

УДК 34.07

DOI: 10.47351/2658-7874_2020_2_2_82

О феномене муниципальной полиции Франции (Police Municipale) в иерархии централизованной государственной полицейской системы

Иванников Вячеслав Юрьевич

Академия управления МВД России,
Россия, 125993, г. Москва, ул. Зои и Александра
Космодемьянских, д. 8
Магистрант второго факультета
slavaivannikov@yandex.ru

Аннотация. В статье рассмотрены некоторые аспекты, позволяющие определить место муниципальной полиции в полицейской системе Франции, выделен ряд характерных черт присущих национальной полицейской системе Франции. Отмечена необходимость сочетания методов управления присущих децентрализованным и централизованным полицейским системам

Ключевые слова: Муниципальная полиция, централизованные и децентрализованные модели управления зарубежной полицией, эффективность управленческих решений, префекты, административная деятельность.

Phenomenon of the French Police Municipale in the hierarchy of the centralized state police system

Ivannikov Vyacheslav

Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia,
Russia, 125993, Moskva, ul. Zoi i Aleksandra Kosmodem'yanskikh, 8;
Master student, 2nd faculty,
slavaivannikov@yandex.ru

© Иванников В.Ю., 2020

Annotation. The article looks at some of the aspects that make it possible to determine the place of the municipal police in the French police system and highlights some of the characteristics of the French national police system. It points out the need to combine the management methods inherent in decentralized and centralized police systems.

Keywords: Municipal police, centralized and decentralized foreign police management models, efficiency of management decisions, prefects, administrative activities.

Описывая феномен занимаемого муниципальной полицией места в государственной полицейской системе Франции, нельзя не согласиться с позицией Петровой О.В., что «реалии зарубежных государств свидетельствуют о том, что сегодня там сложилась на первый взгляд парадоксальная ситуация: с одной стороны, во многих странах наличествует механизм децентрализованного территориального управления деятельностью полиции, с другой – не менее активную роль в данной сфере продолжает играть государственная бюрократия» [1].

Сообразно предположить, что в подобных случаях стороны должны быть обоюдно заинтересованы в ведении диалога, для достижения компромисса. Особенно это актуально, когда от эффективности принимаемых управленческих решений зависит общественный порядок и безопасность граждан проживающих на территории страны.

Подобный компромисс является «объективной необходимостью сочетать в условиях плюралистического развития демократические и авторитарные способы принятия решений, касающихся организации и функционирования государственного аппарата в целом, и в том числе полицейских сил» [2].

Касаясь исторического аспекта необходимо отметить, что появление в местных общинах городов Франции собственных полицейских служб восходит ко временам Великой Французской революции. Затем, в 1789-1790 годах, в послереволюционном Париже была создана новая система городского управления, в которой появились первые департаменты городской полиции. В то же время законом были установлены пределы реагирования городских властей в области полиции. В частности, к их компетенции были отнесены вопросы охраны общественного порядка и обеспечения

общественной безопасности на улицах, предупреждение и пресечение таких преступлений, как драки, незаконные собрания, ночной шум и прочие нарушения общественного порядка. Муниципальной полиции также было поручено следить за санитарным состоянием на улицах городов, вплоть до контроля за качеством продуктов питания, продаваемых в общественных местах [3]. Необходимо отметить, что большая часть этих задач по сей день осталась в ведении местной полиции французских коммун.

Впоследствии, одновременно с французской государственной системой, неоднократно менялось и правовое положение муниципальной полиции, как составной части системы органов местного самоуправления. Полномочия Police Municipale то расширялись до практически основной полицейской службы, то наоборот, она становилась полностью зависимой от МВД Франции. На сегодняшний день французская полицейская система основана на принципах централизации, где главная роль отводится Национальной полиции, муниципальной - лишь вспомогательная [4].

В свою очередь, Закон «О муниципальной полиции» принятый 15.04.1999 года очертил пределы взаимодействия муниципальной полиции с Национальной Жандармерией и Национальной полицией. Основой подобного взаимодействия названы заключенные соглашения [4].

На самом деле, численность персонала муниципальной полиции в правоохранительной системе Франции невелика. На сегодняшний день общее число сотрудников муниципальной полиции в стране составляет около 20 тысяч сотрудников в 3850 муниципалитетах (для сравнения – численность французской Национальной полиции составляет около 220 тысяч человек) [5].

Одновременно с этим, процедура отбора кандидатов на службу в муниципальную полицию (из всей государственной полицейской системы Франции) предполагает проведение конкурсных процедур и поименного утверждения кандидатур главой соответствующего муниципалитета по согласованию с прокурором города. Только пройдя указанные этапы отобранный рекрут направляется в учебный центр и будет допущен к присяге.

