

УДК 351.74

Н.П. МАТЮХІНА, докт. юрид. наук,
проф., Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого

МУНІЦИПАЛЬНА ПОЛІЦІЯ: ОКРЕМІ СТОРІНКИ МИНУЛОГО ТА СЬОГОДЕННЯ (ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД)

Ключові слова: поліція, муніципальна поліція,
місцева поліція, місцеве самоврядування, децен-
тралізація, управління поліцією

Побудова громадянського суспільства зумовлює необхідність створення сил правопорядку, максимально наближених до населення, які найбільш повно враховують інтереси мешканців територіальних громад, активно взаємодіють з ними та діють під їх постійним контролем. Саме такими якостями можуть і повинні володіти муніципальні органи охорони громадського порядку. Діяльність у визначеному напрямку може бути успішною лише в тому випадку, якщо крім вітчизняного досвіду до уваги буде братися і досвід зарубіжних країн щодо створення та функціонування муніципальної поліції, вивчення історичного досвіду, впровадження сучасних моделей організації місцевих органів правопорядку. Все вищенаведене зумовлює і спрямованість статті, що пропонується.

Вітчизняними та зарубіжними науковцями досліджується широке коло питань щодо проблеми муніципальної поліції. Відзначимо таких авторів, як Б.С. Крилов, О.П. Герасимов, А.В. Губанов, В.О. Заросило, О.М. Кононов, А.С. Поклонський, О.С. Проневич, А.В. Сергеев та інших. Не дивлячись на всю різнобічність питань, що досліджуються або висвітлюються на сторінках друкованих видань, всіх авторів єднає намагання визначитись у місці муніципальної поліції в системі поліцейських органів, умовах їх створення, доцільності, особливостях функціонування, дієвості тощо.

Муніципальні поліцейські формування

функціонують в багатьох країнах світу. Їх структура, організація і обсяг компетенції відрізняються великою розмаїтістю та залежать від специфіки державного управління, адміністративно-територіального устрою, політико-правових традицій та компетенції поліцейської діяльності. З точки зору питання, що висвітлюється, надзвичайно цікавим і одночасно повчальним є звернення до історичного досвіду організації і функціонування муніципальної поліції, досліджень щодо її компетенції, місця у системі поліцейського обслуговування, управління та інше. Такий підхід зумовлює мету і новизну даної статті. Звернення до здобутків вчених минулого, результатів їх досліджень дає можливість краще зрозуміти не тільки минуле, але й сучасне. Зазначимо, що багато із висновків цих досліджень сприймаються сучасно і за нашого часу, підштовхують до подальших пошуків, а можливо, і рішень.

Наведемо декілька прикладів щодо цього. У передмові до російського видання дослідження американського вченого Раймонда Фосдіка “Організація поліції у Західній Європі” (R. Fosdick. European police systems. N.Y. 1915) професор П.І. Люблінський у травні 1917 р. звертав увагу на те, що однією із найбільш суттєвих реформ є реформа старої поліції і, що створення місцевої міліції, яка повністю підпорядкована місцевому громадському управлінню є завданням великої складності. Автор передмови звертає увагу (можливо і не завжди справедливо – авт.) на те, що для розв’язання цього важливого завдання небагато чого можна взяти із вітчизняного історичного досвіду. На його думку, необхідний для правильного вирішення цих завдань досвід можна почерпнути тільки із практики більш вільних країн, які вже запровадили різні системи поліцейської організації та управління [1].

Звернемося також до праці М.І. Свешнікова “Основи і межі самоврядування. Досвід критичного розбору основних питань самоврядування у законодавстві найбільш важливих європейських держав” (Санкт-Петербург, 1872 р.). Досліджуючи поряд з іншими питаннями поліції безпеки як предмету місце-

вого самоврядування, він, зокрема, зазначав, що із всіх предметів, якими відало на той час місцеве самоврядування, одним із найбільш спірних було питання поліції. Формулюючи висновок про те, що поліція безпеки або поліцейська влада є необхідною в органах самоврядування, М.І. Свешніков аналізує причини (передусім соціальні та політичні умови), які спонукали континентальні держави забирати поліцію безпеки у органів самоврядування великих міст.

Визначаючи соціальні причини, він звертав увагу на те, що соціальні умови західноєвропейських міст змушують більш сильно відчувати різницю класів і завдяки скупченості населення з'являлась велика небезпека появи активної боротьби цих класів. Щодо політичних умов, то, на думку М.І. Свешнікова, уряд, побоюючись переходу опозиційних думок у дію, намагався будь-яким чином забезпечити власну безпеку. Завдяки цим побоюванням (як соціального, так і політичного характеру) виникає, як зазначає автор, особлива поліція великих міст, яка є вельми централізованою і, яка знаходиться в особливих стосунках з головою поліції всієї держави, яким зазвичай є Міністр внутрішніх справ [2, с.218-223].

