

**ПЕРСПЕКТИВА СТВОРЕННЯ МІСЦЕВОЇ ПОЛІЦІЇ
ЯК НАПРЯМ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ
ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ НА ТЕРИТОРІЇ ГРОМАДИ**

**THE PROSPECT OF ESTABLISHING LOCAL POLICE AS A DIRECTION
TO IMPROVE THE ACTIVITIES FOR ENSURING PUBLIC ORDER
BY THE POLICE IN THE COMMUNITY**

Комісаров С.А.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правознавства
Северодонецького інституту*

ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

У статті досліджено концептуальні підходи щодо перспектив створення місцевої поліції як напрям удосконалення діяльності щодо забезпечення публічного порядку не державними органами правопорядку на території громади, проаналізовано основні наукові розвідки у досліджуваній сфері, розкрито сучасні концептуальні підходи та особливості застосування в чинному законодавстві України норм щодо охорони публічного порядку органами місцевої (муниципальної) поліції.

Ключові слова: місцева поліція, публічний порядок, функціонування місцевої поліції.

В статье исследованы концептуальные подходы относительно перспектив создания местной полиции как направление совершенствования деятельности по обеспечению общественного порядка органами внутренних дел на территории громады, проанализированы основные научные разработки в исследуемой сфере, раскрыты современные концептуальные подходы и особенности применения в действующем законодательстве Украины норм в сфере охраны публичного порядка органами местной (муниципальной) полиции.

Ключевые слова: местная полиция, публичный порядок, функционирование местной полиции.

The article explores the conceptual approaches to the prospects for the establishment of local police as a direction for improving the provision of public order by the internal affairs bodies in the territory of the community, analyzed the main scientific researches in the field under investigation, disclosed the current conceptual approaches and the application of the norms in the current legislation of Ukraine in the field of public protection bodies of the local (municipal) police.

Key words: local police, public policy, functioning of local police.

Постановка проблеми. Реалізація державної політики у сфері публічного порядку вимагає комплексного підходу до розв'язання завдань, поетапного їх вирішення, а також визначення пріоритетних напрямів державної політики. Успішна реалізація наміченої політики в окресленій сфері має привести до створення системи взаємодії суспільства, державної влади, органів публічного адміністрування і органів муніципальної поліції. Ефективне функціонування цієї системи дасть змогу забезпечити поліпшення захисту прав, свобод та законних інтересів громадян та держави, формування у громадян навичок демократичної взаємодії зі створеними ними органами публічної безпеки, а також навичок громадського контролю за ефективністю їхньої діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різним аспектам загальної проблематики створення місцевої поліції як напрям удосконалення діяльності щодо забезпечення публічного порядку присвятили свої праці низка вітчизняних і зарубіжних учених та практиків, серед них В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.В. Галуцько, П.В. Діхтієвський, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, В.І. Курило, С.В. Петков, Ю. С. Шемшученко та ін. Водночас певні аспекти зазначеної проблематики залишаються не достатньо дослідженими.

Формування мети статті. Таким чином, мета статті – з'ясування сучасного стану розвитку адміністративного законодавства України щодо створення місцевої поліції як напрям удосконалення діяльності, а також визначення науково-доречних пропозицій в обраній сфері.

Виклад основного матеріалу. Правове обґрунтування природи правового функціонування місцевої поліції знаходить прояв у кон'юнктурі конкретних історичних реалій, у стані забезпечення юрисдикційними повноваженнями підрозділів місцевої поліції щодо членів територіальної громади, іноземців, юридичних осіб, які знаходяться на території громади для забезпечення публічного порядку.

Правовий механізм реалізації правових норм місцевою поліцією реалізується через нормативно-правове забезпечення, а саме Конституцію, закони і постанови Верховної Ради України, укази Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, розпорядження органів місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування тощо. Останні, до речі, з кожним роком мають більш визначальне значення.

