

## МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПОЛИЦИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ (НА ПРИМЕРЕ США И ВЕЛИКОБРИТАНИИ)

*Р.Ж. Келдибеков*

---

На примере США и Великобритании рассмотрены зарубежный опыт осуществления охраны общественно-го порядка муниципальной полицией и возможности его использования в современных условиях Кыргызстана.

*Ключевые слова:* муниципальная система охраны общественного порядка; муниципальная полиция; полицейские отряды; Постоянный объединенный комитет; муниципальный департамент.

Богатый опыт зарубежного местного самоуправления свидетельствует о том, что функция охраны общественного порядка всегда, в той или иной степени, признавалась в качестве предмета

ведения местных органов власти и управления. При этом объем полномочий местных администраций в этой сфере обычно устанавливался адекватным уровнем их самостоятельности в системе соци-

ального управления. Типичным для большинства зарубежных государств является существование правоохранительных формирований, именуемых в иностранных источниках муниципальной полицией<sup>1</sup>. Объем полномочий муниципальной полиции в различных зарубежных странах неодинаков. Например, в Великобритании и ФРГ на нее традиционно возложено большинство функций по обеспечению правопорядка.

В Латинской Америке и Европе, где основная ответственность за установление контроля над преступностью лежит на центральной власти, соответствующие формирования обеспечивают надзор за безопасностью дорожного движения, санитарным состоянием населенных пунктов, порядком на рынках, выполнением распоряжений городских властей. Одновременно они играют роль своеобразного дублера и резерва национальной полиции: служащие муниципальных полицейских организаций содействуют ей при проведении оперативно-розыскных и иных мероприятий по охране правопорядка, а также информируют о лицах и фактах, представляющих для нее интерес.

Штатная численность муниципальной полиции и суммы расходов на ее содержание утверждаются местной администрацией исходя из криминогенной ситуации, особенностей территории, состава населения, размера бюджета и иных факторов.

Интересен опыт деятельности нью-йоркской полиции, где наблюдается тенденция использования в работе гражданских неаттестованных сотрудников (до 25 % личного состава), руководство таким образом пытается освободить аттестованный персонал от традиционных полицейских обязанностей [1, с. 47]. В этом случае очевидна экономическая обоснованность такой политики, поскольку на содержание гражданских работников требуется значительно меньше материальных ресурсов, чем на аттестованных сотрудников.

Организационные модели муниципальной полиции могут быть весьма разнообразными. Как правило, в ее составе по усмотрению ее непосредственных руководителей создаются различные службы и подразделения. Подходы к управлению этим звеном полицейских сил со стороны местной администрации варьируются в зависимости от на-

циональных традиций. Интересным в данном отношении является пример Великобритании. В настоящее время ее территориальный полицейский аппарат состоит из 52 формирований в графствах, городах, столице, одном из важнейших районов Лондона, а также нескольких объединенных полицейских отрядов. Деятельность каждого из них осуществляется под руководством специальных учреждений – местной полицейской власти, являющейся своеобразным посредником между органами регионального самоуправления и собственно полицией [2, с. 12].

Полицейская власть в графстве представлена так называемым Постоянным объединенным комитетом, который создается из равного числа членов местного представительного органа – совета графства и мировых судей, избираемых населением. В городах-графствах в качестве полицейской власти выступает также комитет, образованный из членов совета этой административной единицы, руководимой мэром.

Полицейской властью объединенных отрядов является аппарат, создаваемый на основе взаимного соглашения между органами местного управления графств, городов-графств и других городов, объединивших свои полицейские силы в единое формирование. Как правило, состав полицейской власти графств и единых полицейских отрядов обновляется каждые 3 года, а городов-графств – ежегодно.

В столице Великобритании, Лондоне, полицейской властью по традиции наделяется министр внутренних дел, который наряду с главами других министерств несет политическую ответственность перед парламентом. Непосредственное руководство ею возлагается на комиссара полиции Лондона. Ему подчинено специальное управление – так называемый Новый Скотланд-Ярд, состоящий из дирекций управления и финансов и пяти департаментов: административного, уличного движения, уголовного расследования, личного состава и обучения, контактов с населением [3, с. 6]. Как видим, сложившаяся в Великобритании система управления полицейскими силами со стороны местных властей своеобразна, берет начало в средневековье и отражает приверженность англосаксонской ментальности к традициям общинной демократии. В то же время необходимо отметить главное: именно такой подход позволяет муниципальной администрации постоянно и оперативно влиять на стратегию деятельности по установлению контроля над преступностью исходя из потребностей населения, а оно, в свою очередь, имеет возможность выразить свое отношение к результатам работы полиции в процессе выборов местных представительных ор-

<sup>1</sup> Термином “муниципальная полиция” следует обозначать полицейские формирования, создаваемые органами местного самоуправления любых территориальных образований, непосредственно подчиняющиеся им, полностью или частично содержащиеся за счет местных бюджетов и действующие в пределах четко определенной юрисдикции.

