

Резюме

Дроздова Ю.В. Понятие права международной безопасности.

В статье исследуются вопросы понятия и понимания права международной безопасности, а также его места в системе международного права. Автором проведен детальный анализ мнений ученых в отношении определения права международной безопасности и его предмета. Сформулировано также собственное определение отрасли.

Ключевые слова: право международной безопасности, предмет, метод, система международного права.

Summary

Drozдова I. International security law definition.

This article examines the issues of international security law definition and understanding and also its place in the system of international law. The author provides detailed analysis of other scientists' thoughts on international security law definition as well as its subject. The author also stated its own international security law definition.

Key words: international security law, subject, method, international law system.

УДК 351.745 (429)

Н. В. КАПІТОНОВА

*Наталія Володимирівна Капітонова, ад'юнкт
Національної академії внутрішніх справ*

СТАНОВЛЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

Сьогодні, як і протягом усього періоду незалежності України, постає питання про реформування правоохоронної системи нашої держави. При цьому досить жваво дискутується питання про надмірну централізацію в роботі поліції, формуються пропозиції щодо створення муніципальної поліції, розглядаються проекти про передачу частини важелів управління органами внутрішніх справ на місця та ін. Окреслене питання є досить складним, і вирішити його протягом року чи навіть десятиріччя можна тільки за умови виваженого підходу та критичного аналізу роботи підрозділів поліції низки країн. Тим більше, що в сучасному світі спостерігається тенденція до централізації діяльності державних органів, зокрема й поліції¹.

Муніципальні поліцейські формування функціонують у 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 становлення, організації й функціонування муніципальної поліції Великобританії, досліджень щодо її місця у державній поліцейській системі. Звернення до здобутків вчених минулого, результатів їх досліджень дає можливість краще зрозуміти не тільки минуле, а й сучасне². Зазначимо, що багато із висновків цих досліджень сприймаються сучасно і за нашого часу, підштовхують до подальших пошуків, а, можливо, і рішень. Хоча поліцейські формування Великобританії мають чималу своєрідність і діють в інших реаліях, але об'єктивні передумови для конструктивного осмислення і творчого застосування їх досвіду загалом існують.

Організаційно-правові принципи функціонування поліцейських сил в Європі в ХІХ ст. – на початку ХХ ст. формувались не лише під впливом поширення демократичних ідей, а й національно-історичною специфікою. Тоді саме створились два підходи до правоохоронної діяльності – «британський» і «континентально-європейський»³. За даними підходами було покладено різне тлумачення обсягу повноважень правоохоронних органів. У Великобританії традиційно вважається, що забезпечення і підтримка правопорядку є почесним обов'язком і основною функцією місцевої влади, що створює на місцях поліцейські загони, діяльність яких обмежувалася трьома завданнями: підтримкою громадського порядку, розкриттям злочинів і регулюванням вуличного руху в містах. Вважалось, що ці обов'язки взаємозв'язані і утворюють єдину поліцейську функцію забезпечення правопорядку. У більшості країн європейського континенту завдання поліції були набагато різноманітнішими.

Британська модель управління поліцією склалася як продукт тривалого безперервного розвитку давніх форм самоврядування, а уявлення про керівництво брали свій початок в середньовічних інститутах замкнених соціальних груп і співтовариств. «Континентальна» західноєвропейська державність утворювалася, навпаки, в результаті відходу від традицій, під впливом ідей Великої французької революції 1789 р., де абсолютизувалася роль централізованого державного управління. Не випадково, що в цій частині Європи головна відповідальність за стан правопорядку і діяльність правоохоронного механізму лягала на національну, а не регіональну владу. У країнах Центральної і Східної Європи до початку ХХ ст. затвердилася в основному централізована модель управління поліцією, де взаємозв'язок і взаємодія між муніципальними та правоохоронними органами залишалися і залишаються дуже слабкими.

До тридцятих років XIX ст. Великобританія не мала організованої поліцейської системи. У Англії і Уельсі існували тоді місцеві суди і, відповідно, судді, які призначали одного або декілька констеблів для кожного міста і сільського приходу. Констеблі у свою чергу призначали заступників і помічників, які повинні були діяти разом з ними в охороні правопорядку. У Лондоні поліція в самоврядних частинах міста створювалася муніципальною, а іноді навіть приходською владою. Створені таким чином поліцейські загони діяли виключно під повним контролем цієї місцевої влади. Серед окремих поліцейських формувань Лондона особливе місце займала поліція Боу-Стріт, яка стала ядром столичної поліції: за її діяльність нині відповідає міністр внутрішніх справ. Таке місце зумовлювалося тим, що Лондон був не лише місцеперебуванням монарха, парламенту і уряду, але одночасно і суспільно-політичним центром Великобританії⁴.

