

УДК 352(477):327.3

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА ПРАКТИКА СТВОРЕННЯ ПОЛІЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Білуросов Сергій Георгійович,
кандидат технічних наук, доцент,
директор Херсонського обласного центру перепідготовки
та підвищення кваліфікації, працівників органів державної влади,
органів місцевого самоврядування, державних підприємств,
установ і організацій (м. Херсон, Україна)

Шкарапата Ярослав Євстахович,
кандидат технічних наук, доцент,
доцент кафедри професійних та спеціальних дисциплін
(Херсонський факультет Одеського державного університету внутрішніх справ,
м. Херсон, Україна)

Аналізується стан законодавства та досвід органів місцевого самоврядування, в
тому числі європейський, по створенню та функціонуванню підрозділів правоохоронної

спрямованості – муніципальної поліції. Визначено основні завдання щодо забезпечення охорони правопорядку, профілактики правопорушень, охорони майна, надання окремих видів правової та соціальної допомоги, контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, нагляду за благоустроєм територій. Наголошується на необхідності опрацювання основних правових засад щодо формування поліції місцевого самоврядування з метою забезпечення самодостатності функціонування окремих територіальних громад, прав і свобод людини і громадянина в межах території юрисдикції окремої ради, надання правової і соціальної допомоги громадянам, органам місцевого самоврядування, підприємствам та організаціям тощо. Робиться висновок щодо необхідності розробки правової бази функціонування повноправної моделі муніципальної поліції в Україні.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, реформування, муніципалітет, поліція, варта, шериф.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ПРАКТИКА СОЗДАНИЯ ПОЛИЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Белорусов Сергей Георгиевич,

кандидат технических наук, доцент,

директор Херсонского областного центра переподготовки и повышения квалификации, работников органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных предприятий, учреждений и организаций
(г. Херсон, Украина)

Шкарапата Ярослав Евстафиевич,

кандидат технических наук, доцент,

доцент кафедры профессиональных и специальных дисциплин
(Херсонский факультет Одесского государственного университета внутренних дел,
г. Херсон, Украина)

Анализируется состояние законодательства и опыт органов местного самоуправления, в том числе европейский, по созданию и функционированию подразделений правоохранительной направленности – муниципальной полиции. Определены основные задания относительно обеспечения охраны правопорядка, профилактики правонарушений, охраны имущества, предоставления отдельных видов правовой и социальной помощи, контроля за соблюдением земельного и природоохоронного законодательства, надзора за благоустройством территорий.

Возникает необходимости проработки основных правовых принципов относительно формирования полиции местного самоуправления с целью обеспечения самодостаточности функционирования отдельных территориальных общин, прав и свобод человека и гражданина в пределах территории юрисдикции отдельного совета, предоставления правовой и социальной помощи гражданам, органам местного самоуправления, предприятиям и организациям и тому подобное. Делается вывод о необходимости разработки правовой базы функционирования полноправного модели муниципальной полиции в Украине.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, реформирование, муниципалитет, полиция, охрана, шериф.

LEGAL FRAMEWORKS OF FORMING AND PRACTICAL WORKER OF CREATION OF
POLICE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Belaruss Sergey Georgievich,
candidate of engineering sciences, associate professor,
director of the Kherson regional center of retraining and in-plant training, workers of
organs state power, organs of local self-government,
state enterprises, establishments and organizations (Kherson, Ukraine)

Shkarapata Yaroslav Evstafievich,
candidate of engineering sciences, associate professor,
Associate Professor of department of professional and special disciplines
(Kherson Faculty of Odessa State University of Internal Affairs,
Kherson, Ukraine)

The state of the legislation and experience of local self-government bodies, including the European, on the establishment and functioning of the divisions of law-enforcement orientation – the municipal police. Basic tasks are certain in relation to providing of guard of law and order, prophylaxis of offences, guard of property, grant of separate types of legal and social aid, control after the observance of land and nature protection legislation, supervision after equipping with modern amenities of territories. It is marked on the necessity of working of basic legal principles in relation to forming of police of local self-government with the aim of providing of all-sufficient ness off unctioing of separate territorial communities, rights and freedoms of man and citizen within the limits of territory of jurisdiction of separate advice, grant of legal and social aid to the citizens, to the organs of local self-government, enterprises and organizations and others like that. The conclusion about the need for a legal framework for the functioning of a full-fledged municipal police model in Ukraine.

Key words: decentralization, local government, reform, municipality, police, security, sheriff.

Постановка проблеми. Серед завдань сучасного розвитку української державності – пріоритетом є вдосконалення законодавства, в тому числі в контексті реформування місцевого самоврядування, децентралізації влади та нової по суті правової системи.

