

УДК 351.741(477)

Костюшко О. П. – здобувач кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

ПРАВОВІ ТА СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ СТВОРЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ (МІСЦЕВОЇ) ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ

Проаналізовано досвід органів місцевого самоврядування щодо створення та функціонування підрозділів правоохоронного спрямування – муніципальної (місцевої) поліції в умовах реформування. Аргументовано доцільність розроблення правової бази їх діяльності в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, правоохоронна функція, муніципальна (місцева) поліція, охорона громадського порядку, повноваження, досвід.

В умовах суспільно-політичних перетворень, тобто децентралізації органів публічного адміністрування, конституційної реформи, активізації процесів євроінтеграції, удосконалення законодавчих актів у напрямі підвищення ефективності забезпечення законності й правопорядку, а також додержання прав і свобод громадян, нагальною стає необхідність реформування правоохоронних органів держави.

Активне обговорення серед представників громадськості й політиків проблем забезпечення безпеки та порядку на відповідній території доводить актуальність децентралізації органів правопорядку, зокрема створення муніципальної (місцевої) поліції. Зазначене потребує аналізу правових і суспільно-політичних передумов запровадження діяльності цього органу.

Генезу й аспекти організації діяльності муніципальної (місцевої) поліції протягом останніх років ґрунтовно досліджували такі вчені, як В. О. Басс, К. С. Бельський, В. Б. Дубовик, В. О. Заросило, Ю. М. Коломієць, А. М. Подоляка, О. С. Проневич, А. В. Сергєєв, В. Ю. Холявікіна та ін. Водночас окремі питання утворення цього органу залишаються недослідженими, а отже, потребують подальшого розгляду.

У Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ України зазначено, що авторитет влади у сфері протидії злочинності залежить не стільки від рівня показників розкриття кримінальних правопорушень, скільки від довіри населення до правоохоронних органів як до захисників індивідуальних і суспільних інтересів, а також дотримання силовими структурами принципу верховенства права [1].

Нині можна констатувати неспроможність правоохоронних органів України повноцінно виконувати свої функції в державному апараті, якому, водночас, відведено значуще місце. Правовий нігілізм, використання правових механізмів задля задоволення особистих інтересів, корупція, низький професіоналізм, занадто жорстка централізація – фактори, які свідчать, що правоохоронні органи не відповідають суспільним цілям їх створення [2].

Варто зауважити, що становлення сучасної системи правоохоронних органів потребує ґрунтовного підходу. Тому використання міжнародного досвіду діяльності муніципальної (місцевої) поліції зарубіжних країн щодо забезпечення охорони порядку дасть змогу суттєво підвищити рівень якості функціонування правоохоронних органів.

В Україні накопичено певний досвід діяльності підрозділів поліції, створених органами місцевого самоврядування. У містах Києві, Харкові, Северодонецьку (Луганська обл.) та інших у різні роки було створено підрозділи муніципальної (місцевої) поліції, громадські формування охорони громадського порядку [3; 4, с. 282–285; 5, с. 111].

У територіальних органах Національної поліції сталою є практика пострадянських часів, коли основну увагу приділяють боротьбі з найбільш резонансними видами порушень юридичних норм. Превентивна діяльність щодо протиправних дій у комунальній, екологічній галузях і сфері благоустрою потребує поліпшення. Рішення органів місцевої влади й управління в правоохоронній сфері виконують частково, що спричиняє порушення прав та інтересів громадян адекватну негативну реакцію на їх діяльність.

Відповідно до Конституції України, Кабінет Міністрів України через свої представницькі органи – місцеві державні адміністрації на відповідних територіях уживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина [6].

Муніципалізація функції охорони громадського порядку логічно випливає з необхідності забезпечення конституційного положення про право й обов'язок органів місцевого самоврядування самостійно здійснювати охорону громадського порядку.

