

КОМПЕТЕНЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В КРАЇНАХ ЄВРОСОЮЗУ: ОГЛЯД ПОЛІТИКО-ПРАВОВОЇ ПРАКТИКИ

Т. І. Гудзь

Анотація: У статті здійснено порівняльно-правовий аналіз компетенції муніципальної поліції в країнах Євросоюзу. Зроблено висновок, що муніципальна поліція відіграє роль своєрідного дублера та резерву національних поліцейських сил, а її підрозділи перш за все підпорядковуються органам та уповноваженим посадовим особам місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, поліція, муніципальна поліція, компетенція.

Аннотация: В статье осуществлен сравнительно-правовой анализ компетенции муниципальной полиции в странах Евросоюза. Сделан вывод, что муниципальная полиция играет роль своеобразного дублера и резерва национальных полицейских сил, а ее подразделения прежде всего подчиняются органам и должностным лицам местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, полиция, муниципальная полиция, компетенция.

Summary: The article is dealing with the comparative analysis of the municipal police in the European Union countries. The conclusion is made, that the municipal police plays a role of the doubler and reserve of national police forces, and that its divisions are subordinate to the self-government bodies and officials.

Key words: self-government, police, municipal police, competence.

Питання визначення компетенції муніципальної поліції є одним з актуальних та перспективних у науці конституційного права. Актуальність даної проблематики зумовлена необхідністю вироблення регулятивних суспільних механізмів у галузі захисту прав людини й правопорядку на локальному рівні.

Серед вчених, які досліджували окремі аспекти правового статусу муніципальної поліції (міліції), потрібно відзначити Є. Болотіну[1], А. Губанова [2], Ю. Кідрука[3], М. Петренка [4] та ін. Проте їх роботи присвячено здебільшого проблемам правового статусу та організації роботи муніципальної поліції України та Росії, а досвід країн дальнього зарубіжжя аналізувався лише побіжно; порівняльно-правові дослідження у даній сфері майже відсутні.

Досліджуючи компетенцію муніципальної поліції в зарубіжних країнах, слід більш детально зупинитися на системотворчих факторах даного інституту й виділити його найбільш характерні особливості та завдання залежно від специфіки конкретних країн. З урахуванням євроінтеграційних планів України метою даної статті є узагальнення досвіду функціонування муніципальної поліції в країнах Євросоюзу, в тому числі з'ясування загальних підходів щодо визначення змісту та обсягу компетенції відповідних підрозділів.

Батьківщиною муніципальної поліції в Європі традиційно вважається Великобританія, де відповідні підрозділи функціонують вже декілька століть. Муніципальна поліція у Великобританії має значний обсяг повноважень, виконує функції щодо забезпечення правопорядку. Міністр внутрішніх справ не здійснює безпосереднє

керівництво місцевою поліцією – поліцією графств, однак за законом 1964 року він зобов'язаний здійснювати нагляд за роботою управлінь місцевих поліцейських органів. Крім того, йому надано право схвалювати або відхиляти призначення головних констеблів та їх помічників, відмовляти тим чи іншим муніципалітетам у виплаті урядових субсидій, якщо робота місцевого поліцейського загону визнана незадовільною [5, с. 76-77]. До першочергових завдань муніципальної поліції у Великобританії відносять такі: охорона громадського порядку, припинення правопорушень, участь у розслідуванні злочинів, забезпечення безпеки дорожнього руху.

У порівняльно-правовому плані повчальним є досвід функціонування муніципальної поліції у Німеччині, де на статус та організацію роботи відповідних підрозділів суттєво впливає федеративний устрій. Правоохоронна система ФРН має два рівні: федеральний і суб'єктів федерації – земель. В одних землях (Нижня Саксонія, Північна Рейн-Вестфалія) поліція цілком або в більшості є державною, в інших (Баварія, Гессен) вона являє собою фактично муніципальну установу. Взаємодія поліцейських сил першого і другого рівнів здійснюється шляхом угод між МВС Німеччини і МВС земель, а також через постійно діючу раду міністрів внутрішніх справ земель.