Проблеми охорони громадського порядку на місцевому рівні і боротьби зі злочинністю є злободенними для населення територіальних громад України і потребують відповідних ресурсів та правового забезпечення. Їх вирішенню, може сприяти процес реформування МВС, функціонування новоствореної Національної поліції, утворення в тому чи іншому вигляді муніципальної варти, яка має забезпечити громадську безпеку й профілактику більшості видів злочинів на місцевому рівні.

Крім того, мають знайти вирішення питання встановлення партнерських стосунків між органами внутрішніх справ і суспільством, а на місцевому рівні з конкретними громадами, розроблення нових дієвих моделей компетенції місцевого самоврядування в галузі охорони правопорядку та забезпечення дієвого громадського контролю за їх

діяльністю.

Цьому може сприяти урахування позитивного іноземного досвіду щодо формування муніципальних органів поліції.

Вивчення проблем створення місцевої поліції серед численних досліджень системи ОВС у науковій літературі є не достатнім, потребує систематизації в контексті опрацювання конкретних проектів та досвіду.

Загальні проблеми здійснення повноважень органів місцевого самоврядування в охороні громадського порядку та окремі аспекти організації та діяльності муніципальної поліції (міліції) аналізувалися у роботах В.Б. Авер'янова, К.С. Бельського, О.Г. Бухтіярова, Г.С. Зубка, Л.М. Долі, А.В. Губанова, Т.І. Гудзь, В.Б. Дубовика, Я.М. Когута, О.М. Кононова, В.А. Орлова, О.М. Попова, К.В. Сесемка, Ю.П. Солов'я, Є.Ю. Шихова та ін. [7, 8]. В даний час формується нове бачення організації охорони громадського порядку щодо забезпечення діяльності муніципальної (місцевої) поліції європейського зразку та визначення оптимальних шляхів її розбудови в умовах внутрішніх та зовнішніх загроз.

В даний час йде процес реформування правоохоронних органів, змінюється законодавство, що в свою чергу потребує вироблення сучасних алгоритмів їх практичної діяльності. Необхідно продовжити фахову дискусію щодо створення муніципальної поліції або інших споріднених структур з визначенням конкретного переліку завдань щодо їх функціонування.

Визначення актуальних питань та змін законодавства сприяє створенню ефективної моделі функціонування місцевої поліції в системі місцевого самоврядування в Україні. Відповідно до цього постають такі завдання:

- визначення загальних тенденцій реформування органів правопорядку в Україні в умовах децентралізації та реформи місцевого самоврядування, підвищення рівня злочинності та необхідності швидкого реформування щодо її локалізації та подальшого зниження;
- аналіз європейського досвіду здійснення охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю муніципальною (місцевою) поліцією та можливості його використання в Україні;
- визначення пріоритетів запровадження нової моделі соціально-правового обслуговування населення поліцією в умовах децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування;
- формування пропозицій щодо визначення основних напрямів подальшого удосконалення нормативно-правового регулювання організації та діяльності місцевої поліції в Україні та практики його застосування.

Громадянське суспільство, яке активно формується, має забезпечити необхідний зустрічний рух для реформи системи державної влади в

контексті її децентралізації та реалізації збалансованої регіональної політики, що потребує широкого обговорення та швидкого запровадження нововведень в усіх сферах місцевого розвитку. Мають бути стимульовані розвиток інфраструктури та ініціативи громад.

Реформа місцевого самоврядування має забезпечити самодостатність регіонів та окремих громад, створити умови для покращення життєдіяльності територіальних громад, а саме: формування територіальних громад, здатних і спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення, чіткий розподіл повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Реформування має підвищити рівень якості життя людей у містах, селищах та селах шляхом забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування створювати економічні та соціальні умови розвитку територіальних громад та їх об'єднань, забезпечити доступність жителів громади до адміністративних, соціальних, безпекових та інших послуг.

В даний час йде активне опрацювання основних правових засад щодо формування поліції місцевого самоврядування (муніципальної поліції, інституту «шерифів»).

В даний час в комітетах Верховної Ради України відпрацьовуються механізми та правові норми щодо надання органам місцевого самоврядування можливості створювати місцеві органи муніципальної варти, які в жодному разі не дублюватимуть функції поліції, проте матимуть механізм забезпечення функції охорони справляння адміністративних штрафів за незаконно встановлені МАФи, припинення незаконних забудов, парковки, запобігання побутових конфліктів та з інших питань. З одного боку, це розвантажить нову Національну поліцію від дріб'язкових функцій, а з іншого – нові підрозділи займатимуться питаннями, які належать до забезпечення наповнення місцевих бюджетів.