Чинне законодавство як головний засіб реалізації цього конституційного положення пропонує розглядати муніципальні органи охорони громадського порядку. Водночас постає питання про необхідність переходу від наявної централізованої системи охорони громадського порядку, яку забезпечують територіальні органи Національної поліції, до децентралізованої системи, що ґрунтується на правоохоронних формуваннях, підпорядкованих органам місцевого самоврядування. Цей підхід не слід вважати надуманим і несвоєчасним для нашої держави, оскільки забезпечення охорони громадського порядку на місцях є відображенням світового закордонного та вітчизняного досвіду правоохоронної діяльності.

Зазначені положення знайшли своє відображення в нормативних актах. Так, відповідно до ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (в редакції 1997 року), до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належало: створення муніципальної міліції, яку утримують за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету; затвердження та звільнення керівників і дільничних інспекторів цієї міліції; заслуховування інформації прокурорів та керівників органів внутрішніх справ про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території тощо. Таким чином, практично вперше в законодавстві України було закріплено повноваження щодо створення місцевої або муніципальної (місцевої) поліції. Однак досі на законодавчому рівні не закріплено механізм діяльності цього органу, його повноваження, форми і методи взаємодії з органами місцевого самоврядування, хоча йдеться про об'єднання та координацію зусиль державних органів, територіальних громад задля забезпечення громадської безпеки та протидії злочинності [7].

Відповідно до ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до повноважень сільських, селищних, міських виконавчих органів місцевого самоврядування належить здійснення контролю за забезпеченням громадського порядку під

час проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів [8].

Виконанню завдань щодо забезпечення законності, охорони громадського порядку, захисту прав і свобод громадян сприяє діяльність виконавчих органів місцевого самоврядування з розгляду справ про адміністративні правопорушення, перелік яких визначено в ст. 219 Кодексу України про адміністративні правопорушення (наприклад, порушення правил охорони і використання пам'яток історії та культури, порушення тиші у громадських місцях, завідомо неправдивий виклик спеціальних служб тощо). До того ж, вищезазначеним органам делеговано право створювати адміністративні комісії, комісії з протидії злочинності та спрямування їх діяльності [9].

Сьогодні стало очевидним, що збережена з радянських часів жорстко централізована система МВС України, у якій міські, районні відділи (управління) внутрішніх справ були ланками місцевих виконавчих органів державної влади, не відповідає принципам побудови демократичної правової держави, однією з конституційних засад якої є місцеве самоврядування. Найважливішою складовою права на самостійне відання питаннями місцевого значення є право населення самому вирішувати питання щодо охорони громадського порядку. Тому слушною є позиція юристів, які вважають, що підтримка досить консервативної ідеї неподільності правоохоронної функції нівелює право місцевого самоврядування на самостійне вирішення питань місцевого значення, а також пропонують здійснити передання повноважень щодо охорони громадського порядку безпосередньо муніципальним утворенням. Досвід діяльності поліції зарубіжних країн засвідчує, що поліцейську систему загалом має бути реформовано [10, с. 151].

У листопаді 2013 року Інститут проблем правозастосування (ІПП) при Європейському університеті оприлюднив власну концепцію комплексної реформи правоохоронних органів: реформи слід здійснювати в комплексі, максимально публічно та відкрито. Дослідження ІПП дали змогу встановити низку системних причин постійного зниження якості виконання правоохоронної функції. Передусім ідеться про надмірну централізацію правоохоронних відомств, множинність паралельних вертикалей управління, «неправильні показники»

системи оцінювання, відсутність дієвого контролю з боку громадськості та місцевих громад [11, с. 197].

