

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

FOREIGN EXPERIENCE OF INTERACTION OF LOCAL GOVERNMENT AGENCIES WITH LAW ENFORCEMENT AGENCIES AND POSSIBILITIES OF ITS USE IN UKRAINE¹

**Бурбіка В.О.,
К.Ю.Н.**

Сумський державний університет

Стаття присвячена вивченню зарубіжного досвіду взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами та визначенню можливості використання його в Україні. Узагальнено досвід таких країн як Франція, Німеччина, Польща, Великобританія у сфері взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами. Зроблено висновок, що досвід ряду європейських країн свідчить про те, що органи місцевого самоврядування мають бути повноцінним партнером правоохоронних органів у питанні забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності і адміністративним правопорушенням у межах певного регіону. Виокремлено окремі аспекти зарубіжного досвіду, які мають бути враховані під час розвитку взаємодії між органами місцевого самоврядування і правоохоронними органами в Україні.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, правоохоронні органи, взаємодія, забезпечення публічного порядку і безпеки, протидія злочинності.

Стаття посвящена изучению зарубежного опыта взаимодействия органов местного самоуправления с правоохранительными органами и определению возможности использования его в Украине. Обобщен опыт таких стран как Франция, Германия, Польша, Великобритания в сфере взаимодействия органов местного самоуправления с правоохранительными органами. Сделан вывод, что опыт ряда европейских стран свидетельствует о том, что органы местного самоуправления должны быть полноценным партнером правоохранительных органов в вопросе обеспечения общественной безопасности и порядка, противодействия преступности и административным правонарушениям в пределах определенного региона. Выделены отдельные аспекты зарубежного опыта, которые должны быть учтены при развитии взаимодействия между органами местного самоуправления и правоохранительными органами в Украине.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, правоохранительные органы, взаимодействие, обеспечение общественного порядка и безопасности, противодействие преступности.

The article is devoted to the study of foreign experience of interaction of local self-government agencies with law enforcement agencies and determination of the possibility of using it in Ukraine. The experience of such countries as France, Germany, Poland, Great Britain in the sphere of cooperation of local self-government agencies with law enforcement agencies is generalized. It is concluded that the experience of a number of European countries suggests that local self-government agencies must act as a full partner of law enforcement agencies in the matter of ensuring public safety and order, combating crime and administrative offenses within a certain region. It is determined that the main forms of cooperation between local self-government agencies and law enforcement agencies are: the creation of municipal police and councils, commissions consisting of representatives of local self-government and law enforcement agencies of the region, which perform coordination and oversight functions in support of the regime of legality and order of law in the territory concerned. It is established that the legal basis for the interaction of local self-government agencies with law enforcement agencies can be both the law and the corresponding agreement on cooperation between these parties. Some aspects of foreign experience, which should be taken into account in the development of interaction between local governments and law enforcement agencies in Ukraine, are singled out.

Key words: local self-government agencies, law enforcement agencies, interaction, maintenance of public order and security, counteraction of criminality.

Після розпаду СРСР Україна обрала новий шлях свого подальшого політико-правового та соціально-економічного розвитку. Складність розбудови української державності після проголошення незалежності нашої країни обумовлена цілим рядом факторів і далеко не в останню чергу пояснюється відсутністю відповідного досвіду. Адаптація політична й економічна модель, що існувала у радянські часи, кардинально відрізняється від нинішніх пріоритетів і векторів розвитку українських суспільства та держави. Враховуючи, що останні роки Україна тримає курс на повноцінну інтеграцію до високорозвинутої європейської спільноти, очевидним є той факт, що необхідно активно вивчати і використовувати на практиці досвід провідних країн з питань організації та здійснення управління, як в державі в цілому, так і в окремих регіонах, на місцях.