Необхідність системних реформ правоохоронної системи впливає також з міжнародних зобов'язань України, насамперед, у рамках функціонування Ради

Європи. Україна має виконувати цілу низку рекомендацій цієї організації, які стосуються як індивідуального виконання Україною своїх зобов'язань, так і універсальних вимог щодо правоохоронної системи країн-членів.

Вирішення проблем забезпечення правопорядку в країні великою мірою залежить від чіткої, злагодженої, прогресивно організованої роботи всіх державних та суспільних інституцій. Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 17.12.1979 р. № 34/169, якою затверджено Кодекс поведінки посадових осіб, що підтримують правопорядок, визначено: «як і всі інші установи системи кримінального правосуддя, кожний орган охорони порядку має представляти публічність у цілому, нести перед нею відповідальність і бути їй підзвітним» [1]. Враховуючи законодавчо закріплене завдання поліції (місцевої поліції) щодо забезпечення публічного порядку, необхідно усвідомлювати, що цей правоохоронний орган є невід'ємною частиною суспільства, в якому підтримується порядок, а отже, у разі негативного ставлення суспільства до цього правоохоронного органу поліція, ймовірно, займе ідентичну позицію щодо суспільства. Такі обставини є неприпустимими, оскільки руйнують рівень забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні.

У цьому контексті вбачається необхідність формування у суспільства концепції діяльності поліції як правоохоронного органу, що поряд із припиненням та розслідуванням злочинів ефективно підтримує публічний порядок та надає, у разі потреби, допомогу населенню, а не є виключно інструментом «державного контролю» на певній території.

Досліджуючи питання вчинення правопорушень у публічних місцях, з'ясували: статистика злочинності у публічних місцях залишається негативною, як і рівень довіри населення до такої діяльності. Так, за 9 місяців 2017 р. скоєно 70 176 злочинів у публічних місцях, що на 2,4% більше, ніж за аналогічний період 2016 р. [2]. Разом з тим, на ставлення громадян до місцевої поліції у сфері забезпечення публічного порядку впливає, як такі громадяни оцінюють стан своєї безпеки на території, де вони проживають. Якщо громадяни сприймають навколишнє середовище як таке, що являє собою небезпеку, то і про належне забезпечення та охорону публічного порядку місцевою поліцією не може йтися. За наявності низьких показників довіри населення до місцевої поліції статистичні дані показують, що лише 37% опитаних осіб в Україні не відчують страху пограбування та 39%, відповідно, страху нападу. Індекс правосвідомості опитаних (від 1 – виправдано порушувати закони до 12 – ніколи не виправдано порушувати закони) становить 9,4 [3, с. 27].

З огляду на викладене, суттєвими завданнями реформування правоохоронних органів України доцільно визначити забезпечення ефективного і соціально спрямованого переходу від виконання притаманних радянському періоду каральних функцій і домінування інтересів держави до соціально-сервісних, відповідних європейським стандартам

з пріоритетним забезпеченням прав і свобод людини, безпечних умов життя [4, с. 29].

Як наслідок, виникає потреба у комплексному реформуванні правоохоронних органів шляхом усунення дублювання повноважень правоохоронних органів, чіткого визначення та розмежування компетенції відповідних підрозділів, оптимізації їх структури.

Питання підтримки належного публічного порядку в населеному пункті, охорони прав і свобод жителів села, селища, міста, забезпечення їхньої безпеки мають і місцеву складову. Вони безпосередньо зачіпають інтереси територіальних громад і внаслідок цього не можуть залишатися поза увагою органів місцевого самоврядування [5, с. 8]. Безсумнівно, функція забезпечення публічного порядку властива переважно саме місцевому самоврядуванню, оскільки його існування неможливе без задоволення потреби населення в налагоджуванні публічного порядку. А отже, слушною є думка, що цінність місцевого самоврядування полягає в тому, що це найбільш наближений до людини, а отже, і найкраще обізнаний із повсякденними проблемами життєдіяльності територіальних колективів рівень публічної влади, а тому може найкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг з урахуванням місцевих особливостей [6, с. 127]. Водночас питання охорони публічного порядку у межах конкретної території є частиною реалізації функції держави щодо забезпечення правопорядку в країні.

