3. Проневич О.С. Діяльність муніципальної (місцевої) поліції/міліції в зарубіжних державах: деякі теоретичні та організаційно-правові аспекти / О.С. Проневич [Електронний ресурс]

Режим доступу: <http://radnuk.info/statti/249-tioriua-gov/14818-2011-01-19-03-24-04.html>

4.Басс В.О. Організаційно-правові засади створення місцевої міліції в Україні: порівняльний аналіз з діяльністю муніципальної поліції зарубіжних країн / В.О.Басс//Автореф. дис.... к.ю.н. за спеціальн. 12.00.07. -К., 2010. -С. 7-8.

5.Матюхіна Н.П. Муніципальна поліція: окремі сторінки минулого та сьогодення (зарубіжний досвід) / Н.П. Матюхіна // Форум права. - 2009. - № 3. - С. 433-434.