Компетенція поліції федеральних земель визначається земельними поліцейськими законами. У цілому поліція земель має схожі повноваження і виконує такі завдання:

1. У галузі адміністративного права:

1. Підтримання громадського порядку і

забезпечення громадської безпеки: а) захист від загрози порушень громадського порядку і громадської безпеки та усунення цих порушень; б) профілактика порушень громадського порядку і загрози для внутрішньої безпеки; в) охорона конституційних прав і свобод громадян.

2. Переслідування адміністративно-правових порушень.

3. Виконання окремих функцій делегованих законодавчою владою поліції: а) сприяння органам державної влади у здійсненні їх завдань; б) участь в організації цивільної оборони; в) допомога у здійсненні службових розслідувань в інших державних відомствах; г) допомога у здійсненні обліку військовозобов'язаних; д) у передбачених законом випадках здійснення примусового приводу осіб до судових органів; е) сприяння медичним закладам у виявленні осіб, заражених венеричними захворюваннями; ж) реалізація заходів з виявлення незаконних пожежонебезпечних предметів; з) розшук загублених речей.

II. У галузі кримінального права:

1. Переслідування кримінальних злочинів у межах чинного кримінально-процесуального законодавства.

2. Попередження і припинення злочинів.

3. Здійснення під наглядом прокуратури попереднього розслідування кримінальних справ.

4. Надання допомоги органам юстиції у забезпеченні виконання вироків суду [6, с. 335-337].

Достатньо розвинуту систему муніципальної поліції (поліції місцевого самоврядування) має Франція. На підставі статті 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 щодо забезпечення громадського порядку, спокою, безпеки та охорони здоров'я. Вони відповідають за виконання поліцейських постанов мера» [7]. Основним завданням муніципальної поліції у Франції є нагляд за виконанням розпоряджень міської влади, підтримання порядку на ринках, контроль за санітарним станом населених пунктів, нагляд за безпекою дорожнього руху.

Підрозділи муніципальної поліції здійснюють функції адміністративної поліції, визначені в Кодексі про адміністративно-територіальні утворення, а також функції кримінальної (судової) поліції, визначені в Кримінально-процесуальному кодексі Франції. Відповідно до статті 21 Кримінально-процесуального кодексу, працівники муніципальної поліції: а) допомагають у здійсненні функцій працівникам кримінальної поліції; б) звітують вищому керівництву про всі злочини та правопорушення, про які їм стало відомо; в) фіксують,

дотримуючись керівних вказівок та у межах законодавства, порушення кримінального закону та збирають відомості з метою встановлення осіб, що скоїли злочини [8].

Закон Франції від 15 квітня 1999 року «Про муніципальну поліцію» визначає взаємодію між муніципальною поліцією, з одного боку, та Національною поліцією і Національною жандармерією, з іншого, основною формою якого є укладення угод. Цей закон також розширює повноваження працівників муніципальної поліції, а саме: надає право складати протоколи щодо ряду порушень у сфері дорожнього руху, а також порушень, пов'язаних із заподіянням шкоди життю та здоров'ю домашніх тварин та тварин, яких утримують в неволі тощо.

У сфері кримінальної поліції муніципальні поліцейські виконують роль помічників, виконуючи розпорядження компетентних посадових осіб. Самостійних повноважень, пов'язаних з обмеженням свободи правопорушників (арешт), оглядом, перевіркою особистих документів, евакуацією транспортних засобів, працівники муніципальної поліції не мають.

Поліцейські функції в Іспанії на місцевому рівні виконують поліція автономій та муніципальна поліція. Основні завдання місцевих органів поліції полягають в організації контролю на дорогах, розслідуванні незначних злочинів та участі у підтриманні порядку під час громадських заворушень незначного масштабу. Крім того, місцеві загони поліції забезпечують виконання розпоряджень місцевої влади, здійснюють контроль за безпекою дорожнього руху, порядком на ринках, сприяють Національній поліції під час проведення оперативно-розшукових та інших заходів з охорони громадського порядку.

В Італії на провінційному та місцевому рівні функції забезпечення громадської безпеки покладені на спеціально уповноважених осіб: органи влади провінцій, включаючи Префекта. Префект здійснює керівництво територіальними урядами та керує питаннями забезпечення громадського порядку і безпеки; головне поліцейське відділення (Questura) – центральний місцевий орган поліції, на який покладено функції щодо організації управління та взаємодії різних поліцейських служб та набір персоналу.