Розглядаючи питання щодо перспективи створення місцевої поліції в Україні, вважаємо доцільним, насамперед, звернути увагу на основні засади та стан місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [7].

Місцеве самоврядування – багатогранне політико-правове явище, і як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає в якості: засад конституційного ладу в Україні, тобто є одним із найважливіших принципів організації та функціонування влади в суспільстві загалом і в державі зокрема, а також необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу [8, с. 30]; специфічної форми публічної влади, яка самостійно реалізується суб'єктами місцевого самоврядування шляхом вирішення в рамках законодавства питань місцевого значення і не входить у систему державної влади [9, с. 179–180].

Місцеве самоврядування сприяє здійсненню демократичних ідеалів і цінностей, а також покликане забезпечити потреби населення в різних послугах, реалізацію соціально-економічного потенціалу самоврядних територіальних одиниць, оптимальне поєднання місцевих і загальнодержавних інтересів. У зв'язку з цим можна виділити такі основні функції місцевого самоврядування: забезпечення участі

населення у вирішенні місцевих питань; управління комунальною власністю, фінансовими ресурсами місцевого самоврядування; забезпечення розвитку відповідних територій; забезпечення потреб населення в соціально-культурних, матеріально-побутових та інших життєво важливих послугах; охорона публічного порядку, забезпечення режиму законності на своїй території; захист прав і інтересів місцевого самоврядування (населення), що гарантовані Конституцією і законами України.

Про необхідність реформування органів місцевого самоврядування зазначено на вищому державному рівні. Реформування місцевого самоврядування має відбуватись на засадах децентралізації, деконцентрації владних повноважень, субсидіарності, консолідації ресурсного забезпечення і стратегічного планування розвитку територіальних громад, потребує зважених кроків щодо законодавчого вирішення нагальних проблем місцевого та регіонального розвитку в контексті державної регіональної політики, бюджетної, податкової та муніципальної реформ із дотриманням положень Європейської хартії місцевого самоврядування [10]. До основних напрямів реформування місцевого самоврядування в Україні, зокрема, зараховано удосконалення основних принципів місцевого самоврядування – визначення місцевого самоврядування не лише як права, а й як реальної здатності органів місцевої влади; децентралізація влади та розвиток місцевого самоврядування.

Однією з функцій, властивих органам місцевого самоврядування, є правоохоронна функція, що полягає у сприянні охороні публічного порядку, який забезпечується діяльністю всієї системи правоохоронних та судових органів, державних служб, інспекцій, наділених повноваженнями нагляду та контролю за дотриманням законодавства [11, с. 175]. Результатом виконання цієї функції є забезпечення права громадянина на стабільний публічний порядок, що є передумовою для реалізації інших конституційних прав. Слушною є думка А.В. Сергєєва про те, що повнокровне самоврядування немислиме без можливості задоволення потреби населення в належному публічному порядку. Однак питання охорони публічного порядку мають місцеве значення лише в тому плані, що вирішуються на конкретній території і такими суб'єктами місцевого самоврядування, безсумнівно, залишаючись при цьому частиною загальнодержавної проблеми правопорядку в країні [12, с. 44]. Разом з тим, не варто забувати і про відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за стан забезпечення публічного порядку як перед населенням, так і перед державою.

Аналіз діючого законодавства дає змогу виділити низку повноважень органів місцевого самоврядування, які тією чи іншою мірою мають відношення до забезпечення публічного порядку, зокрема такі: підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до закону місцевої поліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про кількість

працівників такої поліції, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов (Варто зазначити, що нині засади створення такої поліції чинними законодавчими актами не визначено); сприяння діяльності органів внутрішніх справ; проведення в разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і публічного порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їхнього здоров'я, збереження матеріальних цінностей; вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням у разі їх проведення публічного порядку; створення служб у справах дітей та спостережної, спрямування їх діяльності; встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в публічних місцях, за порушення якої передбачено адміністративну відповідальність; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність [13].