У Англії і Уельсі (пізніше – в Шотландії) інтенсивно розвивалися процеси становлення й зміцнення місцевого самоврядування і відповідно до децентралізації поліції. Керівництво і контроль за нею вже з XIV ст. було зосереджено в руках місцевих суддів-дворян. Саме вони несли відповідальність за здійснення на місцевому рівні древньої королівської прерогативи підтримки правопорядку. До XIX ст. поліцейські функції покладалися безпосередньо на громадян: кожен домовласник присягав сприяти правосуддю і зобов'язаний був рік відслужити в якості констебля⁵.

Наступний етап розвитку муніципальної поліції у Великобританії пов'язаний з прийняттям в 1829 р. закону про створення в Лондоні столичної поліції (поліції метрополіі), який започаткував організовану і централізовану в досить великому масштабі поліцію, хоча і зберіг дію норм звичайного права про констеблів і їх підпорядкування місцевим суддям. Особливо велике значення мало те, що реорганізації піддавалася муніципальна поліція найбільш важливої частини країни – її столиці. Англійська аристократія, що спочатку якоюсь мірою побоювалася, що по-новому організована поліція буде засобом тиску на неї з боку центрального уряду, швидко оцінила можливості використання нової організації місцевих поліцейських загонів для боротьби з народними хвилюваннями, що відбувалися у той час досить часто. Тому через декілька років «успіх» поліцейської системи в Лондоні привів до реорганізації муніципальної поліцейської служби і в інших містах⁶.

У 1835 р. британський парламент видав Акт про муніципальні корпорації, який привів муніципальні поліцейські формування Англії і Уельсу в упорядковану систему. Згідно з цим законом рада кожного міста, що має місцевий поліцейський загін, повинна була створювати на виборній основі наглядовий комітет (watchcommittee), який наділявся правом «видавати інструкції для членів поліції і визначати їх обов'язки». У розвиток вказаного акту в 1856 р. був ухвалений закон про муніципальну поліцію графств і міст, що мають право самоврядування. Він передбачав створення на місцях спеціальних інспекторатів Міністерства внутрішніх справ, контролюючих роботу місцевих поліцейських формувань. Якщо ними визнавалося, що останні функціонують задовільно, то відповідній раді графства щорічно виплачувалася з імперської казни до половини усіх коштів, необхідних на відповідні витрати. Закон 1835 р. дозволив радам призначати різні комітети для виконання функцій, що лежать на них, але зобов'язав їх призначати тільки один комітет – наглядовий – для контролю над місцевою поліцією⁷. Згадані акти по суті заклали основу системи управління муніципальними поліцейськими силами Великобританії, яка діє й нині. Цими актами були закладені основи сучасного місцевого самоврядування в містах Англії і Уельсу.

У провінційних містах Англії, Уельсу та Шотландії складалося абсолютно інше становище, хоча стан злочинності там в XIX ст. – на початку XX ст. був приблизно таким, як і в Лондоні, а місцеві поліцейські сили, крім того, відрізнялися неорганізованістю і слабкою підготовкою. Тільки у кінці XIX ст. система управління поліцейськими формуваннями у Великобританії набула впорядкованої структури. Між урядом і регіональною владою була остаточно розмежовано компетенцію з керівництва місцевими поліцейськими загонами⁸.

Об'єднання дрібних і розрізнених місцевих поліцейських загонів було об'єктивно зумовлене централізацією і збільшенням виробництва, урбанізацією і зростанням міграції населення. Причому вплив цих чинників постійно зростає. Перші правові акти у сфері місцевого самоврядування, що започаткували об'єднання поліцейських формувань, були прийняті у кінці XIX століття. У 1877 р. був ухвалений новий закон про муніципальні корпорації, а в 1888 р. – закон про місцеве управління. Відповідно до цих законів в Англії і Уельсі міська влада не мала права створювати своїх поліцейських загонів, якщо чисельність населення міста була менше ніж 20 тис. осіб. Крім того, ради графств повинні були домовлятися про об'єднання муніципальних поліцейських загонів усіх адміністративно-територіальних одиниць, що входять в графства, з населенням менше ніж 10 тис. осіб.

Водночас за діяльністю поліції посилювався контроль з боку місцевої влади. У законі про місцеве самоврядування 1888 р. закріплювалося, що «управління поліцією повинно розглядатися як управління, яке носить частиною судовий і частиною адміністративний характер». Згідно з цим положенням відповідальність за поліцейську службу графства покладалася на постійний об'єднаний комітет, що складався з рівного числа місцевих суддів і членів ради графства⁹.