Зазначене повною мірою стосується і взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами. Вивчення такого досвіду у іноземних державах має позитивним чином посприяти підвищенню якості, ефективності та результативності організації й реалізації вказаної взаємодії в Україні. Слід зазначити, що на необхідності врахування міжнародного досвіду для покращення ви-

конання органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами свого соціального призначення неодноразово наголошували такі науковці як: О. Тулай, М. Лошицький, В. Січкач, А. Делеченко, В. Бесчасний, К. Бугайчук, В. Гузь, І. Святокум, В. Чумак, В. Заросило, І. Бондаренко та інші.

Зокрема, І.В. Бондаренко, розмірковуючи про правовий статус правоохоронних органів зарубіжних країн, звертає увагу на те, що в умовах численних реформ, що відбуваються в основних сферах суспільного життя України, одним із головних завдань є удосконалення системи правоохоронних органів. Водночас пріоритетом реформування системи правоохоронних органів України є приведення її у відповідність із основними тенденціями, які узагальнюють досвід організації та функціонування систем правоохоронних органів зарубіжних країн, а також у відповідність із міжнародними стандартами здійснення правоохоронної діяльності [1, с. 3]. За таких умов, на думку правознавця, значним чином актуалізується необхідність вивчення та запозичення позитивного досвіду у сфері організаційної побудови і функціонування систем правоохоронних органів зарубіжних країн, а також визначення шляхів використання такого досвіду

¹ Виконано в рамках проекту № 118u003575

для реформування та розвитку системи правоохоронних органів України з урахуванням національних особливостей нашої держави, причому особлива значущість цього обумовлюється прагненням України приєднатися до Європейського Союзу [1, с. 3].

Отже багато науковців приділяють увагу проблематиці вивчення та запозичення міжнародного досвіду з питань організації та функціонування правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування. Однак зарубіжна практика в частині співпраці цих суб'єктів залишається переважно без належної уваги дослідників, лише окремі правники вдаються до аналізу даного питання, що робить актуальним його подальше дослідження.

Розпочати вивчення означеної проблематики вважаємо доцільним з Франції, яка є однією із провідних країн Західної Європи, до того ж вона являє собою класичну унітарну державу із сильною централізацією механізму публічного управління.

Головна особливість побудови державної влади та місцевого самоврядування у Франції полягає у тому, що регіони, департаменти чи комуни – територіальні самоврядні колективи, які мають власну компетенцію, власні органи влади і управління, а також власні кошти. Регіон є адміністративним округом, який очолює префект – вища посадова особа регіону, підпорядкована уряду та президентові Франції, що представляє на території регіону державну владу [2, с. 79].

Середньою адміністративно-територіальною одиницею є департамент, де місцеве самоврядування представлене генеральною радою та інститутом державної виконавчої влади в особі префекта. На департамент, як і на регіон, покладено виконання функцій державного управління. Його очолює префект департаменту, повноваження якого аналогічні префекту регіону [3, с. 52].

Базовий рівень адміністративно-територіального устрою Франції складають комуни. Публічна влада на цьому рівні представлена виключно інститутом місцевого самоврядування – муніципальною радою та мером комуни. Муніципальна рада є представницьким органом комуни, склад якої формують муніципальні радники (депутати). Мер комуни та його заступники обираються рішенням муніципальної ради та складають виконавчий орган ради – муніципалітет [3].

Правоохоронні органи Франції складаються із Національної поліції та Національної жандармерії, при цьому перша перебуває у віданні Міністерства внутрішніх справ, а друга – Міністерства оборони Франції. Національна поліція – громадянське формування, яке знаходиться в підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ і здійснює свою діяльність в містах. Представлена вона, перш за все, у великих містах і населених пунктах, число жителів яких перевищує 16 тисяч осіб. Очолює Національну поліцію Генеральний директорат [4].

Роль Національної поліції полягає в забезпеченні дотримання законності в широкому сенсі цього слова і запобіганні злочинності. У зв'язку з цим, Національна поліція здійснює роботу по забезпеченню безпеки (патрулювання, контроль на дорогах, посвідчення особи і таке інше); під наглядом судових органів веде слідчу і розшукову роботу; здійснює обшуки за ордерами; виконує специфічні слідчі завдання як «судова поліція» [4].