ганов. Вот почему британский вариант руководства муниципальной полицией, на наш взгляд, можно назвать весьма привлекательным для Кыргызстана.

Еще один довольно интересный, с нашей точки зрения, опыт деятельности муниципальной полиции – в США. Здесь муниципальной полицией обслуживаются все города. Большая степень разнообразия, присущая американским муниципальным департаментам, объясняется как различиями в законодательстве, так и размерами обслуживаемой территории и рядом других факторов, что крайне усложняет попытку нарисовать обобщенную картину. Поэтому для анализа муниципальной системы охраны общественного порядка целесообразно рассмотреть конкретные полицейские департаменты в отдельных городах. Для репрезентативности представляет интерес организация и опыт деятельности полиции г. Нью-Йорка (с пригородами более 18 млн человек). И далее мы подробно остановимся на деятельности именно этой полиции, поскольку Полицейский департамент этого города служит хорошим примером крупного современного, рационально организованного полицейского управления. Современная полиция г. Нью-Йорка организована в 76 полицейских округах, которые равномерно распределены между пятью основными районами города – Бронкс, Бруклин, Куинз, Манхэттен и Стейтен Айленд [4, с. 5]. Попутно следует заметить, что в США существуют полицейские управления, которые называют полицией специальных районов, они обслуживают территории отдельных заведений или особые географические районы. Наиболее часто можно встретить полиции следующих типов: транспортную, жилищную, парковую, школьную и университетскую (кампусовую). По своим обязанностям и другим атрибутам эти управления мало чем отличаются от обычных муниципальных департаментов. Их юрисдикция, как правило, распространяется лишь на территорию того юридического лица, которое создало и финансирует эти правоохранительные организации. Так, на территории г. Нью-Йорк действуют: Транспортная полиция (2800 сотрудников), Полиция морского порта и двух аэропортов (1200 сотрудников) и ряд других самостоятельных полицейских управлений [4, с. 5–6].

Хотя Нью-Йоркская полиция существует за счет налогов, собираемых в городскую казну, однако она и сама довольно значительно пополняет городской бюджет. Оказание платных услуг населению уже давно стало в США нормой, среди доходных статей полицейского бюджета выделяются: выдача лицензий на право ношения огнестрельного оружия, охрана объектов по договорам, штрафы

за нарушение правил дорожного движения, в том числе парковки, штрафы за ложные вызовы, изъятие незаконных денежных средств.

Анализ мирового опыта в этой области свидетельствует о том, что существует ряд условий эффективного функционирования полиции, к которым относятся:

- наличие правовой базы, выражающей волю общества относительно полиции;
- четкое управление со стороны высшей национальной и региональной администраций;
- укомплектованность личным составом и наличие у него способностей, адекватных решаемым задачам;
- достаточное финансирование и оснащение необходимыми средствами вооружения, связи, транспорта, криминалистической техники;
- социальное доверие.

В трудах, посвященных теории управления полицией, эффективность ее деятельности определяется как “прогресс, достигнутый в процессе движения к заданной цели”, а ее измерение – как “сопоставление реально достигнутого результата с результатом, который предполагается достигнуть” [4, с. 6].

Бесспорно, социальный рейтинг полиции служит наиболее объективным критерием определения эффективности ее деятельности и должен приниматься во внимание при выборе страны, опыт которой может представлять интерес для совершенствования организационно-правовых основ деятельности ОВД Кыргызской Республики. Однако при этом следует обязательно учитывать факторы, влияющие на общественную оценку эффективности функционирования милицейских (полицейских) сил.

Как известно, для развитых стран характерно наличие общенациональных и региональных программ деятельности полиции, включающих юридические, организационно-управленческие и иные взаимосвязанные меры, имеющие достаточное финансовое обеспечение. Творческое использование такой практики, несомненно, может представлять для нас определенный интерес и поэтому научное исследование данной проблематики представляется весьма перспективным. Но именно перспективным, поскольку соответствующие программы действуют там, где социально-экономическая и политическая обстановка относительно стабильна, а также имеются большие финансовые возможности для проведения их в жизнь. В условиях же современного социально-экономического, политического кризиса в Кыргызстане положительных результатов в реформировании деятельности милиции можно достичь, лишь комбинируя национальный опыт, учи-

тывающий кыргызский менталитет и практические взгляды людей, с зарубежным, в частности американским, опытом коммунальной деятельности полиции, базирующемся на рыночной экономике и новых взглядах на роль полиции в обществе [5].