Водночас органами місцевого самоврядування проводиться нормативне регулювання суспільних відносин, зокрема, у сфері публічного порядку шляхом видання нормативних актів. Місцеве самоврядування реалізує свої функції і повноваження в межах відповідних організаційно-правових форм роботи. Основною організаційною формою роботи рад (сільських, селищних, міських, районних, обласних, районних у місті, а також міст Києва і Севастополя) є сесія.

Як бачимо, виходячи з нормативно визначених положень, наявної практики, органи місцевого самоврядування реалізують переважно повноваження щодо організації забезпечення публічного порядку, а не повноваження, що полягають у здійсненні діяльності щодо забезпечення публічного порядку, безпосередньо спрямованої на підтримання стану публічного спокою, створення сприятливих умов для нормального функціонування підприємств, установ, організацій, праці та відпочинку громадян, поваги їх честі, людської гідності. Реалізація ж останніх у будь-якому разі не забезпечена належними організаційними та нормативно-правовими актами, матеріально-технічним забезпеченням, кваліфікованими кадрами. Так, наприклад, крім спеціальних комісій – у справах неповнолітніх, адміністративної та спостережної, в системі місцевого самоврядування немає спеціальних органів, на які можна було б покласти забезпечення виконання завдань та повноважень місцевого самоврядування у сфері правоохоронної діяльності.

Нині діюча Концепція адміністративної реформи в Україні, затверджена Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р. № 810/98, визначає, що для досягнення мети адміністративної реформи під час її проведення має бути розв'язана низка завдань, зокрема: формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та публічних послуг [14]. Місцеве самоврядування є серцевиною справжньої демократії та гарантом забезпечення прав, свобод та законних

інтересів громадян, фундаментальними принципами та інституцією, що надає публічні послуги в безпековій сфері.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що функціонування «муніципальної поліції»: необхідний інститут громадянського суспільства; в різні роки українське суспільство бралося за побудову муніципальної поліції (міліції), але на заваді ставали питання економічної доцільності чи довіри до новоствореного суб'єкта публічного управління; історія становлення цього інституту тісно пов'язана з розбудовою демократичного суспільства, правової держави, місцевого самоврядування, правоохоронними органами та недержавними громадськими організаціями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Резолюція 34/169 Генеральної Ассамблеї ООН. Кодекс поведінки державних службовців по піддержанню правопорядку 17 декабля 1979 г. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_282 (дата звернення: 20.03.2018).
2. Стан та структура злочинності в Україні 2012 – 9 місяців. URL: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/788120> (дата звернення: 20.03.2018).
3. Гимпельсон В.Е. Доверие полиции: межстрановой анализ: препринт WP3/2012/05 / В.Е. Гимпельсон, Г.А. Монукова; Нац. иссл. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. 32 с. С. 27.
4. Український досвід реформування кримінального правосуддя та правоохоронних органів: аналітична доповідь / О. Маркєєва, О. Котелянець, О. Іжак. К.: НІСД, 2011. 44 с.
5. Кравченко В. Муніципальна міліція в Україні: проблеми визначення законодавчого статусу. Організаційно-правові проблеми створення та діяльності муніципальної міліції в Україні: учбово-метод. посіб. К.: Арніка-2, 2000. 157 с.
6. Бориславська О. Місцеве самоврядування як форма децентралізації та гарантія демократичного політичного режиму Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2011. Вип. 52. С. 127–133.
7. Конституція України / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Поклонський А.В. Адміністративно-правові основи утворення місцевої міліції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Київськ. нац. ун-т внутр. справ. К., 2008. 211 с.
9. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / за заг. ред. акад. НАПрН України О.М. Бандурки. Х.: Золота миля, 2011. 584 с.
10. Європейська хартія місцевого самоврядування міжнародний документ від 15.10.1985 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 20.03.2018).
11. Каменська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навч. посіб. К.: КНТ, 2010. 232 с.
12. Сергєєв А.В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2004. 216 с.
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР / Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
14. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 Урядовий кур'єр. 1998. № 141–142.