Французьке законодавство передбачає доволі активну роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні правопорядку на відповідній території. Так, префект, який є і представником держави в департаменті й органом місцевого самоврядування в департаменті, виступаючи від імені держави, контролює дотримання національних інтересів; забезпечує здійснення в департаменті повноважень центральних державних органів; тримає уряд у курсі політичної ситуації в департаменті; несе відповідальність за управління майном, що належить державі; втілює у

життя урядову політику; здійснює нагляд за виконанням у департаменті нормативних актів центральної влади; для забезпечення порядку він має право приймати рішення щодо використання поліцейських сил. Якщо на території департаменту здійснюється суттєве правопорушення, яке підриває національну безпеку, префект надає допомогу правоохоронним органам у пошуку винних і в цій ролі має право підписувати постанову про арешт, обшук. У межах адміністративного контролю за діяльністю департаменту префект може передавати на розгляд адміністративного суду рішення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [5, с. 11].

Крім того, важлива роль у правоохоронній діяльності належить меру, який відповідно до Генерального кодексу місцевого самоврядування здійснює заходи із забезпечення громадської безпеки. З метою виконання цих завдань, мерам надано право створення спеціалізованих органів місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на забезпечення громадського порядку та безпеки [6, с. 22].

Основним інструментом, через який відбувається взаємодія органів місцевого самоврядування із правоохоронними органами, є муніципальна поліція, завдання якої – повсякденна поліцейська діяльність в містах. До компетенції муніципальної поліції входять всі питання, які стосуються боротьби зі злочинністю і підтримки громадського порядку. Приблизно половина з числа особового складу муніципальної поліції – службовці під присягою, що носять зброю. Решта працівників – муніципальні службовці. В рядах муніципальної поліції налічується приблизно 20 тисяч осіб [4].

Відповідно до Кодексу внутрішньої безпеки, у випадку, якщо штат муніципальної поліції перевищує 5 осіб, обов'язковим є укладення угоди про координацію дій між муніципальною поліцією та органами безпеки держави. В рамках цієї угоди передбачаються обмін інформацією у сфері протидії правопорушенням та забезпечення громадської безпеки, особливості участі представників національної поліції та муніципальної поліції в охороні публічних заходів, забезпеченні безпеки дорожнього руху тощо. Сторонами угоди є мер комуни та представник держави у департаменті. Для укладення угоди необхідна попередня консультація з прокурором [6, с. 23]. Крім того, місцеві контракти у сфері безпеки укладаються представниками органів місцевого самоврядування, представниками органів державної влади на місцях та іншими сторонами, зацікавленими у забезпеченні безпеки та запобіганні правопорушенням у громаді [6, с. 22].

Слід зазначити, що означені угоди між органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами Франції є не просто деклараціями про наміри, а змістовними програмними документами, в яких визначаються напрямки та форми взаємодії, суб'єкти, відповідальні за її координацію та контроль за нею. Наприклад, у місті Ліль у 2009 році була укладена місцева угода, відповідно до якої пріоритетними сферами діяльності було визначено: безпеку публічних місць; попередження злочинності неповнолітніх; допомогу вразливим категоріям населення; адекватне реагування правоохоронних органів на потреби громади. За кожним з напрямів визначено ряд заходів, що мають бути здійснені з метою досягнення поставлених цілей. Координація виконання угоди покладена на мера міста. З метою оцінки результатів її виконання не рідше ніж двічі на місяць збирається пленарна асамблея, що складається з представників сторін угоди; для оперативного керівництва реалізацією угоди утворено комітет управління та робочі групи за кожним з чотирьох пріоритетних напрямів [7].

Також відповідно до даної угоди на локальному рівні функціонують місцеві ради з питань безпеки та попередження правопорушень, які складаються з представників зацікавлених органів місцевого самоврядування та органів державної влади [6, с. 24].