До функцій муніципальної поліції, яка діє в провінціях та комунах, належать лише контроль за дорожнім рухом та втілення у життя рішень органів місцевого самоврядування, що регулюють організацію торгівлі на ринках, забезпечення санітарного стану населених пунктів, охорону навколишнього середовища і т. ін. [9].

Губернські поліцейські управління Фінляндії відповідають за забезпечення взаємодії місцевої поліції з Центральною кримінальною поліцією та Державною дорожньою поліцією на території своїх губерній. Крім того, губернські управління

керують та контролюють діяльність місцевої поліції, узгоджують цілі діяльності з поліцією повітів своїх територій, визначають ресурси, які надаються їй в користування. Місцеві поліцейські органи планують свою роботу в тісному співробітництві з провінційною владою і громадськими інститутами у формі різних поліцейських комітетів та рад.

Функція всіх структур місцевої поліції полягає у підтриманні громадського порядку, попередженні та розслідуванні злочинів та інших пригод, які загрожують громадському порядку та безпеці. Муніципальна або місцева поліція займається забезпеченням громадського порядку в межах міста.

Поліція на місцях також здійснює контроль та управління дорожнім транспортом, сприяє підвищенню безпеки дорожнього руху, сприяє підвищенню дорожньої безпеки та виконує будь-які інші обов'язки, передбачені законом або покладені їй за обов'язок.

На поліцію Чеської Республіки (як на міську, так і на місцеву) покладаються такі обов'язки: а) захист громадян та їх власності; б) розкриття злочинів і затримка їхніх виконавців; в) розкриття і розслідування порушень законів; г) виявлення, переслідування і затримка осіб, що утекли від арешту, з в'язниці й інших подібних місць; д) розслідування злочинів слідчими, призначуваними міністром внутрішніх справ, зв'язаних з порушенням Конституції, законів і нормативних актів і розпоряджень прокуратури.

Муніципальна поліція в Чеській Республіці є органом населеного пункту, який під час забезпечення необхідних дій для охорони громадського порядку та виконання інших завдань: охороняє безпеку громадян та майна; слідкує за дотриманням правил громадянського співіснування; контролює безпеку руху на наземних трасах; виявляє протиправні дії та інші злочини; звертає увагу фізичних та юридичних осіб на порушення чинних юридичних норм та вживає заходи для їх виправлення [10].

3 1 липня 2009 року суттєво розширився перелік випадків, при яких муніципальна поліція має право зупиняти транспортні засоби. Поліцейський має право зупинити транспортний засіб завжди, коли водій або пасажир підозрюються в скоєнні порушення, пов'язаного з безпекою дорожнього руху. Водій зобов'язаний на вимогу пред'явити водійські права та свідоцтво про реєстрацію транспортного засобу.

Бельгійська поліція складається зі 196 місцевих відділень, які утворилися після злиття колишніх муніципальної поліції та територіальних загонів державної поліції (жандармерії). Кожен поліцейський корпус підпорядковується Начальнику поліції, який несе відповідальність за виконання місцевої поліцейської політики, та під юрисдикцією мера міста організує роботу та ставить завдання для підлеглих поліцейських корпусів. Кожен із таких

місцевих поліцейських корпусів має власну Раду з безпеки, яка несе відповідальність за розробку місцевого Плану щодо забезпечення безпеки, його виконання, та за необхідності, за його перегляд.

У Литві на початковому етапі до функцій муніципальної поліції входила перевірка вугулу домашніх тварин. У подальшому до компетенції служби було долучено контроль за рівнем шуму в громадських місцях, приборкання хуліганів, перевірку місць дозвілля молоді. Однак повноваження муніципальної поліції обмежені, оскільки затримання порушників та виписку штрафів здійснює, як і раніше, поліція. Головним завданням „ангелів-охоронців мешканців столиці”, за словами мера м. Вільнюса Ю. Імбрасаса, є попередження правопорушень.