Раймонд Фосдік у вищеназваному огляді розвитку поліції західноєвропейських країн, відзначаючи, що поліцейські сили в кожній окремій країні характеризуються певною низкою особливостей, звертав увагу на питання, що має принципового значення і за сучасних умов, а саме – в чиїх руках має бути управління загальною поліцією і здійснення поліцейської влади: держави або місцевого самоврядування. З огляду на поставлене запитання особливе місце з-поміж інших європейських країн займала (як на це зауважує Р. Фосдік) поліція Англії, яка є майже повністю місцевою, окрім частини Лондону, яка складає округ державної столичної поліції. В той же час найбільш поширеною була змішана форма державного та муніципального управління поліцією, враховуючи розподіл поліцейських сил на дві частини – загальнодержавну та місцеву. Цей розподіл однак не співпадає із розмежуванням функцій держа-

вних і муніципальних органів щодо управління поліцією, бо, хоча за загальним правилом загальнодержавна поліція відноситься до відання державних органів, а місцева – до органів самоврядування, але й місцева поліція часто-густо була передана також до рук державних чиновників.

Так, наприклад, у другій половині XIX – на початку XX ст. майже у всіх столицях та найбільш великих комерційних центрах поліція знаходилась під безпосереднім контролем держави, а не міста. В Берліні, Відні, Римі, Будапешті, Мадриді начальники поліції призначалися короною і були відповідальним перед міністром внутрішніх справ. У Парижі голова поліції призначався президентом республіки, у Копенгагені, Стокгольмі – королями Данії та Швеції й таке інше. В той же час у провінційних містах Англії і Шотландії, а також в менш великих містах Європи (Берн, Цюрих, Штутгарт та інших) поліція була підпорядкована органам місцевого самоврядування. На той час найбільш великим містом Європи, поліція якого знаходилась під муніципальним контролем, був Глазго з населенням у 785000 мешканців [1, с.24-25].

За сучасних умов найбільший вплив на управління поліцейськими органами мають установлена в країні ступінь централізації та децентралізації органів управління. Пошлемося на досвід поліції США, яка характеризується наявністю доволі широкої децентралізації. Ґрунтуючись на повноваженнях, що закріплені за штатами та їх органами управління, поліцейські агенції кожного штату автономні одна від одної і від федеральних правоохоронних органів. Також автономні (у межах традиційної автономії місцевих органів влади) поліцейські формування місцевих органів управління, що становлять основу поліцейської системи США

Низовий рівень загальної структури правоохоронних органів США – муніципальні правоохоронні органи. Це найбільш чисельний загін правоохоронних органів, в яких сконцентрована більшість офіцерів поліції (за існуючими даними, співробітники муніципальних та шерифських департаментів становлять 80 % персоналу поліції: відповідно

58,6 % і 22,4 %; по 10 % припадає на – поліцію штатів та федеральні органи) [3, с.39].

Майже половина поліцейських департаментів муніципалітетів обслуговують міста з населенням близько 100 тис. чоловік. У той же час є і поліцейські структури, які здійснюють свою діяльність у містах з населенням від 400 тис. до декількох мільйонів мешканців. Всього нараховують 25 великих міст, поліцейські департаменти яких складають лише 0,2 % від всіх правоохоронних агентств США, але в яких в той же час працює більше 15 % всіх офіцерів поліції [3, с.42].

Прикладом останніх є поліцейський департамент Нью-Йорку, який є найбільшим підрозділом муніципальної поліції у США та другим у світі (після поліції Токіо). Заснований ще у 1845 р., він за сучасних умов обслуговує місто з населенням більше 7 млн. мешканців, загальна чисельність його персоналу становить більше 40 тис. працівників (37 тис. – поліцейські у формі, у т.ч. майже 6 тис. жінок-поліцейських, і більше 7 тис. – службовці поліції) [4, с.14-18].

Муніципальна поліція діє на території своїх міст, у межах повноважень, визначених мером або міською радою. В той же час фактично й неформально у цій країні склалася система, яка забезпечує підпорядкування територіальних формувань федеральному уряду. Сьогоднішній стан розвитку правоохоронних органів характеризує посилення тенденції до централізації влади.

