



**Тетяна Гудзь,**

викладач кафедри  
державно-правових дисциплін  
факультету підготовки фахівців  
для підрозділів слідства та дізнання  
Харківського національного  
університету внутрішніх справ

УДК 342.55

## ***Правові основи організації та діяльності муніципальної поліції в зарубіжних країнах***

Особливості організації муніципальної поліції в зарубіжних країнах безпосередньо пов'язані з моделлю побудови поліцейських сил, адміністративно-територіальним устроєм держави, географічними умовами, існуючою правовою системою, історичними та іншими національними традиціями. Ці особливості знаходять своє відображення у правовому регулюванні організації та діяльності муніципальної поліції, у вирішенні питань матеріально-фінансового забезпечення її підрозділів.

Певний досвід створення та діяльності місцевої міліції має й Україна. Однак відсутність законодавчо визначеного механізму функціонування місцевої міліції стає на перешкоді розвитку цього інституту. Саме відсутність у національному законодавстві належного врегулювання цих питань визначає необхідність вивчення правових основ як організації, так і діяльності муніципальної поліції зарубіжних країн на сучасному етапі.

Окремі аспекти означеної проблематики досліджували такі зарубіжні

та вітчизняні науковці, як: М. В. Білоконь, Є. В. Болотіна, А. В. Губанов, Н. П. Матюхіна, А. В. Сергєєв. Однак їх роботи мають фрагментарний характер, оскільки належним чином не враховують сучасні демократичні реформи, правові основи їхньої діяльності та перспективи їх функціонування при розбудові сучасного суспільства.

Під правовою основою організації та діяльності органів публічної влади розуміють систему нормативних актів, що визначають функції, компетенцію, форми і методи діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, а також їх структурних підрозділів. Для цих правових актів характерним є те, що правові норми, які в них містяться, є переважно імперативними [1, с. 77].

Правову основу організації та діяльності муніципальної поліції зарубіжних держав становлять правові акти, які умовно можна розділити на три групи. Першу утворюють відповідні конституційні положення і закони, що закріплюють загальні принципи

забезпечення громадського порядку і боротьби зі злочинністю в країні, організації і функціонування поліцейської системи. До другої групи відносяться правові нормативні акти регіональних і місцевих органів управління (у тому числі й місцевого самоврядування) з питань організації і діяльності муніципальної поліції. Третю групу становлять підзаконні відомчі поліцейські нормативні документи (директиви, розпорядження, інструкції МВС, міністерства юстиції) [2, с. 21]. Але, на нашу думку, до правових основ організації та діяльності муніципальної поліції зарубіжних країн слід віднести також міжнародні правові акти, що по суті закріплюють загальні принципи самоврядної діяльності у сфері забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини (Всесвітня декларація про місцеве самоврядування, Європейська хартія про місцеве самоврядування, Декларація ПАРЄ про поліцію (1979 р.), Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1979 р.) тощо). Крім цього, у країнах англосаксонської правової сім'ї до правових основ організації та діяльності муніципальної поліції слід віднести судові прецеденти, за допомогою яких встановлюються межі муніципальних повноважень. У 1962 р. Верховний суд Японії в рішенні по справі про тлумачення Конституції встановив, що закон 1952 р., на підставі якого в муніципалітетів вилучені їх повноваження у сфері поліції, не суперечить Конституції та принципу місцевої автономії [3, с. 207].

Але цілком зрозуміло, що незалежно від ступеня централізації поліцейської системи, пріоритетними для підрозділу поліції будь-якого рівня, у тому числі й муніципальної, є правові нормативні акти першої групи, оскільки у першу чергу забезпечується захист і застосування загальнонаціональних (федеральних) законів, а потім уже місцевих. Однак, в більшості випадків організація та діяльність муніципальної поліції здійснюється

на основі нормативних актів регіональних та місцевих органів управління.

У США, де поліцейські сили найбільш децентралізовані, є чимало конституційних та законодавчих положень, що регулюють діяльність поліції на федеральному рівні. Однак правовою основою організації та діяльності муніципальної поліції американських штатів є законодавство штатів та постанови муніципалітетів, в яких найбільш детально визначається компетенція поліцейських служб. Конкретні вказівки щодо різних видів діяльності поліції передбачені у кримінальних кодексах окремих штатів.

