



УДК 342.95(477)

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОЙ (МУНИЦИПАЛЬНОЙ) ПОЛИЦИИ В УКРАИНЕ

Сергей КОМИССАРОВ,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры правоведения Северодонецкого института
ЧАО «ВУЗ «Межрегиональная академия управления персоналом»

АННОТАЦИЯ

В статье с научной точки зрения проанализированы международно-правовые основы деятельности местной (муниципальной) полиции в Украине, обращено внимание на сегодняшнее положение этого правового института, рассмотрены существующие модели охраны правопорядка в различных странах Европы. Решение проблем обеспечения правопорядка в новых условиях во многом зависит от четкой и слаженной, работы органов внутренних дел Украины, в частности эффективной деятельности местной (муниципальной) полиции. В работе поднимаются вопросы, относящиеся к методам и формам деятельности местной (муниципальной) полиции в высокоразвитых странах Европейского Союза и др. Автор предлагает пути его усовершенствования исследуемого правового института.

Ключевые слова: деятельность местной (муниципальной) полиции, международно-правовой акт, муниципальная полиция, правовое регулирование.

INTERNATIONAL LEGAL SUPPORT FOR THE ACTIVITIES OF THE LOCAL (MUNICIPAL) POLICE IN UKRAINE

Sergey KOMISSAROV,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Law Severodonetsk Institute PrAT "Interregional Academy of Personnel Management"

SUMMARY

The article analyzes scientifically the international legal basis for the activities of the local (municipal) police in Ukraine, draws attention to the current situation of this legal institution, examines the existing models of law enforcement in various countries of Europe. The solution of the problems of ensuring the rule of law in the new conditions largely depends on a clear and coordinated work of the Ukrainian internal affairs bodies, in particular, the effective operation of the local (municipal) police. The work raises questions relating to the methods and forms of activity of local (municipal) police in the highly developed countries of the European Union, etc. The author suggests ways to improve it for the legal institute under study.

Key words: activity of local (municipal) police, international legal act, municipal police, legal regulation.

REZUMAT

Articolul din punct de vedere științific pentru a analiza temeiul juridic internațional al activităților poliției locale (municipale) în Ucraina, a atras atenția asupra stării actuale a instituției juridice, a examinat modelele existente de aplicare a legii în diferite mori din Europa. Rezolvarea problemelor de drept și ordinea într-un mediu nou depinde de un clar și bine organizat, activitatea afacerilor interne ale Ucrainei, în special, performanța poliției locale (municipale). În această lucrare se ridică întrebări referitoare la metodele și formele activității locale (municipale) de poliție din Uniunea Europeană și în alte țări dezvoltate. Autorul sugerează modalități de îmbunătățire investigat instituția juridică.

Cuvinte cheie: activitățile (municipale) de poliție, instrumentul juridic internațional locale, poliția municipale, reglementarea legală.

Постановка проблемы. Реализация государственной политики в сфере общественного порядка требует комплексного подхода к решению задач, поэтапного их решения, а также определения приоритетных направлений государственной политики. Успешная реализация намеченной политики в очерченной сфере должно привести к созданию системы взаимодействия общества, государственной власти, органов публичного администрирования и органов местной (муниципальной)

полиции. Эффективное функционирование правоохранительной системы позволит обеспечить улучшение защиты прав, свобод и законных интересов граждан и государства, формирование у граждан навыков демократического взаимодействия с созданными ими органами публичной безопасности, а также навыков общественного контроля за эффективностью их деятельности.

Актуальность темы исследования. Среди актуальных задач в

построении правового государства, стоящих сегодня перед страной и обществом, приоритетными являются развитие гарантирования (обеспечение) законных прав, обязанностей и свобод личности, охрана ее чести и достоинства, ощущение реального улучшения общественной безопасности. В свете реализации данных задач требуют дальнейшего исследования вопросы, относящиеся к методам и формам деятельности местной (муниципальной) полиции. В современ-



ных условиях необходимо обдуманно и тщательно взвесить какие-либо реформистские тенденции в той или иной сфере общественной деятельности.

Состояние исследования. В юридической литературе данный вопрос изучается достаточно активно как отечественными, так и зарубежными учеными и практиками. В то же время некоторые его аспекты остаются незатронутыми. Определенные вопросы обозначенной проблематики исследовали в своих работах ученые разных времен: В.Б. Аверьянов, О.Ф. Андрийко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.Н. Бесчастный, И.П. Голосниченко, А.Т. Комзюк, В.И. Курыло, В.А. Кучинский, В.П. Петков, С.В. Петков, А.П. Рябченко, Ю.А. Тихомиров и др.