Подібна тенденція характеризує і розвиток системи охорони громадського порядку Великобританії. Підвалини сучасної поліцейської системи цієї країни були закладені ще у 1829 р., коли був прийнятий закон про створення Столичної лондонської поліції – перше професійне поліцейське формування Англії. Через деякий час законом про поліцейські корпорації і законами про поліції міських поселень була утворена поліція міських поселень, а законами про поліції графств і міських поселень у 1856 р. – поліція графств. Відзначимо також Закон 1889 р., відповідно до якого самостійна міська поліція зберігалась тільки у містах з населенням не менш ніж 10 тис. мешканців. Що ж до

створення міської поліції, то таку можливість мали (згідно з Законом 1882 р.) лише міста з населенням не нижче 20 тис. мешканців [5, с.271]. Але й стосовно міст, які вже мали або могли мати власну поліцію, збереження поліції або її створення було їх правом, а не обов'язком. За угодою між містами та графствами створювалась загальна поліція, яка підпорядковувалась поліцейському управлінню графства.

Органами міського самоврядування, в чіх руках знаходилося керування справами поліції, були міська рада і обрана нею поліцейська комісія (або комісія поліцейського управління). Саме поліцейська комісія призначала і звільняла начальника міської поліції, всіх поліцейських чинів, здійснювала загальне керівництво поліцією, не втручаючись однак у справи оперативного управління, що було привілею керівника поліції.

Відомий німецький дослідник Йосиф Редліх на сторінках свого ґрунтовного дослідження «Англійське місцеве самоврядування», яке було результатом багаторічної роботи автора над історією внутрішнього державного життя Англії XIX ст. [5], наступним чином характеризував положення начальника поліції та його стосунки з поліцейською комісією: «Вся внутрішня поліцейська служба, підтримання порядку і здійснення кримінально-поліцейських функцій були без виключення надані начальнику поліції без втручання з боку комісії». В той же час, як на це звертав увагу Й. Редліх, у містах на відміну від графств положення начальника поліції було зовсім не врегульовано законом, і різні міста в цьому відношенні різнилися між собою. В окремих містах непоодинокими були скарги на надмірне втручання поліцейських комісій у справи поліції [6, с.196].

Що ж до міської ради, то вона затверджувала загальні інструкції для поліцейських, що видавала поліцейська комісія, визначала бюджет поліції. В той же час саме фінансовий бік поліцейського управління був тим важелем, за допомогою якого центральний уряд впливав на організацію і функціонування міської поліції. Місто отримувало від держави субсидії на утримання поліції у розмірі поло-

вини всіх витрат на поліцію. Але тільки у тому разі, якщо визнавалось, що міська поліція якісно і кількісно знаходиться у належному стані. З'ясуванням цього займалися три спеціальні інспектори міністерства внутрішніх справ. На підставі звітів цих інспекторів міністр видавав місту посвідчення про належну організацію поліції, відповідно до якого місту відшкодовувалось половину витрат на обмундирування та утримання поліцейських; якщо ж такого посвідчення не було, місто позбавлялось державної субсидії [5, с.270-273].

Наведена організація міської поліції поширювалась на всю територію Англії, за виключенням Лондону, поліцейське обслуговування якого здійснювала (і продовжують здійснювати за нашого часу) поліція Сіті та столична поліція (Metropolitan Police District).

В Сіті, як і в інших місцевостях Англії, поліція була муніципальною і повністю утримувалась за рахунок міських коштів. У той же час за своєю організацією вона більшою мірою наближувалась до поліції графств, ніж поліції міст. Загальне керівництво поліцією Сіті здійснювала поліцейська комісія. Начальник поліції призначався радою міста (Common Council) і затверджувався міністром внутрішніх справ. Право його звільнення належало короні, а також суду (Court of Aldermen). Інші чини поліції призначались їй начальником.

Зазначимо, що за нашого часу поліція Лондонського Сіті є найменшим поліцейським формуванням Сполученого Королівства, яке налічує у своїх лавах близько 900 співробітників і несе повну відповідальність за збереження правопорядку у діловому центрі Лондона – Сіті (на одній квадратній милі в межах колишньої міської стіни). Вона є самостійною і незалежною від Столичної Лондонської поліції. Що ж до останньої, то вона була і є державною поліцією.

Підсумовуючи, зазначимо, що якщо до ХХ ст. визначальною ознакою поліцейської системи Великобританії була децентралізація управління цією системою, що забезпечувало значну самостійність поліцейських органів регіонів відносно центральної влади, то з початку ХХ століття спостерігається по-

силення впливу на поліцію органів центральної влади. Особливо цей процес посилювався після першої світової війни коли послідовно були прийняті закони про поліцію – 1919 р., 1927 р., 1943 р., 1946 р., 1964 р., які суттєво вплинули на організаційне та правове оформлення загальнонаціональної системи. Відзначимо також значення Закону “Про Поліцію та Магістратські суди” (1994 р.) та Закону про поліцію 1996 р., які значно розширили повноваження міністра внутрішніх справ щодо управління поліцією. Цьому процесу сприяло і створення центральних поліцейських служб.