Типовим прикладом правового регулювання організації та діяльності муніципальної поліції може слугувати законодавство штату Нью-Йорк, де підрозділи муніципальної поліції є найчисельнішими.

Організація та діяльність муніципальної поліції в цьому штаті регламентується як на рівні штату, так і на рівні муніципалітетів. Так, порядок організації та діяльності поліції на рівні штату визначено зводом законів штату Нью-Йорк 1911 р. Водночас дія цього документа не поширюється на працівників Нью-Йоркської поліції та Департаменту поліції м. Сіракузи. Правовою основою діяльності муніципальної поліції Нью-Йорка є Адміністративний кодекс. Цей документ установлює порядок участі працівників муніципальної поліції у кримінальному та цивільному процесах, визначає питання, пов'язані з відповідальністю працівників та гарантіями їхньої діяльності.

Крім того, місцева влада має право видавати нормативні акти, згідно з якими муніципальній міліції ставиться за обов'язок виконання додаткових функцій, які не зафіксовано законами штатів та федерації, наприклад розв'язання різного роду конфліктів (сімейних, між сусідами), контроль за освітленням вулиць, дотримання санітарних

нормативів, надання допомоги населенню, особам похилого віку.

У Великій Британії, яка є яскравим прикладом країни з напівцентралізованою системою, компетенція поліцейських формувань, що підпорядковані й утримуються органами самоврядування міст і графств, визначається як на урядовому рівні, так і на рівні муніципалітетів. Повноваження, функції і структура поліції встановлюються низкою загальнонаціональних законодавчих актів: законом про поліцію 1964 р. (у редакції 1984 р.), законом про охорону громадського порядку (1986 р.), законом про кримінальні злочини (1987 р.) [4, с. 33–72]. Правовою основою організації та діяльності муніципальної поліції у Великій Британії є також закони 1972 р. (Англія, Уельс) та 1973 р. (Шотландія) про місцеве самоврядування, ряд суттєвих змін, унесених законами 1980, 1985 та 1988 рр., які визначають основний обсяг повноважень місцевих органів, у т. ч. й стосовно поліції.

Дієвим засобом впливу центрального уряду на муніципальну поліцію є прийняття обов'язкових для виконання всіма поліцейськими адміністративних нормативних актів – так званих поліцейських правил. Вони приймаються окремо для поліції Англії та Уельсу (міністром внутрішніх справ Великої Британії) і для поліції Шотландії (державним секретарем Шотландії). Всі правила однаково поширюються на поліцейських службовців обох статей [5, с. 76].

Поліцейські правила можна умовно поділити на чотири групи: правила, що регулюють питання щодо організації поліцейських підрозділів, порядку призначення посадових осіб, виплати заробітної платні, допомоги і т. ін., правила стосовно службової дисципліни поліцейських; правила просування по службі; правила виплати пенсій за службу в поліції [6, с. 13–31]. При цьому слід зауважити, що загальними для всієї Великої Британії є лише правила встановлення пенсій поліцейським.

На думку російської дослідниці І. А. Огневої, чинне законодавство Великої Британії щодо муніципальної поліції направлено на ізоляцію поліцейських від політичного життя в країні для того, щоб зробити цей силовий апарат зручним інструментом правлячої еліти [5, с. 77].

Правовою основою діяльності муніципальної поліції у Франції, яка має централізовану поліцейську систему, є Закон «Про муніципальну поліцію», Кодекс про адміністративно-територіальні утворення, Кримінально-процесуальний кодекс, Кодекс етики працівників муніципальної поліції, указ № 94-932 від 25 жовтня 1994 р. стосовно умов набору на службу працівників муніципальної поліції та деякі інші укази та декрети (наприклад, Декрет № 2000-276 від 24 березня 2000 р., який устанавлює правила виконання положень статті L. 412-51 Кодексу громад та порядку озброєння муніципальної поліції, Декрет № 2004-102 від 30 січня 2004 р. про забезпечення працівників муніципальної поліції).

Закон від 15 квітня 1999 р. «Про муніципальну поліцію» [7] визначає взаємодію між муніципальною поліцією – з одного боку, та Національною поліцією і Національною жандармерією – з іншого, основною формою якої є укладення угод. Цей закон також розширює повноваження працівників муніципальної поліції.