Целью и задачей статьи является анализ международного опыта и соответствующих международно-правовых документов, регламентирующих деятельность местной (муниципальной) полиции в Украине, изучение проблем данного института, а также разработка соответствующих практических рекомендаций.

Для достижения поставленной цели были выполнены задания: проанализировать имеющиеся научные разработки и состояние действующего законодательства в контексте исследуемой тематики; разработать соответствующие предложения по совершенствованию законодательства Украины в указанной сфере.

Изложение основного материала. Правовое обоснование природы правового функционирования местной (муниципальной) полиции находит проявление в конъюнктуре конкретных исторических реалий, состоянии обеспечения юрисдикционными полномочиями подразделений местной (муниципальной) полиции в отношении членов территориальной общины, иностранцев, юридических лиц, находящихся на территории общины, для обеспечения общественного порядка.

Правовой механизм реализации правовых норм местной полицией реализуется через нормативно-правовое обеспечение, а именно: Конституцию, законы и постановления Верховной Рады Украины, указы Президента, постановления и распо-

ряжения Кабинета Министров Украины, распоряжения органов местных государственных администраций и органов местного самоуправления. Последние с каждым годом имеют более определяющее значение для функционирования местной (муниципальной) полиции.

Зарубежными странами накоплен значительный опыт по подготовке кадров для правоохранных подразделений. Организация деятельности по обеспечению правопорядка, общественного порядка и безопасности, борьба с правонарушениями в каждой стране имеют свои особенности. В то же время полномочия правоохранных органов в зарубежных странах значительно шире, чем в Украине. С другой стороны, и процент поддержки европейских правоохранных со стороны населения в разы превышает доверие к украинским полицейским членами общества.

Мировая практика свидетельствует, что вопрос обеспечения соответствующего общественного порядка рассматривается под углом эффективности деятельности разного рода полицейских органов, специфичность правового статуса которых обусловлена различными видами политического режима. В свою очередь, к факторам, которые влияют на такую эффективность, принадлежит отношение граждан к правоохранным органам, поскольку не всегда существуют доверие населения, соответствующее общению и сотрудничеству между полицией и обществом.

Для подтверждения этой мысли приведем конкретные статистические данные. Проведенный социальный опрос в 34 европейских государствах относительно полиции в глазах граждан выявил следующие результаты:

– примерно 85–90% респондентов в Финляндии, Швеции, Дании, Норвегии считают, что полиция в общении проявляет уважение к гражданам и действует «справедливо»;

– 70–80% отмечают, что имеют с полицией общие ценности и одинаковые представления о добре и зле, и такой же процент отмечает, что полиция в этих странах всегда объясняет свои действия, и столько же людей довольны общением с полицией.

Высокие соответствующие показатели имеют Великобритания, Германия, Нидерланды и Польша. Граждане этих стран проявляют высокий уровень поддержки действиями своей национальной полиции. Что касается Украины, то только каждый пятый гражданин Украины считает, что полиция проявляет уважение и действует справедливо. Как следствие, 80% опрошенных украинцев не поддерживают полицию [1, с. 12]. Возникает вполне логичный вопрос: могут ли правоохранные органы обеспечить публичный порядок при этом самостоятельно, без поддержки населения? Отрицательный ответ, по нашему мнению, очевиден.

Вышеприведенные показатели еще раз доказывают, что сегодня возникает насущная необходимость в реформировании правоохранных органов Украины, целью которого, в частности, должно быть возвращение доверия со стороны общества, что, к сожалению, почти утрачено, поиск и внедрение новых подходов, форм и методов деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественного порядка на базе налаживания качественно нового эффективного взаимодействия с населением. Такое реформирование целесообразно проводить, учитывая зарубежный опыт, что, однако, не означает целесообразность полного его интегрирования в национальную систему.

Закон Украины «О Национальной полиции» определяет основы международного сотрудничества украинских правоохранных, а именно: взаимодействовать с полицейскими организациями в сферах деятельности полиции; обращаться в международные организации, иностранных государств как представители полиции с целью обеспечения координации сотрудничества по вопросам, относящимся к полномочиям полиции; полицейские могут привлекаться к участию в международных операциях для обеспечения мира и безопасности (ст. 4) [2]. Для осуществления указанных задач Национальной полицией, бесспорно, полезным является исследование и внедрение позитивного международного правоохранных опыта.