На особливу увагу заслуговують пропозиції ІПП щодо створення трьох рівнів поліції: муніципальної, регіональної та центральної. Муніципальна (місцева) поліція має відповідати за підтримання громадського порядку на підвідомчій території, реагувати на звернення населення, реєструвати їх і залучати поліцію вищих рівнів. Відповідно, на муніципальний рівень перейдуть патрульні служби, служби дільничних і чергові частини. Фінансування, яке надходить із центру, варто передати місцевим радам. ІПП пропонує, щоб голову муніципальної (місцевої) поліції призначав орган місцевого самоврядування (проте можна згадати американський досвід інституту шерифів, коли шефа поліції обирають громади). У разі коли до муніципальної (місцевої) поліції надійшов сигнал про нетяжкий злочин чи злочин середньої тяжкості, такими справами займається регіональна поліція. Регулювання дорожнього руху на всіх трасах у межах регіону також має належати до компетенції регіональної поліції. Лише за умови невтручання центру можна розірвати ланцюг хабарів, які раніше «стікалися» з найвіддаленіших районів до м. Києва. До компетенції поліції центрального рівня належатимуть розслідування тяжких та особливо тяжких злочинів на всій території країни, боротьба з міжнародною, міжрегіональною та організованою злочинністю. Для виконання таких функцій варто створити підрозділи центральної поліції на регіональному та місцевому рівнях [11].

Законодавець чітко не визначив повноваження муніципальної (місцевої) поліції, не вказав, як і в якій формі буде організовано взаємодію з органами місцевого самоврядування. Немає чіткої концепції щодо форми державного контролю за муніципальними органами щодо охорони громадського порядку. Маємо зазначити, що ст. 15 Закону України «Про Національну поліцію» передбачає безпосередню підпорядкованість територіальних органів поліції МВС України. Не розроблено також механізм створення місцевої або муніципальної (місцевої) поліції. Тому на території відповідної громади забезпечення публічної безпеки і порядку (громадського порядку) здійснюють за допомогою територіальних органів Національної поліції України. Імовірно, доцільно прийняти окремий закон про

створення місцевої поліції або внести зміни до Закону України «Про Національну поліцію».

Нині активно обговорюють питання децентралізації влади в Україні, у контексті якого варто розглянути можливість створення муніципальної (місцевої) поліції [10, с. 183].

Потребу в правоохоронних органах, найбільш наближених до проблем населення, реалізовано шляхом створення підрозділів поліції громадської безпеки, яких, з огляду на місцеве бюджетне фінансування, стали називати муніципальною (місцевою) поліцією. Ці підрозділи, крім виконання завдань з охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю, наділені функціями контролю за виконанням рішень органів влади України й органів місцевого самоврядування, прийнятих у межах їх компетенції (у сферах екології, санітарії, землекористування, моральності тощо) [12].

Більшості зарубіжних країн притаманна децентралізація поліції, тобто наявність муніципальної (місцевої) поліції, створеної органами місцевого самоврядування відповідних територіальних одиниць, що функціонує в межах визначених законом повноважень. Доцільність її існування обґрунтовують традиціями організації влади окремих країн, необхідністю ліквідації монополії держави в галузі охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю [13].

Важливим аспектом проблеми організації Національної поліції є питання її муніципалізації. Оскільки територіальний чинник є ключовим в організації заходів з охорони громадського порядку, у багатьох державах упроваджують досвід створення територіальної, а точніше – муніципальної (місцевої) поліції, цілком орієнтованої на обслуговування території, якій вона підпорядкована. Реформаційні процеси початку 80-х років ХХ століття суттєво змінили не лише правовий статус та організацію місцевого самоврядування, а й місцеву поліцію. Так, найбільш широкий комплекс завдань покладено на муніципальний штат поліцейських у Німеччині. Муніципальна патрульна служба поліції здійснює чергування, постійно контролює на автомобілях обстановку на певній території. У разі дорожніх пригод або вчинення вбивства працівники муніципальної (місцевої) поліції першими прибувають на місце події та розпочинають розслідування, яке ведуть до тих пір, поки спеціалісти кримінальної поліції не приймуть його. Доречно

зауважити, що діяльність муніципальної (місцевої) поліції громадської безпеки щодо регулювання дорожнього руху не обмежується виключно проведенням стримувальних заходів. До кола її обов'язків також належить проведення роботи з населенням щодо вивчення Правил дорожнього руху, до чого залучають засоби масової інформації [14].

