

УДК 351.745 (474)

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В КРАЇНАХ БАЛТІЇ

ORGANIZATIONAL AND LEGAL FRAMEWORK OF THE MUNICIPAL POLICE IN THE BALTIC STATES

Гудзь Т.І.,
*кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри конституційного та міжнародного права
Харківського національного університету внутрішніх справ*

У статті проаналізовано організаційні та правові основи діяльності муніципальної поліції в країнах Балтії. На основі аналізу законодавства з'ясовані зміни, яких зазнали поліцейські системи у цих країнах. Зроблено висновок, що правовою основою організації та діяльності муніципальної поліції країн Балтії є правові акти муніципалітетів, у яких визначається статус муніципальної поліції.

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

В статье проанализированы организационные и правовые основы деятельности муниципальной полиции в странах Балтии. На основе анализа законодательства выяснены изменения, которые произошли в полицейских системах этих государств. Сделан вывод о том, что правовой основой организации и деятельности муниципальной полиции государств Балтии являются правовые акты муниципалитетов, в которых определяется статус муниципальной полиции.

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

This article devoted to the institutional and legal framework of municipal police in the Baltic States. Based on the legislation of these countries recent changes to the police system are considered. It is concluded that organization and activities of the municipal police in the Baltic States are regulated by municipal acts.

Key words: legal ground, self-government, police system, municipal police, local government.

Постановка проблеми. Після проголошення незалежності Україна стала на шлях побудови демократичної, правової держави, де визнається й гарантується місцеве самоврядування, територіальний устрій будується на засадах поєднання централізації й децентралізації, а людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю. За даних умов забезпечення прав і свобод людини і громадянина, їх захист від неправних посягань є одним із пріоритетів внутрішньої політики, забезпечення якого має розглядатися як завдання не тільки держави, але й місцевого самоврядування. Зарубіжний досвід свідчить, що важлива роль у забезпеченні законності, громадського порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на місцевому рівні належить муніципальним правоохоронним органам – муніципальній поліції (місцевій міліції).

Стан дослідження. Окремі аспекти щодо організації та діяльності місцевої міліції (муніципальної поліції) вже отримали висвітлення в роботах В. О. Басс, М.В. Білокопя, А.В. Губанова, А. І. Камінського, Я. М. Когута, Ю. В. Кідрука, А. В. Сергеева та ін. Проте їх роботи присвячені здебільшого проблемам правового статусу та організації роботи муніципальної поліції України та Росії, а досвід країн дальнього зарубіжжя аналізувався лише побіжно. Тому метою даного дослідження є з'ясування організаційно-правових основ організації та діяльності муніципальної поліції в країнах Балтії, оскільки одними з перших на пострадянському просторі муніципальну поліцію було створено саме там.

Виклад основного матеріалу. Дослідження вітчизняних і зарубіжних наукових джерел засвідчує, що становлення і розвиток підрозділів муніципальної поліції у провідних країнах світу стало наслідком реорганізації й удосконалення державної влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління, і відповідного розподілу повноважень між державними органами. Чинниками, що започаткували структурні зміни, стала слабкість об'єднаної центральної влади, а іноді повна відсутність уряду, як єдиної влади. Тому постала потреба в організації місцевої поліцейської сили, покликаної забезпечувати правопорядок, що є головною умовою безпечного проживання громадян [1, с. 21].

На даний час у зарубіжних країнах за ступенем підпорядкованості органам державної влади виокремлюють три основні моделі управління муніци-

пальною поліцією: централізовану; напівцентралізовану; децентралізовану [2, с. 43; 3, с. 481; 4, с. 79].

Централізована модель здебільшого характерна для унітарних держав із континентальною моделлю організації публічної влади, де муніципальні підрозділи поліції більше підпорядковуються вищим органам виконавчої влади, а не органам місцевого самоврядування. Як правило, у централізованих системах державного управління муніципальна поліція представлена значно меншою мірою. Сьогодні високий рівень централізації спостерігається у таких країнах як Данія, Норвегія, Фінляндія, Швеція, Японія та деяких інших країнах.

Напівцентралізована (відносно децентралізована) модель передбачає певну самостійність місцевих поліцейських органів, а центральна влада лише здійснює контроль за їхньою діяльністю. З деякими розбіжностями, зумовленими національними особливостями, така модель організації поліцейської діяльності використовується в Австралії, Австрії, Бразилії, Великобританії та деяких інших країнах.