Далі звернемо увагу на взаємодію органів місцевого самоврядування із правоохоронними органами у Федеративній Республіці Німеччина (далі – ФРН), яка являє собою федерацію, що обумовлює специфіку організації управління та будову системи права у даній країні.

Модель місцевого самоврядування Німеччини, як і модель її політичного устрою в цілому, вважається однією з найефективніших у світі. Місцеве самоврядування Німеччини, як вважають експерти, є одним із базових елементів суспільства і держави та успішно справляється з покладеними на нього завданнями. Місцеве самоврядування в Німеччині – це питання компетенції суб'єкта федерації. Кожна федеральна земля має право вирішувати це питання по-своєму, а федеральний центр не має права втручатися в питання організації місцевого самоврядування. Таким чином, правова база для функціонування місцевого самоврядування – це закони федеральних земель. Єдиний законодавчий акт федерального рівня – це 28 стаття Основного Закону, яка говорить, що громада має право на самоврядування, а держава зобов'язана це право надати. Незважаючи на широкі законодавчі можливості для різноманітності організації місцевого самоврядування, майже у всіх федеральних землях місцеве самоврядування організовано однаково. Воно здійснюється на рівні окремих громад, поселень, на рівні муніципальних районів [8].

Державні поліцейські органи ФРН мають два рівні: федеральний та земельний. Федеральна поліція підпорядковується Міністерству внутрішніх справ і виконує комплексні завдання відповідно до Федерального закону про поліцію і низки інших законодавчих актів. Федеральна поліція тісно взаємодіє з організованою мережею різного роду служб безпеки федерального і земельного підпорядкування і на основі партнерства з колегами-поліцейськими федеральних земель і прикордонними службами зарубіжних країн. Головними функціями та повноваженнями Федеральної поліції ФРН є: забезпечення безпеки кордону, включаючи охорону морського узбережжя; охорона федеральних будівель, дипломатичних місій, двох вищих судів Німеччини – Федерального конституційного суду і Вищого федерального суду в м. Карлсруе; організація мобільних сил реагування Федерального уряду з метою захисту офіційних осіб під час проведення заходів в межах країни; забезпечення безпеки в міжнародних аеропортах і на залізницях; організація сил по боротьбі з тероризмом (підрозділ GSG9); захист повітряного простору. Слід зауважити, що співробітники Федеральної поліції можуть також виступати в якості додаткових сил для посилення загонів земельної поліції за запитом уряду тієї чи іншої федеральної землі [9].

Що стосується поліцейських органів земель, то незважаючи на унікальність поліцейських структур в різних федеральних землях, загальна організація поліцейських служб залишається більш-менш однаковою і представлена наступним чином: Земельне відомство кримінальної поліції; Земельна поліцейська служба; Екстрена поліція; Водна поліція; Повітряна поліція; Спеціалізовані воєнізовані тактичні загони і Мобільні розвідувальні загони [9].

За обсягом повноважень поліція федеральних земель поділяється на державну, окружну, повітову і міську. Поліція земель також підпорядкована Міністерству внутрішніх справ, за винятком міської поліції, що перебуває у віданні органів міського самоврядування і утримується за рахунок міського бюджету [10, с. 17].

Взаємодія між органами місцевого самоврядування та державними правоохоронними органами відбувається на підставі відповідних договорів, які укладаються між керівниками федеративних виконавчих органів та (або) виконавчих органів земель, яким підпорядковується той чи інший правоохоронний орган і муніципальною владою в особі мера, який здійснює координаційні та контрольні функції по відношенню до реалізації такої взаємодії.

Основним інструментом, через який відбувається взаємодія державних правоохоронних органів та однойменних органів земель із органами місцевого самоврядування, є муніципальна поліція.