В действующее законодательство Украины сегодня имплементируются



положения международных правовых актов, происходит его «гармонизация с европейскими стандартами», в том числе и в вопросе функционирования по местной (муниципальной) полиции. На сегодня данный вопрос в юридической литературе исследован недостаточно [3, с. 278].

Анализ научных работ позволил сделать вывод, что юридическая наука уделяет значительное внимание общетеоретическому анализу правовой системы и исследованию проблем сущности и развития современных европейских межгосударственных конструкций, а также вопросам формирования и развития правовой базы межгосударственной интеграции путей развития законодательной системы Украины.

Учитывая приведенное, считаем нужным, с учетом новых реалий (становление и развитие зоны стабильности и безопасности в Европе, необходимость соблюдения Украиной европейских принципов сотрудничества и партнерства со своими соседями), проанализировать международно-правовые основы деятельности местной (муниципальной) полиции Украины.

Среди международно-правовых документов следует на первое место поставить те, которые вышли под эгидой Организации Объединенных Наций. К таким документам следует отнести Декларацию по правам человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, который был принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. Беспорно, Международный пакт о гражданских и политических правах является продолжением идей Всемирной Декларации прав человека, которая определила международные стандарты в правоохранительной сфере. В общей сложности, около 30 международно-правовых документов было выдано в рамках ООН в сфере охраны прав и свобод человека и гражданина, а также охраны общественного порядка [4, с. 67].

Исследуя международно-правовые истоки деятельности местной (муниципальной) полиции, нельзя оставить без внимания международно-правовую основу института местного самоуправления.

Следует отметить, что на момент провозглашения независимости Украины мировая практика уже имела сложившуюся методико-правовую базу развития местного самоуправления. В 1948 г. Организация Объединенных Наций приняла Всеобщую декларацию прав и свобод человека, ст. 21 которой гласит, что каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной как непосредственно, так и посредством свободно избранных представителей, а основой власти должна быть воля народа [5, с. 3].

Генеральная ассамблея ООН в 1969 г. приняла Декларацию Ответственного прогресса и развития, подчеркнув, при этом, что необходимо ее нормы внедрять в любой стране, являющейся членом ООН, гарантирующих эффективное участие всех членов общества в подготовке и осуществлении национальных действий развития. Адаптация стратегии, – «community policing», в ходе которой граждане рассматриваются как соучастники процесса поддержания правопорядка прошла во многих европейских странах [7]. Следовательно, целесообразно привести примеры полицейской деятельности по обеспечению общественного порядка в таких странах, как Германия, Финляндия, Голландия и Польша, которая реализуется в связи с вышеуказанной концепции. Прежде всего, следует отметить, что в Европейском кодексе полицейской этики, утвержденном рекомендациями Совета Европы от 19.09.2001 г. № REC. (2001) 10, установлено, что основными задачами полиции в демократическом обществе, подчиненном принципу верховенства права, являются: обеспечение общественного спокойствия, соблюдение закона и порядка в обществе; защита и соблюдение основных прав и свобод человека в том виде, в котором они закреплены в Европейской конвенции о правах человека; предупреждение преступности и борьба с ней; выявление преступности; оказание помощи и услуг населению [8].

Эти важные международные документы стали в определенной степени основой подготовки и принятия двух других фундаментальных документов – Всемирной Декларации

местного самоуправления, одобренной Интернациональным союзом местных властей 26 сентября 1985 г., и Европейской Хартии о местном самоуправлении, одобренной Комитетом Министров Совета Европы 15 октября 1985 г. [9, с. 3–4].

Следует признать, что некоторые наработки в этом плане были сделаны еще до ратификации Хартии. В принятой Верховной Радой в июне 1996 г. Конституции признавалось и гарантировалось местное самоуправление (ст. 7), что совпадает с требованиями ст. 1 Декларации и ст. 2 Хартии. Ст. 9 Конституции содержит обязательства государства учитывать требования международного законодательства.

Действующим законодательством учтены положения ст. 9 Декларации, относительно предоставления права местным органам власти «на создание союзов для защиты их общих интересов и содействия этим интересам», а также ст. 10 Хартии права местных органов самоуправления «вступать в объединение для защиты и продвижения общих интересов».

Полностью соответствует этим требованиям ч. 1 ст. 15 Закона «О местном самоуправлении в Украине»: «Органы местного самоуправления с целью более эффективного осуществления своих полномочий, защиты прав и интересов территориальных общин могут объединяться в ассоциации и другие формы добровольных объединений, которые в соответствии с законодательством подлежат регистрации в органах Министерства юстиции Украины» [10].