Децентралізована модель, більшою мірою, спостерігається у країнах з федеративною формою державного устрою, що належать до англосаксонської системи права і мають однойменну модель місцевого самоврядування. Вона передбачає відсутність центрального органу виконавчої влади, а також можливості держави контролювати діяльність муніципальної поліції. Працівники муніципальної поліції представляють виключно місцеву владу й підпорядковуються їй. Збереження громадянських прав та свобод визнається абсолютною цінністю, а тому поліція не може претендувати на розширення повноважень, централізацію та уніфікацію апарату. Водночас за аналогічних умов широкі повноважень у галузі охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки отримують органи місцевого самоврядування [5, с. 150]. Через відсутність єдиного децентралізованого управлінського стандарту національні системи управління поліцією мають яскраву специфіку.

Найбільш яскравим прикладом реалізації такої моделі є США, де основний обсяг функцій щодо контролю за злочинністю і забезпечення громадського порядку виконують невеликі місцеві поліцейські агентства, які не мають не тільки федерального підпорядкування, а й контролю на рівні штатів. Маючи статус муніципальної поліції, ці агентства підконтрольні органам місцевого самоврядування і підзвітні жителям відповідних територіальних утворень [6].

Щодо країн Балтії, то після набуття незалежності національні поліцейські системи у цих країнах зазнали значних змін.

Одними з перших на пострадянському просторі муніципальну поліцію створили в Латвії. Восени 1990 р. такі підрозділи були створені у всіх передмістях (районах) м. Риги. 1 січня 1995 р. Ризька дума об'єднала усі районні підрозділи муніципальної поліції, створивши єдину поліцію Ризького самоврядування. До її відання були передані служби контролю руху Старої Риги, Ризька водолазно-рятівна служба, міська Служба цивільної оборони.

Правовою основою роботи поліції Латвійської Республіки стали Конституція Латвійської Республіки, Закон «Про поліцію», Закон «Про місцеве самоврядування», Кодекс Латвії про адміністративні правопорушення, рішення і ухвали міської думи та інші нормативно-правові акти.

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 [7].

У законі дається визначення працівника поліції та працівника поліції самоврядування. Так, відповідно до ст. 2_1 працівником поліції самоврядування є особа, яка займає встановлену самоврядування 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. Поліція самоврядування виконує свої повноваження у межах відповідної адміністративної території.

На працівника поліції самоврядування поширюються окремі права працівника 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 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.

Відповідно до ст. 37 Закону «Про поліцію» установи та підрозділи поліції самоврядування фінансуються за рахунок самоврядних коштів, а їх матеріаль-

но-технічне забезпечення здійснюють самоврядні установи та Міністерство внутрішніх справ Латвійської Республіки за рахунок самоврядних коштів [7].

Важливе значення у правовому регулюванні діяльності муніципальної поліції в Латвії мають відповідні самоврядні акти.

Так, муніципальна поліція м. Вентспілс створена 26 жовтня 1992 р., відповідно до ст. 19 Закону Латвійської Республіки «Про поліцію» та ґрунтуючись на рішенні ради правління народних депутатів м. Вентспілс. Крім того, Вентспілською міською думою було затверджено «Положення муніципальної поліції міста Вентспілс» (рішення від 9 червня 2008 р. № 141).

Поліція самоврядування Латвійської Республіки виконує свої повноваження у межах відповідної адміністративної території.

Особливе місце в системі правоохоронних органів Латвійської Республіки займає муніципальна поліція м. Риги, яка є структурним підрозділом Ризької думи, що виконує свої обов'язки у межах адміністративної території м. Риги. Це єдина, комплексна структура, що складається з адміністрації та шести територіальних управлінь м. Риги, а також з чотирьох спеціалізованих відділів та управлінь:

- Адміністративне управління;
- Управління забезпечення;
- Відділ службових розслідувань;
- Юридичний відділ;
- Керівна група;
- Відділ дорожньої поліції;
- Управління безпеки на воді та цивільної оборони;
- Управління оперативного керівництва та нагляду безпеки;
- Відділ профілактики дитячої злочинності [8].