Повноваження муніципальної поліції Франції визначаються й відповідно до Кодексу про адміністративно-територіальні утворення. Отож, на підставі ст. L. 2212-5 Кодексу про адміністративно-територіальні утворення «незалежно від загальної територіальної юрисдикції Національної поліції та Національної жандармерії, працівники муніципальної поліції виконують в межах своєї компетенції повноваження, які їм доручає мер із забезпечення громадського порядку, спокою, безпеки та охорони здоров'я. Вони

відповідають за виконання поліцейських постанов мера» [8].

Кодекс етики працівників муніципальної поліції від 1 серпня 2003 р. встановлює вимоги до морально-етичних якостей працівника (чесність, неупередженість, зберігання гідності у будь-якій ситуації, повага по відношенню до громадян тощо). Крім того, згаданий документ містить і ряд процедурних нормативів [9, с. 80].

Варто відзначити, що в Кодексі міститься заборона для працівників муніципальної поліції на суміщення з іншою професійною діяльністю, створення підприємств, фондів, асоціацій особисто або через представників (ст. 15) та інші. Крім того, Кодекс зобов'язує мера захищати працівників муніципальної поліції від погроз, насильницьких дій, нападу, образи або наклепу, жертвами яких вони стали у зв'язку з виконанням своїх службових обов'язків (ст. 16) [10].

Незважаючи на доктринальне визначення Іспанії як держави автономій, правовою основою діяльності поліції є не статuti автономних областей та регіональних і муніципальних законодавчих актів, а національне (загальнодержавне) законодавство. Суттєвим аспектом в умовах широкої автономії Іспанії є закріплення важливих положень, що регламентують діяльність поліції, на конституційному рівні. Це виключає можливість створення поліції як допоміжного органу уряду автономної області, діяльність якого у боротьбі зі злочинністю буде спрямована виключно на територію певного автономного співтовариства. Водночас місцеві органи поліції перебувають у підпорядкуванні органів влади автономії, а також мерів міст.

У цілому діяльність місцевої поліції в Іспанії регулюється Законом № 16/91 «Про місцеві поліції» та органічним законом № 2 від 13 березня 1986 р. «Про сили та засоби забезпечення безпеки». Втім, кожна автономна область має закони про місцеву полі-

цію (наприклад, у Каталонії – Закон про місцеві поліції № 16/19; у Валенсії – Закон № 6/1999 про місцеві поліції та координацію місцевих поліцій автономного співтовариства Валенсія; в Мурсії – Закон № 4/1998 про координацію місцевих поліцій регіону Мурсія тощо).

Місцева поліція взаємодіє з муніципальними радами, у віданні яких вони перебувають, та гарантує забезпечення громадської безпеки та виконання покладених на них функцій. Місцева поліція є своєрідним посередником між органами регіонального самоврядування та власне поліцією [11, с. 72].

Як і в США, правове регулювання організації та діяльності муніципальної поліції в Канаді здійснюється на рівні провінцій. Юридичною основою цих формувань є закон про поліцію кожної провінції, яким визначено зміст присяги, статут та обсяг компетенції місцевих поліцейських комісарів, а також провінційні статuti та муніципальні підзаконні акти. Положення законів про поліцію мають багато спільного, проте вони відрізняються обсягом компетенції поліції та наданих їй повноважень.

Так, Закон від 16 червня 1977 р. «Про поліцію» провінції Нью-Брансуїк, визначає порядок взаємодії провінційної та муніципальної поліції з Королівською канадською кінною поліцією, їх права та обов'язки, відповідальність. Закон покладає на кожен муніципалітет відповідальність за надання та підтримання належного рівня послуг поліції в межах муніципального утворення (ч. 1, п. 3 (1)) [12].

Муніципалітет призначає начальника поліції з урахуванням фінансових можливостей ради. Поліцейські сили повинні бути забезпечені проживанням, зброєю, обладнанням, одягом та іншими предметами, які, на думку ради, будуть необхідні (ч. 1, п. 10 (1)). Для цього бюджетом на наступний фінансовий рік муніципалітет передбачає видатки на утримання поліції,

куди окремо входить і винагорода працівників поліції. Таким чином, провінційне законодавство передбачає витрати з боку провінційної та муніципальної влади на підтримку законності та правопорядку.