Учитывая значимость международных договоров в правоохранительной сфере, в дальнейшем, по нашему мнению, следует обратить внимание на необходимость выработки системы мер в рамках международного права для создания базы управления сотрудничеством в сфере деятельности местной (муниципальной) полиции. Соответствующая необходимость возникает в связи с обстоятельствами: во-первых, международное право в области правоохранительного обеспечения безопасности имеет согласовательную природу и выполняет координирующую, регулирующую, обеспечивающую и охранную функции. Основным принципом призна-



ния действительности международно-правовой нормы является паритет; во-вторых, существенной особенностью функционирования механизма международно-правового регулирования является распределение его стадий на две подсистемы – международную и внутригосударственную. На сегодня в процессе осуществления норм международного права все возрастающую роль играет национальное право. Интеграция Украины в мировое сообщество обусловила не только обновление предыдущих административно-правовых норм, но и создание совершенно новых, соответствующих современным мировым стандартам и требованиям.

Поэтому подчеркиваем необходимость исследования правовой основы деятельности местной (муниципальной) полиции Украины в сфере сотрудничества с муниципальными правоохранительными органами других стран и разработки предложений по ее адаптации к изменениям жизни украинского общества и международного сообщества в целом.

В странах, где правоохранительная система строится на принципах централизации, а это, как правило, унитарные государства с континентальной моделью организации власти и управления, полицейские силы находятся под прямым контролем правительства, муниципальные подразделения полиции более подчинены высшим органам управления, чем местной власти. Сегодня высокий уровень централизации полицейских сил имеет место в Израиле, Дании, Норвегии, Португалии, Финляндии, Швеции, Японии и некоторых других странах.

Например, в Финляндии, как и во всех скандинавских странах, полиция функционирует в виде централизованного государственного органа. Она подчинена министру внутренних дел. В МВД Финляндии Департамент полиции управляет организационно обособленными полицейскими службами: криминальной полицией, полицией безопасности, мобильной (дорожной) полицией и местными полицейскими органами. Последние планируют свою работу в тесном сотрудничестве с провинциальными властями и общественными ин-

ститутами (полицейские комитеты и советы).

В демократических государствах с федеративным устройством, принадлежащих к англосаксонской системе права и имеющих одноименную модель организации местного самоуправления, традиционные опасения граждан по поводу возможных злоупотреблений со стороны государственных силовых структур привели к созданию сети самостоятельных полицейских агентств, максимально приближенных к населению. Наиболее ярким примером эффективной реализации такой модели являются США, где основной объем функций контроля над преступностью и обеспечения общественного порядка выполняют небольшие местные полицейские агентства, которые осуществляют не только федеральное управление, но и контроль на уровне штатов. Имея статус местной (муниципальной) полиции, эти агентства подконтрольны органам местного самоуправления и подотчетны жителям соответствующих территориальных образований.

В современной Европе модель вполне децентрализованной полиции, организованной на принципах самоуправления, сохраняется только в Швейцарии. В стране отсутствует единый и монолитный корпус государственной полиции. Численность органов правопорядка и принципы их функционирования определяют отдельные местные (кантональные) органы власти. Именно поэтому среди отдельных кантональных округов отмечаются значительные различия в организации полицейских служб. Всего в Швейцарии насчитывается 26 кантональных корпусов полиции и более 100 подразделений полиции в общинах. Несмотря на эту предельную децентрализацию, в стране действуют четко работающие формы связи и правила регионального сотрудничества в сфере правопорядка полиции Швейцарии и объединением шефов городской полиции.

В Великобритании, которую принято считать колыбелью современной полиции, в компетенцию министра внутренних дел, на которого возложена формальная ответственность за охрану общественного порядка и

обеспечение общественной безопасности, не входит непосредственное руководство местной полицией – полицией графств. Однако по закону с 1964 г. он обязан осуществлять надзор за работой управлений местных полицейских органов, ему дано право увольнять не соответствующих занимаемой должности шефов-констеблей, которые возглавляют территориальные полицейские управления.

Многолетняя, основанная на принципах демократии практика организации полицейской деятельности в Великобритании способствовала формированию достаточно эффективных механизмов, обеспечивающих влияние граждан на работу правоохранительных учреждений. В каждом графстве создана полицейская администрация и совет, являющийся коллегиальным органом управления и одновременно частью структуры местного органа власти. Совет, состоящий из представителей органов местного самоуправления и судей, правомочен определять бюджет полиции графства, организационную структуру, направления деятельности, а также выдвигать кандидатов на должность шеф-констебля. Одновременно с советами действуют общественные консультативные комитеты, состоящие из представителей различных слоев общества и профессиональных групп, их основная задача – определение потребности общества в сфере охраны общественного порядка и внесение предложений по улучшению деятельности полиции [11, с. 172].