В Естонії до обов'язків муніципальної поліції належить нагляд за дотриманням правил благоустрою у місті. В основному мають на увазі правила утримання домашніх тварин, проведення земельних робіт, правила поведінки з відходами та власне правила благоустрою. На думку директора Департаменту муніципальної поліції міста Талліна, лише активна робота на вулицях надасть можливість підвищити ефективність боротьби з порушеннями правил – незалежно від того, чи то будуть бурульки, що нависли над тротуарами, стихійні смітники, чи неприбрані пішохідні доріжки. Основним завданням муніципальних поліцейських є саме патрулювання. Як стверджують естонські фахівці, на даному етапі у муніципальних поліцейських недостатньо повноважень для забезпечення правопорядку, оскільки зараз вони не можуть нікого затримувати, навіть не можуть звертатися з проханням пред'явити документи. Наразі новою сферою застосування сил муніципальної поліції стало наведення порядку в дорожньому русі в години „пік”. З часом до повноважень муніципальної поліції було додано організацію внутрішньої охорони.

На основі проведеного аналізу можна зробити такі висновки:

1. У переважній більшості країн Євросоюзу муніципальна поліція відіграє роль своєрідного дублера та резерву національних поліцейських сил: службовці муніципальної поліції надають їм допомогу і підтримку під час проведення оперативно-розшукових та інших заходів, під час розслідування злочинів та забезпечення громадської безпеки, проводять збір відомостей та надають інформацію щодо осіб та фактів, які представляють для неї інтерес, надають до поліцейських органів регіонального та загальнонаціонального рівнів матеріали про злочини, що перебувають в їх юрисдикції.

2. У своїй службовій діяльності підрозділи муніципальної поліції перш за все підпорядковуються органам та уповноваженим посадовим особам муніципального управління. Взаємодія державної та муніципальної поліції

ґрунтується на принципах взаємодії та координації. Виключення становлять спільне проведення спеціальних заходів, для чого передбачений механізм консолідації та нарощування поліцейських сил.

3. Продовжується процес розширення обсягу „некримінальних” функцій муніципальної поліції, який перетворює її в специфічний орган з надання різних соціальних послуг. До цих функцій входять: пропагандистсько-виховна робота з населенням; правова освіта населення; участь у вирішенні сімейних та побутових конфліктів, надання психологічної допомоги жертвам насилля; участь у антиалкогольних та антинаркотичних громадських рухах та програмах; надання допомоги дітям з неблагополучних сімей; організація, керівництво та сприяння різним громадським формуванням по боротьбі з правопорушеннями та інші.

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

Досвід країн Євросоюзу останнім часом активно запозичується усіма іншими країнами Європи, в тому числі й постсоціалістичними. З'ясування сучасного стану та перспектив розвитку муніципальної поліції в цих країнах, передусім у країнах СНД, є перспективним напрямком подальших досліджень даної сфери.

ЛІТЕРАТУРА:

1. 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.

2. Губанов А. В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России: Дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – М., 1997.

3. Кідрук Ю. В. Проблеми створення і діяльності місцевої міліції в Україні (адміністративно-правові та організаційні аспекти): Дис ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – К., 1995.

4. Петренко М. Я. Деякі питання організації та діяльності місцевої міліції в Україні / М. Я. Петренко // Право і безпека. – 2005. – № 1. – С. 89-93.

5. Огнева И. А. Муниципальная полиция Великобритании в системе органов государства и регионального самоуправления / Огнева И. А., Ежевский Д. О. // Современное право. – 2005. – № 11. – С. 75-79.

6. Проневич О. С. Національна поліцейська система Федеративної Республіки Німеччини: конституційно-правові основи, організаційна побудова, розподіл повноважень / О. С. Проневич // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту. – 2001. – № 1. – С. 330-341.

7. Code general des collectivites territoriales // Journal Officiel de la Republique Francaise. – 24 fevrier 1996. – № 47.

8. Кримінально-процесуальний кодекс Франції // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legifrance.gouv.fr/>

9. Правоохранительные органы государств-участников и партнеров ОБСЕ // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://polis.osce.org>.

10. Офіційний сайт Чеської Республіки // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.czech.cz/ru>.

11. Информационное агентство REGNUM // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.regnum.ru/news/1158496.html>.

12. Закон Молдови «Про поліцію» від 18 грудня 1990 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lex.justice.md/>

13. Указ Президента РФ от 12 февраля 1993 года № 209 «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации» (с изменениями от 2 декабря 1998 года) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gov.ru/>

© Т. І. Гудзь, 2009