На сегодняшний день, функционал муниципальной полиции включает в себя как вопросы административной деятельности, так и компетенции отнесенные к ведению судебной (уголовной) полиции. Административная деятельность непосредственно связана с мониторингом состояния общественного порядка, предупреждением нарушений общественной безопасности и обеспечением спокойствия граждан на вверенных участках. При реализации второй возложенной компетенции сотрудник муниципальной полиции обладает полномочиями заместителя офицера уголовной полиции Национальной полиции (APJA- Agents de Police Judiciaire Adjoints).

По мнению французского ученого Ж. Ведея, «судебная полиция имеет своим назначением раскрытие преступлений и правонарушений, розыск преступников и их предание суду. Напротив, административная полиция связана не с понятием правонарушения, а с понятием публичного порядка; ее предназначение - поддержание публичного порядка независимо от репрессий, следующих за правонарушением.» [6]

Основой муниципальной полиции являются подразделения несущие службу на улицах и в других общественных местах в пешем порядке, на специализированных полицейских машинах и мотоциклах. В некоторых городах (в основном на курортах) практикуется несение патрульной службы на велосипедах, сигвеях и электросамокатах. Кроме того, в зависимости от муниципалитета, в составе Police Municipale могут быть подразделения конной полиции и кинологической службы.

В рамках полицейских операций, арестов и оперативных мер, направленных на пресечение и расследование уголовных преступлений Национальной полицией, Police Municipale выполняет вспомогательную функцию. Что же касается административных правонарушений, то здесь полномочия муниципальной полиции намного шире: ее сотрудники могут регистрировать подавляющее большинство административных правонарушений в коммунах.

Вместе с тем, сотрудники Police Municipale не имеют права задерживать административных правонарушителей. В случае выявления нарушения, требующего доставления нарушителя в полицейский участок, сотрудник муниципальной полиции обязан уведомить об этом представителя Национальной полиции и передать нарушителя ему.

В целом правовое положение французской муниципальной полиции, пожалуй, является самым противоречивым из всех стран Западной и Восточной Европы, и основная причина этого - сам принцип организации местного самоуправления во Франции.

Дело в том, что городами руководят избранные мэры и назначаемые ими чиновники местной администрации, к которой принадлежит городская полиция. Однако в системе местного самоуправления есть еще одно важное звено-префекты. Это назначенные правительством Франции государственные чиновники, осуществляющие государственный контроль за работой местных властей.

Полномочия префектов достаточно обширны: они могут вмешиваться практически во все сферы деятельности местных органов власти, в том числе и полицейскую. Характерным примером подобного вмешательства является случай, где в одном городе префект своим решением разоружил всех муниципальных полицейских [7].

В этой связи необходимо отметить, что вопрос об обеспечении табельным оружием является одной из проблем французской Police Municipale. Формально законодательство дает муниципальным властям право принять решение о вооружении местной полиции, если они сочтут это необходимым, в то же время они могут ограничиться только лишь специальными средствами.

Вместе с этим, даже если городская полиция вооружена огнестрельным оружием решение об их сиюминутном разоружении может быть принято, как муниципальными властями (например, в случае смены мэра), так и как было сказано выше, это может сделать префект.

Что же касается полномочий по применению оружия, то права *Police Municipale* в настоящее время в этой части полностью идентичны полномочиям Национальной полиции. Однако принятию этого решения предшествовала вереница произошедших трагедий.

Так, до 2016 года, когда по Франции прокатилась волна терактов [8], в результате которых погибли и получили ранения сотни людей, *Police Municipale* большинства французских коммун была либо вообще не вооружена, либо вооружена служебными револьверами. Они могли использоваться только в целях самообороны, то есть только в тех случаях, когда сам полицейский подвергался прямой и очевидной опасности. И это правовое положение сыграло роковую роль. Трагедия произошла в июле 2016 года в Ницце, когда террорист на грузовике просто объехал выставленный на въезде пост муниципальной полиции и начал давить на людей на оживленной набережной. Безоружные муниципальные полицейские ничего не могли сделать, а ближайший пост Национальной полиции находился на расстоянии 400 метров. В результате - десятки убитых и раненых, прежде чем террориста удалось уничтожить.

После трагедии начались взаимные обвинения руководства городской полиции Ниццы и МВД Франции в случившемся, а также череда судебных разбирательств.

Сложившаяся ситуация вынудила французские власти внести соответствующие изменения в законодательство, разрешив наконец муниципальной полиции применять оружие для защиты граждан. Кроме того, *Police Municipale* перевооружили с устаревших револьверов на современными полуавтоматическими пистолетами.

Однако несмотря на это, почти половина сотрудников муниципальной полиции в городах Франции остаются безоружными. Это связано с тем, что решение о вооружении муниципальной полиции принимают местные власти, но, как уже говорилось, без согласования с префектом такое решение принять невозможно. А префекты, судя по ситуации, идут на это крайне неохотно,

продолжая сохранять «вооруженную монополию» за Национальной полицией и жандармерией.