У 1829 р. лондонська муніципальна поліція, найважливіша частина британської поліції, була підпорядкована безпосередньо міністрові внутрішніх справ. Проте місцеві поліцейські загони інших міст і графств тривалий час залишалися незалежними від центру. Перші кроки у встановленні урядового контролю за усією поліцією були зроблені в середині XIX ст., коли закон 1856 р. про поліцію графств і міст Англії і Уельсу і закон 1857 р. про поліцію Шотландії передбачили призначення поліцейських інспекторів Коронаю (тобто,

фактично Міністерством внутрішніх справ Великобританії для Англії та Уельсу й держсекретаріатом у справах Шотландії відповідно). Ці інспектори зобов'язані були перевіряти усі поліцейські загони на місцях і повідомляти про ефективність їх діяльності міністрові внутрішніх справ і держсекретареві у справах Шотландії¹⁰.

У Шотландії централізована муніципальна поліція була створена в деяких містах ще до того, як це було зроблено в 1829 р. у Лондоні. Ця поспішність в централізації поліцейського управління в Шотландії пояснювалася прагненням владної еліти зміцнити свій вплив у цьому районі, ослабивши, зокрема, залежність поліцейських від місцевої влади. Перший закон про шотландську поліцію був ухвалений в 1833 році. Він дозволяв великим містам мати поліцейських комісарів, що мають право призначати поліцейських офіцерів і видавати правила для «охорони». Положення цього закону поширилися і на інші міста. Закон 1892 р. про поліцію Шотландії встановив, що поліцейські загони управляються виборними органами міст.

Законодавством передбачалося, що муніципалітети, щодо яких міністром внутрішніх справ Великобританії або державним секретарем у справах Шотландії засвідчено, що їх адміністративно-поліцейська діяльність досить ефективна, мають право отримувати дотацію від казначейства, тобто від Міністерства фінансів Великобританії. Спочатку розмір дотації був обмежений чвертю витрат на забезпечення й обмундирування місцевої поліції. Згодом дотації було збільшено до половини загальної вартості забезпечення місцевих поліцейських загонів. Таким чином, міністр внутрішніх справ Великобританії, так само як і державний секретар Шотландії, отримав можливість за допомогою інспекції робити вирішальний вплив на активність і напрям діяльності місцевих поліцейських загонів, на впровадження нових методів роботи і на технічне оснащення¹¹.

Тривалий час вплив міністра внутрішніх справ на муніципальні загони країни був незначним. Міністр внутрішніх справ впливав на поліцію, погрожуючи муніципалітетам відмовою в дотаціях, але безпосередньої влади над поліцією міст і графств не мав. Становище змінилося з прийняттям в 1919 р. закону про поліцію, який надав міністрові внутрішніх справ і державному секретареві Шотландії право приймати рішення з широкого кола питань, включаючи розміри платні і пенсій, умови служби поліцейських¹².

Разом з наданням центральному уряду Великобританії в особі його міністрів права інспектувати поліцейські загони велике значення для посилення впливу центрального уряду і послаблення впливу місцевих органів влади на поліцію мало збільшення місцевих поліцейських загонів шляхом створення поліцейських округів, що включають декілька адміністративно-територіальних одиниць. У результаті місцеві органи влади фактично переставали бути керівниками поліцейських утворень і можливості їх впливу на власну поліцію різко обмежувалися¹³.

Таким чином, можна зробити висновок, що процес розвитку й становлення муніципальної поліції Великобританії характерний тим, що поліцейські загони країни поступово, але неухильно підпадали під вплив центральних державних органів.

Після Другої світової війни, під час якої була досягнута деяка тимчасова централізація управління поліцейськими загонами країни відповідно до актів про оборону, поліцейська служба стала централізуватися швидше і активніше. У 1946 р. були ухвалені два закони про поліцію: один для Англії і Уельсу, другий для Шотландії. Відповідно до цих законів значна кількість невеликих місцевих поліцейських загонів була об'єднана з сусідніми поліцейськими загонами. Ці об'єднання дістали назву об'єднаних поліцейських загонів і успішно функціонують сьогодні¹⁴.

Збільшення поліцейських загонів здійснювалося під керівництвом об'єднаних комітетів або інших органів, що представляли графство або міську раду, на добровільній основі, або, якщо добровільна угода не була досягнута, на підставі наказу міністра внутрішніх справ або державного секретаря Шотландії. У Англії і Уельсі були скасовані окремі місцеві поліцейські загони майже в усіх містах, що не мали статуту графства. Право утримувати свої поліцейські загони зберігалось тільки за містами з населенням понад 75 тис. осіб.

Разом із тим у країні тривалий час зберігалась деяка кількість відносно невеликих місцевих поліцейських загонів. Тому в 1960 р. уряд призначив королівську комісію для перегляду положення про поліцію в усій Великобританії і для внесення пропозицій з удосконалення управління і контролю за нею. Відповідно до доповіді комісії, яка була надана до парламенту в 1962 р., було вирішено зберегти систему місцевих поліцейських загонів. Разом із тим було прийнято значну кількість рекомендацій з посилення контролю за муніципальною поліцією з боку центрального уряду. Передбачалося також призначення Короною головного поліцейського інспектора, створення органів інспекції, встановлення в центральному уряді установи для планування методів поліцейської діяльності і впровадження нової техніки¹⁵.