Правова основа роботи поліції Латвійської Республіки визначається Конституцією Латвійської Республіки, законами «Про поліцію» та «Про місцеве самоврядування», Кодексом Латвії про адміністративні правопорушення, рішеннями й ухвалами міської думи та іншими нормативно-правовими актами.

Закон Латвійської Республіки «Про поліцію» від 4 червня 1991 р. визначає поняття поліції, її завдання, принципи діяльності, місце в системі установ державного управління та самоврядування, обов'язки, права, структуру, компетенцію поліції, правовий захист, гарантії діяльності, відповідальність працівника поліції, порядок фінансування, матеріально-технічного забезпечення, а також питання нагляду та контролю за діяльністю поліції.

Відповідно до ст. 1 зазначеного Закону поліція є озброєним воєнізованим державним органом або озброєним воєнізованим органом самоврядування, чий обов'язок захищати життя, здоров'я, права і свободи, власність осіб, інтереси суспільства та держави від злочинних та інших протиправних посягань [13].

У законі дається визначення працівника поліції та працівника поліції самоврядування. Так, відповідно до ст. 2-1 працівником поліції самоврядування є особа, яка займає встановлену самоврядуванням посаду в поліції та виконує встановлені даним законом обов'язки на адміністративній території відповідного самоврядування.

Структуру поліції становить: Державна поліція, Поліція безпеки та поліція самоврядування. Поліція самоврядування входить до складу відповідного самоврядування, але з питань організації співпрацює з Державною

поліцією. Державна поліція і Поліція безпеки, здійснюють повноваження в межах своєї компетенції та виконують обов'язки на всій території Республіки Латвія, поліція самоврядування – виконує свої повноваження в межах відповідної адміністративної території.

На працівника поліції самоврядування поширюються окремі права працівника Державної поліції. Крім того, в окремих випадках працівник поліції самоврядування має право використовувати спеціальні засоби та вогнепальну зброю.

Начальник поліції самоврядування та його заступники призначаються на посаду думою (представницьким органом) відповідного самоврядування після отримання згоди міністра внутрішніх справ. Зазначені особи можуть бути звільнені з посади за вимогою міністра внутрішніх справ, яку дума розглядає в семиденний термін.

Правове регулювання діяльності муніципальної поліції здійснюється й нормативними актами відповідних органів самоврядування.

Законом Республіки Молдова «Про поліцію» від 18 грудня 1990 р. № 416-ХІІ врегульовано принципи діяльності поліції в системі органів центрального та місцевого управління. Цим законом установлюються основні завдання поліції, обов'язки, права, відповідальність та порядок нагляду за її діяльністю. Правовою основою діяльності муніципальної поліції є також Закон Молдови «Про місцеве публічне управління» [14]. Відповідно до ст. 14 цього Закону до повноважень місцевих рад належить сприяння забезпеченню громадського порядку, прийняття рішень з питань діяльності муніципальної поліції, пожежної служби та формувань цивільного захисту місцевого значення, внесення пропозицій щодо вдосконалення їхньої діяльності.

Як правоохоронний орган публічної влади поліція Республіки Молдова поділяється на державну та муніци-

пальну. Державна поліція виконує свої обов'язки на всій території республіки, муніципальна – на території відповідної адміністративної одиниці. Державна поліція у своїй діяльності підпорядковується Міністерству внутрішніх справ, водночас муніципальна поліція – Міністерству внутрішніх справ та органам місцевого публічного управління.

Як вже зазначалося, органи місцевого публічного управління спільно з міністром внутрішніх справ беруть участь у затвердженні організаційної структури та ліміту чисельного складу муніципальної поліції.

Контроль за діяльністю поліції здійснює Міністерство внутрішніх справ, а за діяльністю муніципальної поліції – органи місцевого публічного управління [15].