У кожному територіальному управлінні є Відділ охорони громадського порядку, а в управлінні Центрального району – ще й туристичний відділ.

В Литві спроби перетворення радянської міліції на литовську поліційну інституцію виявилось складним процесом. Мета реформування міліції у 1990 р. частково полягала у децентралізації урядового контролю за поліцією шляхом створення окремих систем державної і муніципальної поліції. Ці два типи поліції отримали різні функції. Передбачалося, що державна поліція розкриватиме злочини і підтримуватиме громадський порядок на державному рівні, а муніципальна поліція – підтримуватиме громадський порядок і запобігатиме злочинності на місцевому рівні.

Впровадження такої подвійної системи не мало успіху через те, що муніципальна поліція залишилася підпорядкованою головним начальникам державної поліції, а також через організаційні проблеми, які підточували систему паралельно. Внаслідок цього спосіб функціонування системи залишився стандартним, а її спрямування на пошук рішень, які б відповідали місцевим потребам, виявилось безрезультатним. Крім того, свою роль відіграли й людські ресурси та фінансові проблеми. Вищі посадовці

муниципальної поліції постійно зверталися за підтримкою та інструкціями до департаменту поліції. Муніципалітети були нездатні забезпечити достатні фінансові ресурси своїй муніципальній поліції, і зарплати, які ними виплачувались, були нижчими за зарплати колег по державній поліції, котрі працювали у тому ж будинку. У 1994 р. Міністерство внутрішніх справ відновило фінансування муніципальної поліції, і вона ввійшла до новосформованої служби попередження, на яку, зокрема, покладалося завдання запобігання злочинності [9, с. 58-59].

Незважаючи на всі зусилля, які були спрямовані на функціонування муніципальної поліції в Литві, її діяльність було припинено у зв'язку із проблемами фінансування. Однак влітку 2010 р. в столиці Литви – м. Вільнюсі був утворений відділ контролю громадського порядку при Вільнюському самоврядуванні, на який було покладено виконання функцій щодо профілактики незначних порушень, оперативного вирішення проблем безпеки жителів Вільнюса та гостей столиці. Однією з причин створення даного підрозділу стало те, що державна поліція була неспроможна приділяти необхідну увагу «незначним» проблемам громадського порядку [10].

Щодо правової основи діяльності муніципальної поліції Литви, то на сьогоднішній день це лише Закон «Про місцеве самоврядування» від 7 липня 1994 року (з наступними змінами) [11], який встановлює порядок формування та діяльності органів самоврядування при здійсненні положень Конституції Литовської Республіки та Європейської хартії місцевого самоврядування. Відповідно до положень даного Закону, місцеве самоврядування уповноважено здійснювати різні функції державної влади, включаючи, між іншим, й організацію сил поліції самоуправління.

В Естонії муніципальна поліція була створена у 2003 році за рішенням міського зібрання Таллінну і почала діяти як підрозділ Пожежно-рятувального департаменту. 14 грудня 2006 року Талліннським міським зібранням було прийнято Статут муніципальної поліції Таллінну, відповідно до якого з 1 січня 2007 року муніципальна поліція почала діяти в якості самостійного департаменту в структурі муніципалітету [12].

У складі департаменту муніципальної поліції Таллінну створені наступні підрозділи: – загальний відділ; – відділ по справам реєстру; – контрольний відділ; – відділ контролю за паркуванням; – відділ щодо здійснення провадження; – патрульний відділ; – відділ з охорони шкіл та контролю за роботою таксистів.

З 1 липня 2008 року почав діяти новий штатний розклад Департаменту муніципальної поліції, відповідно до якого було створено відділ контролю. Таке рішення пов'язане із зміною законодавства, пов'язаного з перевіркою проїзних документів в громадському транспорті. У зв'язку з ростом об'єму роботи в департаменті створена посада внутрішнього

контролера, а також створений спеціальний підрозділ з перевірки квитків в громадському транспорті.

Муніципальна поліція Таллінна досить широко залучає до своєї діяльності громадськість: на сайті інформаційної служби муніципальної поліції розташований перелік порушень, які відносять до компетенції департаменту муніципальної поліції, й номер телефону, за яким можна подзвонити і повідомити про порушення [13].