За рекомендацією королівської комісії в 1964 р. було видано закон «Про поліцію». Цей закон замінив все раніше діюче законодавство про поліцію в Англії і Уельсі, зобов'язав міністра внутрішніх справ проявляти більшу ініціативу в поліпшенні поліцейської служби. Графства і міста-графства були збережені як стандартні поліцейські округи, у межах яких діють окремі місцеві поліцейські загони. Також законом передбачалась можливість створювати об'єднані поліцейські загони для двох і більше графств або міст, якщо міністр внутрішніх справ засвідчить, що об'єднання приведе до поліпшення поліцейської служби і що воно потрібно в інтересах населення¹⁶.

Підсумовуючи, зазначимо, що якщо до ХХ ст. визначальною ознакою поліцейської системи Великобританії була децентралізація управління цією системою, що забезпечувало значну самостійність поліцейських органів регіонів щодо центральної влади, то з початку ХХ ст. спостерігається посилення 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. Підкреслимо 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 служб¹⁷.

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

Нині реформування системи місцевого самоврядування не завершено і все ще триває, проте структура організації муніципальної поліції в країні за останнє десятиліття не змінювалася.

¹ Заросило В. О. Централізація і децентралізація в роботі міліції України та поліції зарубіжних країн / В. О. Заросило // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності – 2012. – № 3. – С. 76–80.

² Матюхіна Н. П. Муніципальна поліція: 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/2009-3/09mnpzd.pdf>

³ Губанов А. В. Полиция зарубежных государств : моногр / А. В. Губанов. – М., 2001. – С. 8–20.

⁴ Chandler J. A. Local Government Today. Politics today. Third ed. UK, Manchester & New York. Manchester University press, 2001. – P. 21, 25, 32.

⁵ Гессен В. Б. Лекции по полицейскому праву. Александровская военно-юридическая академия / В. Б. Гессен. – СПб., 1992. – С. 33.

⁶ Харвей Д. Британское государство / Д. Харвей, К. Худ. – М. : Иностранная литература, 1961. – С. 169.

⁷ Там само. – С. 176.

⁸ Ежевский Д. О. Британская муниципальная полиция в системе органов государства и местного самоуправления / Д. О. Ежевский // Право и политика. – 2005. – № 6 (66). – С. 8–31.

⁹ Крылов Б. С. Полиция Великобритании (основные черты организации и деятельности) / Б. С. Крылов. – М. : Наука, 1974. – С. 9.

¹⁰ Ежевский Д. О. Вказана праця.

¹¹ Матюхіна Н. П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції та управління : моногр. / Н. П. Матюхіна ; за ред. О. М. Бандурки. – Х. : Консум, 2001. – 131 с.

¹² Chandler J. A. Вказана праця. – P. 64.

¹³ Харвей Д. Вказана праця. – С. 173.

¹⁴ Ежевский Д. О. Вказана праця. – С. 8–31.

¹⁵ Матюхіна Н. П. Вказана праця.

¹⁶ Заросило В. О. Порівняльний аналіз діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Заросило Володимир Олексійович. – К., 2002. – 250 с.

¹⁷ Матюхіна Н. П. Муніципальна поліція: 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/2009-3/09mnpzd.pdf>

Резюме

Капітонова Н. В. Становлення муніципальної поліції Великобританії.

У статті проаналізовано становлення та розвиток муніципальної поліції Великобританії, а також форми й методи роботи муніципальної поліції щодо захисту прав і свобод людини. На основі досвіду діяльності муніципальної поліції Великобританії запропоновано шляхи створення муніципальної поліції в Україні.

Ключові слова: муніципальна поліція, поліцейські сили, державна влада, публічна безпека.

Резюме

Капітонова Н. В. Становление муниципальной полиции Великобритании.

В статье проанализированы становление и развитие муниципальной полиции Великобритании, а также формы и методы работы муниципальной полиции по защите прав и свобод человека. На основе опыта деятельности муниципальной полиции Великобритании предложены пути создания муниципальной полиции в Украине.

Ключевые слова: муниципальная полиция, полицейские силы, государственная власть, публичная безопасность.

Summary

Kapitonova N. Formation of municipal police UK.

The article analyzes the formation and development of the municipal police of Great Britain, as well as forms and methods of work of the municipal police for the protection of rights and freedoms. Based on the experience of the municipal police of Great Britain, the ways of creation of municipal police in Ukraine.

Key words: municipal police, police forces, government, public safety.