Корисно, на нашу думку, буде розглянути й досвід організації досліджуваної взаємодії у сусідній з Україною Польщі. Нормативно-правову основу співробітництва органів місцевого самоврядування Польщі із правоохоронними органами складають Закон Республіки Польща про поліцію від 6 квітня 1990 року, в якому закріплено основні завдання поліції. Крім того, у статті 3 даного закону прямо передбачено, що воєвода, а також вїйт (бурмістр, президент міста) або староста, який виконує владні повноваження загальної адміністрації, а також органи зміни, повіту та самоврядування воєводства виконують завдання в галузі охорони безпеки або публічного порядку на засадах, визначених законами [11].

Варто зазначити й те, що органи місцевого самоврядування затверджують керівника поліції, що функціонує на підвладній їм території.

Важливим правовим механізмом, що забезпечує взаємодію між поліцією та органами місцевого самоврядування, є щорічне звітування територіальних органів поліції перед відповідними органами місцевого самоврядування з питань своєї діяльності, стану громадської безпеки та порядку (ст. 10 Закону «Про поліцію»). Окрім цього, керівники територіальних органів поліції зобов'язані надавати відповідним органам місцевого самоврядування інформацію на їх запит у разі наявності загрози громадській безпеці або порушення громадського порядку. Окремо слід звернути увагу на участь органів місцевого самоврядування у фінансуванні поліції. За загальним правилом, фінансування діяльності поліції у Польщі здійснюється за рахунок коштів державного бюджету. Разом з цим, п. 3 ст. 13 Закону «Про поліцію» встановлює право органів місцевого самоврядування брати участь у покритті: інвестиційних видатків, видатків на модернізацію або ремонт устаткування; коштів на утримання та функціонування організаційних одиниць поліції; видатків на закупівлю необхідних для їх потреб товарів та послуг [6, с. 27–28].

Ще однією формою взаємодії органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів у Польщі є створення муніципальної поліції, організаційно-правові аспекти діяльності якої визначаються законом «Про гмінні стражі» від 1997 № 123, пункт. 779. Однак, незважаючи на фінансування та підпорядкування гмінної стражі органам місцевого самоврядування, вона не діє автономно від поліції. Зокрема, рішення про створення гмінної (міської) стражі повинно бути погоджене з комендантом поліції воєводства.

Крім того, важливою формою співпраці місцевого самоврядування із правоохоронними органами, про яку не можна не згадати, є комісії безпеки і порядку, які створюються і функціонують на повітовому рівні, координують та контролюють роботу гмінної стражі. До завдань комісії безпеки і порядку входять, зокрема: оцінка загроз громадському порядку та безпеці громадян на території повіту; оцінка роботи поліції та інших повітових служб, інспекцій, підрозділів стражі, а також організацій, що виконують на території повіту завдання у сфері забезпечення громадського порядку та безпеки громадян; підготовка проекту повітової програми запобігання злочинності, забезпечення громадського порядку та безпеки громадян; оцінка проектів інших програм співпраці поліції та інших повітових служб, інспекцій, підрозділів стражі; оцінка проекту бюджету повіту у частині забезпечення громадського порядку та безпеки громадян; оцінка місцевих нормативно-правових актів та інших документів, пов'язаних із забезпеченням громадського порядку та безпеки громадян; оцінка інших рішень старости у сфері громадського порядку та безпеки громадян [6, с. 26–27].

Декілька слів слід приділити і механізму досліджуваної взаємодії у країнах англосаксонської правової системи, найяскравішим представником якої у Європі є Великобританія.

Системи місцевого самоврядування та правоохоронних органів Великобританії характеризуються доволі високим рівнем децентралізації, що надає їм доволі широкі повноваження в частині самостійного вирішення основних аспектів організації та здійснення взаємодії один з одним.