В Італії загальнополіцейські функції із забезпечення громадського порядку та безпеки, розслідування й попередження правопорушень, боротьби з терористичними виявами виконують поліція та корпус карабінерів. Забезпечення фінансової, податкової безпеки та боротьбу з контрабандою здійснює фінансова гвардія. Водночас до компетенції муніципальної (місцевої) поліції належить контроль за дотриманням місцевого законодавства та Правил дорожнього руху. У м. Мілан здійснюють підготовку фахівців виключно для підрозділів муніципальної (місцевої) поліції. Добір до цього органу здійснюють на загальних підставах, кандидатів для служби в державній і місцевій поліції добирають за однаковими критеріями.

Муніципальна (місцева) поліція також функціонує в Нідерландах, де успішно здійснює свою діяльність із забезпечення правопорядку. Передумовою створення її підрозділу є переговори керівництва міста з міністром внутрішніх справ і додаткове узгодження рішення з міністром юстиції. Тому не всі міста Нідерландів мають власні правоохоронні органи.

Муніципальна (місцева) поліція США складається з підрозділів патрульної служби, кримінальної та дорожньої поліції, криміналістичних, кадрових підрозділів, органів комунікації з населенням, довідкових та інформаційно-довідкових служб. У невеликих містах із населенням до трьох тисяч мешканців сформовано поліцейські дільниці, працівники яких здійснюють майже весь обсяг поліцейських функцій, за винятком розслідування тяжких злочинів. У великих містах зі значною кількістю населення можуть створювати допоміжні підрозділи.

Патрулювання в муніципальній (місцевій) поліції патрульної служби забезпечують автоекіпажі в складі двох офіцерів-інспекторів і водія. У найбільш криміногенних місцях патрулювання здійснюють шляхом забезпечення комплексної охорони громадського порядку. Працівники муніципальної (місцевої) поліції особисто реалізують майже всі функції

звичайної поліції: патрулювання, дорожній і санітарний нагляд, попередження правопорушень.

Світовий досвід засвідчує доцільність реформування сучасних підрозділів поліції превентивної діяльності саме на місцевому рівні.

З наведених прикладів організації діяльності муніципальної (місцевої) поліції привертає увагу те, що серед усіх її підрозділів пріоритетна роль належить патрульній службі: у більшості держав Заходу патрулюють від 60 до 90 % службовців цього органу [15].

Завдання муніципальної (місцевої) поліції полягає не лише в загальному забезпеченні правопорядку, а й у виконанні всіх неспецифічних загальнополіцейських завдань, здійсненні різноманітних профілактичних заходів під час патрулювання, налагодженні комунікації з населенням громади, проведенні профілактичної роботи серед молоді та потенційних правопорушників, осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі.

Крім того, підрозділи муніципальної (місцевої) поліції повинні миттєво реагувати на зміну оперативної обстановки. До її діяльності необхідно залучати осіб, обізнаних щодо здійснення певних оперативних поліцейських заходів із розслідування щойно вчинених злочинів за гарячими слідами.

Аналіз зарубіжного досвіду дає змогу дійти висновку, що порядок створення, функціонування, матеріально-технічного та кадрового забезпечення, діяльності муніципальної (місцевої) поліції в країнах різний, проте скрізь можна виокремити патрульну складову діяльності, спрямовану на забезпечення правопорядку.

Отже, забезпечення публічної безпеки та порядку сьогодні є одним із пріоритетних напрямів діяльності Національної поліції. Зважаючи на те, що криміногенна ситуація в країні потребує покращення, необхідним є запровадження нових підходів до вдосконалення діяльності всіх правоохоронних органів, зокрема муніципальних правоохоронних новоутворень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ [Електронний ресурс] : проект Концепції. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221414>. – Назва з екрана.