Даже в Париже, где вопрос о создании муниципальной полиции был поднят лишь в 2019 году, мэр не планирует её вооружать, решив, что для обеспечения общественного порядка в Париже городским полицейским будет достаточно лишь резиновых палок и аэрозольных упаковок со слезоточивым газом.

Помимо описанной ситуации в правовом статусе муниципальной полиции Франции, существует огромное количество проблем, первопричиной которых можно обозначить жестко выраженную централизованную полицейскую систему при имеющемся принципе организации местного самоуправления.

Таким образом, необходимо констатировать, что «сбалансированная система сдержек и противовесов в области взаимоотношений органов территориального и отраслевого управления полицией, должна сочетать в себе признаки централизации и децентрализации, использовать самые эффективные формы и методы сотрудничества, должным образом определять и разграничивать вопросы контроля и ответственности этих органов в сфере правоохраны» [9].

Литература

1. Петрова О.В. Зарубежный опыт взаимоотношений территориальных органов государственной власти и правоохранительных структур//Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2011. № 3(14). С. 58.
2. Губанов А.В. Полиция зарубежных стран: Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. – М., МАЭП. 1999. С. 88.
3. Histoire et présentation de la Police Municipale // <https://www.police-nationale.net/police-municipale/#histoire-presentation-police-municipale>.
4. Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipals // <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000394328>
5. Les Effectifs et les Grades de la Police Municipale // <https://www.police-nationale.net/police-municipale/#effectifs-grades-police-municipale>.
6. Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 465.

7. Essonne / Wissous : la Préfète désarme la Police Municipale, la Police Nationale ne peut plus suivre // <http://www.sdpm.net/2018/05/essonne/wissous-la-prefete-desarme-la-police-municipale-la-police-nationale-ne-peut-plus-suivre.html>.

8. Attaques terroristes à Barcelone et Cambrils : la voiture-bélier, un mode opératoire utilisé déjà plusieurs fois en Europe // <https://www.lci.fr/international/attaques-terroristes-a-barcelone-et-cambrils-la-voiture-belier-un-mode-operatoire-utilise-deja-plusieurs-fois-par-daech-en-europe-2061617.html>.

9. Петрова О.В. Организационно-правовой механизм взаимодействия МВД, ГУВД, УВД по субъекту Российской Федерации и региональных органов государственной власти в сфере правоохраны: Дис... канд. юрид. наук. – М., 2009. С.108.

References

1. Petrova, O.V. (2011). Zarubezhnyi opyt vzaimootnoshenii territorial'nykh organov gosudarstvennoi vlasti i pravookhranitel'nykh struktur [Foreign experience of mutual relations of territorial bodies of state power and law enforcement structures]. *Vestnik Ural'skogo instituta ekonomiki, upravleniya i prava*, (3(14)), 58.

2. Gubanov, A.V. (1999). *Politsiya zarubezhnykh stran: Organizatsionno-pravovye osnovy, strategiya i taktika deyatel'nosti* [Police of foreign countries: Organizational and legal basis, strategy and tactics of activity]. Moscow: MAEP.

3. Histoire et présentation de la Police Municipale. <https://www.police-nationale.net/police-municipale/#histoire-presentation-police-municipale>.

4. Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipals. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000394328>

5. Les Effectifs et les Grades de la Police Municipale. <https://www.police-nationale.net/police-municipale/#effectifs-grades-police-municipale>.

6. Vedel', Zh. (1973). *Administrativnoe pravo Frantsii* [French administrative law]. Moscow.

7. Essonne / Wissous : la Préfète désarme la Police Municipale, la Police Nationale ne peut plus suivre. <http://www.sdpm.net/2018/05/essonne/wissous-la-prefete-desarme-la-police-municipale-la-police-nationale-ne-peut-plus-suivre.html>.

8. Attaques terroristes à Barcelone et Cambrils : la voiture-bélier, un mode opératoire utilisé déjà plusieurs fois en Europe. <https://www.lci.fr/international/attaques-terroristes-a-barcelone-et-cambrils-la-voiture-belier-un-mode-operatoire-utilise-deja-plusieurs-fois-par-daech-en-europe-2061617.html>.

9. Petrova, O.V. (2009). Organizatsionno-pravovoi mekhanizm vzaimodeistviya MVD, GUVU, UVD po sub"ektu Rossiiskoi federatsii i regional'nykh organov gosudarstvennoi vlasti v sfere pravookhrany: Dis... kand. yurid. Nauk [Organizational and legal mechanism of interaction between the Ministry of Internal Affairs, the Central Internal Affairs Directorate, the Internal

Affairs Directorate for the subject of the Russian Federation and regional bodies of state power in the field of law enforcement: PhD thesis: law sciences]. Moscow.