Основною формою взаємодії органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів у Великобританії є комісії з питань поліції та злочинності, що утворюються органами місцевого самоврядування, розташованими на території, на якій діє поліцейська служба [6, с. 15]. Дана інституція здійснює спостереження за якістю та ефективністю роботи територіальної поліції та її керівника. До повноважень комісії, зокрема, відносяться розгляд проекту плану поліцейської діяльності та протидії злочинності і внесення пропозицій до нього. Комісії також збираються для розгляду та оцінки щорічного звіту комісара, який він зобов'язаний їм надсилати. Під час даних зборів комісар особисто представляє звіт та відповідає на питання членів комісії [6, с. 15–16].

Отже, резюмуючи проведене у даному підрозділі дослідження, доходимо висновку про те, що досвід ряду європейських країн свідчить про те, що органи місцевого самоврядування не тільки можуть, але й мають виступати повноцінним партнером правоохоронних органів у питанні забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності і адміністративним правопорушенням у межах певного регіону.

Аналіз зарубіжної практики організації та здійснення означеної взаємодії дозволяє виокремити наступні її важ-

ливі аспекти, які мають бути враховані під час розвитку даної взаємодії в Україні:

- органи самоврядування мають брати участь у призначенні керівництва правоохоронних органів, що діють на підвідомчій першій території;
- органи місцевого самоврядування мають брати участь у стратегічному плануванні роботи правоохоронних органів;
- органи місцевого самоврядування мають брати участь у фінансуванні і матеріально-технічному забезпеченні правоохоронних органів;
- органи місцевого самоврядування мають виступати одним із ключових суб'єктів координації досліджуваної взаємодії, а також здійснення контролю за якістю й ефективністю її реалізації на відповідній території;
- правоохоронні органи зобов'язані періодично звітувати перед органами місцевого самоврядування щодо стану законності і правопорядку в регіоні.

До основних форм взаємодії органів місцевого самоврядування із правоохоронними слід віднести: створення муніципальної поліції та рад, комісій, що складаються із представників місцевого самоврядування та правоохоронних органів регіону, які виконують координаційно-наглядові функції у сфері підтримки режиму законності та стану правопорядку на відповідній території. Нормативно-правовою основою взаємодії органів місцевого самоврядування із правоохоронними органами може бути як закон, так і відповідна угода про співпрацю між цими сторонами. Причому такі угоди, як правило, є досить змістовними та детальними в частині програми дій, прав і обов'язків її сторін, а не лише декларують певні наміри останньої.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бондаренко І.В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Національна академія внутрішніх справ України. Київ. 2004. 253 с.
2. Місцеве самоврядування. Організація роботи міського голови; за ред. А. Чемериса. Львів: Ліга-Прес. 2004. 1104 с.
3. Чорнорук А. Організація публічного управління на місцевому рівні у Франції: досвід для України. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_2_26.
4. Правоохранительные органы государств-участников и партнеров ОБСЕ. URL: http://polis.osce.org/countries/details?item_id=24#Country_Profile_Section_13_1.
5. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. Київ: НАДУ. 2010. 56 с.
6. Бугайчук К.Л., Гузь В.А., Святокум І.О., Чумак В.В. Зарубіжний досвід організації взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування в контексті децентралізації державної влади: наук.-метод. рек. Харків: Харк. нац. ун-т. внутр. справ. 2015. 44 с.
7. Ville de Lille. Contrat Local de Sécurité 2009. URL: http://www.lille.fr/files/content/shared/files/Actualites/Cadre%20de%20vie/l_essentiel_du_CLS.pdf.
8. Філіпенко С.С. Місцеве самоврядування: Федеративна Республіка Німеччина. URL: http://tergromada.blogspot.com/2014/05/blog-post_21.html.
9. Федеральная полиция. URL: http://polis-cp.osce.org/countries/details?item_id=17&lang=ru.
10. Коненко С.Я. Реорганізація системи МВС України на сучасному етапі державотворення (із досвіду реорганізації поліції Німеччини). Київ: Знання України. 2006. 44 с.
11. Закон Республіки Польща про поліцію від 06.04.1990 р. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/Poland.pdf>.