2. Дрозд О. Ю. Основні напрями службової діяльності муніципальної поліції європейських країн щодо охорони громадського порядку / О. Ю. Дрозд // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2015. – Вип. 2. – Т. 1. – С. 69–72. – (Серія: «Юридичні науки»).

3. Про створення в порядку експерименту підрозділу міліції з охорони громадського порядку в м. Харкові : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 груд. 1996 р. № 254к/96-ВР // ЗП України. – 1997. – № 2. – Ст. 57.

4. Фролов М. Ю. Міліція місцевого самоврядування (муніципальна міліція: проблеми, перспективи розвитку) / М. Ю. Фролов // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1999. – Вип. 9. – С. 282–285.

5. Гудзь Т. І. Муніципальна поліція як форма реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Гудзь Тетяна Іванівна. – Харків, 2012. – 223 с.

6. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Коломієць Ю. М. Правоохоронна функція в історії місцевого самоврядування / Ю. М. Коломієць, Т. І. Гудзь // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 3. – С. 15–22.

8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.

10. Федченко О. С. Реалізація зарубіжного досвіду в процесі трансформації міліції України у Національну поліцію України: адміністративний аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Федченко Олексій Сергійович. – Київ, 2016. – 249 с.

11. Паньонко І. М. Причини та заходи щодо реформування правоохоронних органів України / І. М. Паньонко // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». – 2014. – № 801. – С. 195–201. – (Серія: «Юридичні науки»).

12. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навч. посіб / Н. В. Камінська. – Київ: КНТ, 2010. – 232 с.

13. Камінський А. І. Становлення місцевої міліції в умовах реформування органів внутрішніх справ України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Камінський Андрій Іванович. – Київ, 2008. – 20 с.

14. Annual Report / Swedish Police Department. – 2002. – 76 p.

15. Осипов Ю. И. Зарубежный опыт муниципализации полиции / Ю. И. Осипов // Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт. – М.: Акад. МВД СССР, 1991. – С. 22–23.

Стаття надійшла до редколегії 20.01.2017

Kostiushko O. – *Researcher of the Department of Administrative Law and Procedure of the National Academy of Internal Affairs, Kiev, Ukraine*

Legal, Social and Political Conditions Create a Municipal (Local) Police in Ukraine

Experience of local government for the establishment and functioning of law enforcement department's orientation municipal (local) police, in terms of reform.

Emphasized on the fact that Ukraine has accumulated some experience of the police force, created by local governments. In Kyiv, Kharkiv, Severodonetsk, Luhansk region and others in different years were created departments of municipal (local) police, civic formation of public order. Municipalization of public order functions logically from the need for constitutional provisions on the right and the duty of local authorities to carry out their own public order.

It is reported that almost the first time in Ukraine's legislation – the Law «On local government in Ukraine» (the Law 1997) was fixed on creation powers of local or municipal (local) police. It is noted that to date the legislation is not fixed mechanism of municipal (local) police, its powers, forms and methods of interaction with local authorities, although it is the unification and coordination of state

authorities, local communities in ensuring public safety and combating crime.

An example of a positive experience of the municipal (local) police in some countries. It is noted that all divisions indisputable priority belongs patrol: in most Western countries patrolling engaged variously estimated from 60 to 90 % of employees of the municipal (local) police procedure creation, operation, logistical and staffing, of municipal (local) police different, but everywhere can identify patrol component aimed at law enforcement.

The conclusion is that ensuring public safety and order is one of the priority areas of the National Police. Given the fact that the criminal situation in the country needs improvement required new approaches and ways to improve the work of all law enforcement agencies including law enforcement tumors. Therefore, the development of new forms and methods of law enforcement, namely the use of municipal (local) police for law enforcement the state is relevant and important. There is need to develop a legal framework and organization of municipal (local) police in Ukraine.

Keywords: local government, law enforcement function, the municipal (local) police, public order, authority, experience.