За сучасних умов діяльність з управління поліцією Великобританії базується на трибічних відносинах між урядом, місцевими поліцейськими управліннями та головними офіцерами поліції (керівниками поліцейських формувань). На місцевому рівні контроль здійснюють місцеві поліцейські управління. В той же час міністр внутрішніх справ має широкий діапазон повноважень, які дозволяють йому здійснювати контроль над місцевими поліцейськими силами та впливати на формування політики поліції по всій країні. Зокрема, він щорічно визначає загальнонаціональні пріоритети для поліції і контролює їх дотримання поліцейськими силами всієї країни.

Характеризуючи значення місцевої поліції, дослідники звертають увагу на той факт, що, коли люди говорять про поліцію, вони мають на увазі насамперед міську поліцію [3, с.42]. Вона більш за інших наближена до населення. Очікування та оцінки громадян є вирішальними для визначення рівня ефективності її діяльності, вироблення стратегії та тактики поліцейського обслуговування. Цим значною мірою пояснюється і те, що найбільша кількість програм попередження злочинності, які засновані на співпраці поліції і населення, реалізуються саме на даному рівні правоохоронних агентств. У той же час вирішення складних завдань протидії злочинності та забезпечення спокою та безпеки громадян все більшою мірою вимагає узгодженості дій і координації зусиль усіх правоохоронних органів, зумовлює посилення

впливу центральної влади. Все це свідчить про те, що проблема співвідношення центральної та місцевих влад щодо управління поліцією потребує подальших пошуків, опрацювання надбань наших попередників, розробку та впровадження нових підходів та моделей.

ЛІТЕРАТУРА

1. Фосдик Р. Организация полиции в Европе / Фосдик Р. ; под ред. проф. П. И. Люблинского. – Пер. с англ. – Петроград : Изд-е Петроградского Городского Самоуправления, 1917. – 257 с.
2. Свешников М. И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов самоуправления в законодательстве наиболее важных европейских стран / М. И. Свешников. - СПб., 1872. – Ч. 1. – 226 с.

3. Walker S. The Police in America. An Introduction. – 2-nd ed. – New-York, 1992. – 412 p.

4. Вопросы борьбы с преступностью за рубежом : реф. сб. – М. : ГИЦ МВД России, 1997. – Вып. 37. – 43 с.

5. Редлих И. Английское местное управление. Изложение внутреннего управления Англией в его историческом развитии и современном состоянии / Редлих И. ; под ред. В. Б. Ельяшевич. – Пер. с нем. – СПб., 1907 – . – 1908. – Т. 2. – 462 с.

6. Кулишер Е. Городская и земская полиция в некоторых западноевропейских государствах (окончание) / Е. Кулишер // Журнал Министерства юстиции. – 1909. – № 4. – С. 178-204 [початок статті – див. Журнал Министерства юстиции. – 1909. – № 3. – С. 194–215].

Матюхіна Н. П. Муниципальная полиция: окремі сторінки минулого та сьогодення (зарубіжний досвід) / Н. П. Матюхіна // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 431–435 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09mnpzdz.pdf>

Грунтуючись на дослідженнях кінця XIX початку XX ст. висвітлюються окремі аспекти історичного досвіду організації і функціонування муніципальної поліції у зарубіжних країнах, простежуються певні паралелі із її сучасним розвитком на прикладі поліції США та Великобританії. Особлива увага приділяється проблемі співвідношення центральної та місцевих влад щодо управління поліцією.

Матюхіна Н.П. Муниципальная полиция: отдельные страницы прошлого и современность (зарубежный опыт)

Основываясь на исследованиях конца XIX начала XX в. освещаются отдельные аспекты исторического опыта организации и функционирования муниципальной полиции в зарубежных странах, прослеживаются некоторые параллели с ее современным состоянием на примере полиции США и Великобритании. Особое внимание уделяется проблеме взаимоотношения центральной и местной власти в управлении полицией.

Matyukhina N.P. Municipal Police: Some Pages of the Past and the Present (Foreign Experience)

Separate aspects of historical experience of the organization and functioning of the municipal police in foreign countries are considered and some parallels with its modern condition on an example of police of the USA and the Great Britain are traced. The special attention is given to problem of mutual relation between central and local authorities in management of police.