Окрім Таллінну, муніципальна поліція була створена в Пярну, однак в результаті зміни влади після місцевих виборів, вона була розформована. Окремі муніципальні поліцейські існують в окремих місцевих самоуправліннях.

Правовою основою діяльності муніципальної поліції в Естонії є Конституція Естонії, Закони «Про місцеве самоврядування», «Про публічну службу», «Про поліцію», рішення міських зібрань та інші нормативно-правові акти.

Відповідно до ст. 531 глави VII Закону «Про місцеве самоврядування» від 2 червня 1993 року, місцеві самоуправління можуть створювати підрозділи охорони правопорядку, що здійснюють контроль за громадським порядком і виконанням нормативних актів місцевого самоврядування [14]. При цьому діяльність підрозділів охорони правопорядку та чиновника охорони правопорядку фінансується з бюджету місцевого самоуправління.

Висновки. Проведений аналіз організаційно-правових основ діяльності муніципальної поліції у країнах Балтії дозволяє нам зробити висновок, що після набуття незалежності в поліцейських системах країн Балтії спостерігався перехід до певної децентралізації в управлінні поліцією, що обумовило у тому числі й виникнення підрозділів муніципальної поліції, підпорядкованих органам місцевого самоврядування. Однак на сьогоднішній день муніципальні поліції Естонії та Латвії відрізняються від муніципальної поліції Литви як з точки зору правових основ, так і з точки зору організаційних аспектів їх діяльності. І в Естонії, і в Латвії існують і державна, і муніципальна поліція, які відіграють важливу роль у забезпеченні законності, громадського порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. У той же час створення підрозділів муніципальної поліції в Литві носить поодинокий характер.

Правовою основою організації та діяльності муніципальної поліції в країнах Балтії є конституція та закони, а також правові акти муніципалітетів, у яких визначаються статус, права та обов'язки, відповідальність працівників муніципальної поліції.

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.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кавецкий А. Б. Общественный порядок в правовом государстве : принципы организации и пути укрепления / А. Б. Кавецкий. – М. : Юрид. лит., 1999. – 179 с.
2. Сидорчук Л. А. Місцеве самоврядування у сфері забезпечення правопорядку (національний та міжнародний досвід) : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. – К. : Вид-во КиМУ, 2009. – 220 с.
3. Река В. А. Поліцейські органи деяких зарубіжних країн та порядок їх фінансування / В. А. Река // Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – 2007. – Вип. 37. – С. 480-488.
4. Кушнерев В. В. Муниципальная служба Российской Федерации и обеспечение охраны общественного порядка : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. В. Кушнерев. – Санкт-Петербург, 2001. – 159 с.
5. Проневич О. С. Моделі управління поліцією : аналіз зарубіжного досвіду / О. С. Проневич // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – № 1. – С. 145-176.
6. Копотун І. М. Зарубіжний досвід охорони громадського порядку муніципальною (місцевою) поліцією й можливості його використання в Україні / І. М. Копотун // Науковий вісник КНУВС – 2010. – № 1. – С. 270-278.
7. Закон Латвийской Республики «О Полиции» от 4 июня 1991 года (с послед. изменениями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.pravo.lv/likumi/49_zor.html.
8. Портал Ризького самоуправління [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.riga.lv/ru/Systems/OfficialsCatalog/Default.aspx?deplD=2040 &orderType =0>.
9. Уільдрікс Н. Діяльність поліції в посткомуністичних суспільствах: насильство у відносинах поліції і громадськості, демократична поліційна модель і права людини / Н. Уільдрікс, П. Ван Реєнен. – К. : Атіка, 2006. – 248 с.
10. Муниципальная полиция – обмен опытом [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kurier.lt/?r=1&a=2910>.
11. Закон Литовской Республики «О местном самоуправлении» от 7 июля 1994 года (с послед. изменениями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.1a6.ru/rus/samouprav/index.php>.
12. Tallinna Munitsipaalpolitsei Ameti põhimäärus [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=106542&redid=117502&f=41>.
13. Информационная служба муниципальной полиции Таллинна [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.tallinn.ee/Informatsioonaja-sluzhba-munitsipalnoj-politsii>.
14. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 2.06.1993 aasta [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.estlex.ee/tasuta/?id=7&aktid=8874 &fd=1&leht=1>.