Проведений аналіз дає підстави зробити такі висновки:

– правову основу організації та діяльності муніципальної поліції зарубіжних держав становлять правові акти, які умовно можна розділити на п'ять груп: 1) відповідні конституційні положення і закони; 2) правові норма-

тивні акти регіональних і місцевих органів управління (у тому числі й місцевого самоврядування); 3) підзаконні відомчі поліцейські нормативні документи; 4) міжнародні правові акти, що по суті закріплюють загальні принципи самоврядної діяльності у сфері забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини; 5) судові прецеденти, за допомогою яких установлюються межі муніципальних повноважень;

– незалежно від ступеня централізації поліцейської системи, пріоритетними в діяльності муніципальної поліції є загальнодержавні конституції та закони;

– у країнах з децентралізованою поліцейською системою, правовою основою організації та діяльності муніципальної поліції є правові акти муніципалітетів, у яких визначаються статус, права та обов'язки, відповідальність працівників муніципальної поліції;

– правовими актами органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах із децентралізованою поліцейською системою на муніципальну поліцію може бути покладено виконання й інших (додаткових) обов'язків.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : [Навч. посіб.] / О. Н. Ярмиш, В. О. Сєрьогін. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.
2. Білоконь М. В. Організаційно-правові основи діяльності підрозділів муніципальної поліції за кордоном / М. В. Білоконь // Нормативно-правове забезпечення проходження служби в органах внутрішніх справ України : матер. наук.-практ. конф. (5 березня 2004 р., м. Харків). – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 194 с.
3. Евдокимов В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. – М. : Спарк, 2001. – 251 с.
4. Gregory F. British police system – with special reference to public order problems // Police and public order in Europe. – London, 1985. – 161 p.
5. Огнева И. А. Муниципальная полиция Великобритании в системе органов государства и регионального самоуправления / И. А. Огнева, Д. О. Ежевский // Современное право. – 2005. – № 11. – С. 75–79.
6. Крылов Б. С. Полиция Великобритании: основные черты организации и деятельности : [Учебное пособие]. / Б. С. Крылов. – М. : Наука, 1974. – 48 с.
7. LOI no 99-291 du 15 avril 1999 relative aux Polices Municipales [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.police.online.fr/loi99291.html>
8. Code general des collectivites territoriales // Journal Officiel de la Republique Francaise. – 1996. – 24 fevrie. – № 47.

9. Болотина Е. В. Муниципальная полиция Франции: проблемы определения правового статуса и места в государственной полицейской системе / Е. В. Болотина // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2006. – № 2 (30). – С. 75–81.

10. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности / А. В. Губанов. – М. : МАЭП, 1999. – 288 с.

11. Police Act, SNB 1977, с Р-9.2. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.canlii.org/en/nb/laws/stat/snb-1977-c-p-9.2.html>

12. О Полиции : Закон Латвийской Республики от 4 июня 1991 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.lv>.

13. О местном публичном управлении : Закон Молдовы от 28 декабря 2006 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.e-democracy.md>

14. О полиции : Закон Молдовы от 18 декабря 1990 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc &id=312894&lang=2>

#### **Гудзь Т. І. Правові основи організації та діяльності муніципальної поліції в зарубіжних країнах**

У статті розглядаються правові основи організації та діяльності муніципальної поліції в зарубіжних країнах. Робиться висновок, що правову основу організації та діяльності муніципальної поліції становлять п'ять груп правових актів. Однак незалежно від ступеня централізації поліцейської системи, пріоритетними в діяльності муніципальної поліції є загальнодержавні конституції та закони.

**Ключові слова:** правова основа, поліцейська система, муніципальна поліція, муніципалітет.

#### **Гудзь Т. И. Правовые основы организации и деятельности муниципальной полиции в зарубежных странах**

В статье рассматриваются правовые основы организации и деятельности муниципальной полиции в зарубежных государствах. Делается вывод о том, что правовую основу организации и деятельности муниципальной полиции составляют пять групп правовых актов. Однако независимо от степени централизации полицейской системы, приоритетными в деятельности муниципальной полиции являются общегосударственные конституции и законы.

**Ключевые слова:** правовая основа, полицейская система, муниципальная полиция, муниципалитет.

#### **Gudz T. Legal Grounds of Municipal Police Activity Organization in Foreign Countries**

Legal grounds of municipal police activity organization in foreign countries are researched in the article. A conclusion is made that legal ground of municipal police organization and activity is composed by five groups of legal acts. Though, despite of the degree of police system's centralization, national constitutions and laws are privileged in municipal police activity.

**Key words:** legal ground, police system, municipal police, municipal government.