Итак, анализ процесса создания и функционирования муниципальной полиции зарубежных стран позволяет выделить ряд моментов, важных с точки зрения возможности его использования в современных условиях нашего государства.

1. Разграничение компетенции местной и национальной полиции проводится, как правило, в законодательном порядке (например, в Великобритании, Франции – в национальном законодательстве, в США – в законах штатов). “Муниципальная” полиция обязана руководствоваться законами страны и установлениями национального правительства. При этом ей предоставляются широкие полномочия и самостоятельность по осуществлению мероприятий по охране общественного порядка и профилактике правонарушений, в вопросах организационно-штатного строительства и принятия тактических и управленческих решений.

Полномочия в сфере борьбы с уголовной преступностью более узкие и не должны вторгаться в границы “общенациональной подследственности”. В США, например, они охватывают 200 составов преступлений, входящих в компетенцию ФБР и других федеральных органов расследования. Во Франции же “муниципальная” полиция вообще не имеет права расследовать преступления, а обязана вызывать представителей судебной полиции, жандармерии или национальной полиции.

2. Назначение руководителя “муниципальной” полиции производится местной властью, но, как правило, с согласия центрального органа полиции (США являются исключением). Руководитель подотчетен местной власти, а сотрудники формирования находятся “на службе” у населения самоуправляемой территории.

3. Приоритеты в деятельности “муниципальной” полиции вырабатываются на местном уровне. В случае, если “муниципальный” полицейский орган подключается к выполнению каких-либо общенациональных приоритетов или программ, он получает финансовые дотации от центральной власти.

4. “Наем” личного состава “муниципальной” полиции осуществляется на контрактной основе, заработная плата сотрудников в разных юрисдикциях может быть различной.

5. Взаимодействие с национальными органами полиции, с формированиями межрегионально-

го и регионального уровней, а также с соседними юрисдикциями оговаривается в соответствующих договорах и контрактах.

6. Основные требования к кадрам “муниципальной” полиции, как правило, совпадают с общенациональными стандартами. Система подготовки является во многом единой и централизованной.

7. Стратегия обеспечения охраны порядка и борьбы с уголовной преступностью на местном уровне в целом основывается на общенациональных рекомендациях и концепциях.

8. Информация о состоянии правопорядка на самоуправляемой территории, особенно показатели преступности, как правило, в обязательном порядке передается в центр.

9. Оценка эффективности “муниципальной” полиции в качестве одного из основных критериев включает так называемую “степень удовлетворенности населения” деятельностью местного полицейского органа и может отличаться от общенациональных оценок [4, с. 8].

В заключение следует отметить, что создание муниципальной милиции в Кыргызстане потребует решения целого комплекса серьезных проблем и, в первую очередь, теоретических. Необходимо глубокий научный анализ передового зарубежного опыта, позволяющий определить статус муниципальных сил правопорядка, сформировать правовые основы их организации, разработать механизм перехода к децентрализованным формам охраны общественного порядка. Муниципальная милиция – абсолютно новый субъект правоохранительной деятельности, однако ее создание позволит сформировать в Кыргызстане принципиально новую систему организации охраны общественного порядка, адекватную современному уровню развития общественных отношений и основанную на сочетании элементов централизации и децентрализации. Это даст возможность органам местного самоуправления реализовать свое конституционное право осуществлять содействие охране общественного порядка и тем самым будет способствовать развитию местного самоуправления и укреплению правопорядка в стране.

#### Литература

1. Губанов А.В. Полиция зарубежных государств: основные черты организации и деятельности [Текст] / А.В. Губанов. М.: ВНИИ МВД, 1991.
2. Денисов Р.И. Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения: зарубежный опыт [Текст] / Р.И. Денисов. М.: Академия МВД СССР, 1991.

3. *Губанов А.В.* Полиция Запада: основы деятельности по охране правопорядка [Текст]: монография / А.В. Губанов. М.: ВНИИ МВД РФ, 1993.
4. *Осипов Ю.И.* Зарубежный опыт муниципализации полиции // Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт [Текст]: аналитический обзор / Ю.И. Осипов. М.: ВНИИ МВД РФ, 1993.
5. *Кононов А.М.* Муниципальная полиция за рубежом [Текст] / А.М. Кононов // Конституционное и муниципальное право. 1999. № 1.