Своеобразно организована полиция в Германии. В этом государстве правоохранительная система имеет два уровня: федеральный и субъектов федерации – земель. В одних землях (Нижняя Саксония, Северный Рейн-Вестфалия, Саар, Шлезвиг-Гольштейн) полиция полностью или в большинстве является государственной, в других (Бавария, Гессен) она представляет собой фактически муниципальные учреждения.

Взаимодействие полицейских сил первого и второго уровней осуществляется путем соглашений между МВД Германии и МВД земель, а также через постоянно действующий совет министров внутренних дел земель.



К федеральным полицейским службам относятся: федеральное ведомство уголовной полиции, пограничная полиция, инспекция полиции общей готовности, железнодорожная полиция, ведомство охраны федерального парламента. Полиция земли чаще всего состоит из полиции по охране общественного порядка (охранной полиции, уголовной полиции, полиции готовности и полицейской администрации). Однако структура полиции земли зависит от традиций, исторических условий, финансовых возможностей конкретного административно-территориального образования. В составе охранной полиции немецких городов, кроме служб, осуществляющих предупреждение и пресечение правонарушений, имеются подразделения коммунальной полиции, осуществляющие функции контроля в сфере санитарии, торговли, оказания услуг и т.п.

Анализ деятельности муниципальных подразделений полиции иностранных государств дает нам возможность утверждать необходимость изучения и внедрения данного опыта путем создания единого правоохранительного пространства. Не является исключением и украинское общество.

Выводы. С учетом международного опыта функционирования органов местной (муниципальной) полиции имеет место реальный шанс работы украинской местной (муниципальной) полиции, способной на высочайшем уровне выполнить свои функциональные обязанности по обеспечению правопорядка на территории громады.

Гармонизация законодательств государств – один из механизмов обеспечения международного правового порядка, что является эффективным правовым механизмом, который будет способствовать созданию зоны стабильности и безопасности в рамках Европейского Союза. Современный международный правопорядок, направленный на обеспечение миролюбивых отношений и сотрудничество между государствами, диктует такое развитие связей между ними, что межгосударственные институты и механизмы международного нормотворчества должны учитывать

и выражать интересы не только отдельных государств, но и мирового сообщества в целом.

Список использованной литературы:

1. Гимпельсон В.Е. Доверие полиции: межстрановой анализ: препринт WP3/2012/05 / В.Е. Гимпельсон, Г.А. Монусова; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Высшей школы экономики, 2012. 32 с.
2. О Национальной полиции: Закон Украины. Ведомости Верховного Совета Украины. 2015. № 40-41. Ст. 379.
3. Пархоменко Н.Н. Определение сущности и содержания гармонизации законодательства Украины на современном этапе. Наука и правоохранительная. 2012. № 2. С. 278–282.
4. Право Европейского Союза: учеб. пособие / В.М. Бесчастный, В.П. Филонов, А.В. Филонов, В.М. Субботин; за ред. В.М. Бесчастного. 2-ге вид., стереотип. К.: Знання, 2011. 366 с.
5. Всеобщая декларация прав человека. Права человека: Сборник международных документов. М.: Изд-во МГУ, 1986.
6. СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. М., «Международные отношения», 1989.
7. The standards for policing meeting community expectation. A. C. P. O. strategic policy document. Printed by the Receiver for the Metropolitan Police District New Scotland Yard. London, 1990. P. 1.
8. Європейський кодекс поліцейської етики : Рекомендація Rec. (2001)10. Прийнята Комітетом міністрів Ради Європи від 19 вересня 2001 р. URL: <http://www.coe.int/>.
9. Всемирная Декларация местного самоуправления 1985 г. Преамбула – МСМВ. 1986. С. 3–4.
10. О местном самоуправлении в Украине: Закон Украины. Ведомости Верховной Рады Украины. 1997. № 24. Ст. 170.
11. Взаимодействие милиции и общественности в Украине (с использованием опыта полиции Великобритании / Под. ред. А.Дж. Бека, О.Н. Ярмыша. Учебное пособие. Харьков: Гос. ун-т внутр. дел, 2001. 200 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Комиссаров Сергей Анатольевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры правоведения Северодонецкого института ЧАО «ВУЗ «Межрегиональная академия управления персоналом»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Komissarov Sergey Anatolievich – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Law Severodonetsk Institute PrAT «Interregional Academy of Personnel Management»

yriudeliya@ukr.net