В проекті Закону України «Про поліцію місцевого самоврядування (муніципальну поліцію)» визначена поліція місцевого самоврядування як спеціальний правоохоронний орган в системі місцевого самоврядування, що створюється міською, районною радою з метою виконання повноважень місцевого самоврядування щодо забезпечення на території, що перебуває під юрисдикцією відповідної ради, законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян та утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

Серед основних пріоритетів діяльності поліції місцевого самоврядування є: завдання, що передаються від органів Міністерства внутрішніх справ України в процесі децентралізації управління у сфері

охорони правопорядку, забезпечення прав і свобод людини і громадянина в межах території юрисдикції ради; надання правової та соціальної допомоги громадянам, органам місцевого самоврядування, підприємствам, організаціям та установам, що здійснюють свою діяльність на території юрисдикції ради; забезпечення виконання рішень відповідної ради та її виконавчих органів (прийнятих в межах самоврядних повноважень); сприяння органам Міністерства внутрішніх справ України іншим правоохоронним органам у їх діяльності на території юрисдикції ради щодо забезпечення громадської безпеки.

Особи, прийняті на службу в поліцію місцевого самоврядування, за рішенням міського голови, голови районної ради можуть на договірній основі направлятися в заклади освіти Міністерства внутрішніх справ України або до інших закладів освіти для проходження спеціальної професійної підготовки або для підвищення кваліфікації, яка здійснюється за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. Крім того, передбачена базова підготовка працівника поліції місцевого самоврядування. Професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації яких здійснюється в межах повноважень органів Міністерства внутрішніх справ України.

В даний час в окремих регіонах України йде апробація основних засад функціонування муніципальної поліції. Так, при територіальних громадах міст Вінниця, Житомир та ін. створені комунальні підприємства «Муніципальна поліція», на які покладені завдання взаємодії з органами виконавчої влади, департаментами та іншими виконавчими органами міської ради, правоохоронними органами, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, об'єднаннями громадян, співпрацює з засобами масової інформації, проводить прес-конференції, видає інформаційний бюлетень та інші матеріали.

Місьцеве самоврядування повинно отримати разом із фінансовою децентралізацією автономію щодо реалізації своїх функцій, шляхів і засобів їх здійснення, а, найголовніше – ресурсів, необхідних для ефективного функціонування. Значне місце має бути приділено формуванню дієвих підрозділів муніципальної поліції, їх фаховій підготовці. Потребує зусиль розробка сучасних технологій організації управління та взаємодії при виконанні покладених на муніципальну поліцію завдань.

Муніципальна варта планується як спеціалізований підрозділ в системі органів місцевого самоврядування, який забезпечуватиме на території, що перебуває під юрисдикцією відповідної ради, охорону громадського порядку, законності, прав, свобод та інтересів громадян і має утримуватися за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. Основні завдання: забезпечення охорони порядку; профілактика правопорушень; інформування органів та підрозділів внутрішніх справ про вчинені злочини,

або дії які несуть загрозу населенню громади; охорона майна, що перебуває у комунальній власності; надання окремих видів правової та соціальної допомоги. Також муніципальній варті довірять контроль за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, нагляд за благоустроєм території, дотримання чистоти вулиць, парків, скверів та прибудинкових ділянок, паркування автотранспорту, охорону пам'яток, упорядкування організації торгівлі, громадського харчування та побутового обслуговування тощо.

Муніципальна варта, відповідно до проекту закону, створюється у містах обласного значення, а також на території юрисдикції об'єднаної територіальної громади за рішенням відповідних рад. Положення про Муніципальну варту та дисциплінарний статут ще потрібно затвердити КМУ, тому уявити повну картину того, як виглядатимуть муніципальні вартові наразі також неможливо. Муніципальна варта буде діяти згідно Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку».

В даний час готується до розгляду закон про муніципальні органи правопорядку із визначенням їх функцій та повноважень.

Закон про муніципальну варту покликаний реформувати одразу дві сфери життя: роботу правоохоронних органів та місцеве самоврядування. Муніципальна варта не належатиме до підрозділів МВС. Це буде орган, чий працівники будуть відповідальні, підзвітні і підконтрольні територіальній громаді і відповідній раді, яка прийняла рішення про її створення.

Зазначені структури мають діяти у містах обласного значення, на території юрисдикції об'єднаних територіальних громад за рішенням відповідних рад. У межах однієї ради може бути створена лише одна муніципальна варта.

Крім того, в суспільстві приділяється значна увага обговоренню стратегії попередження злочинів засобами окремих громад, створення систем місцевої відповідальності та взаємодії з органами правопорядку тощо. Загалом мова йде про правоохоронну діяльність на рівні територіальних громад в межах повноважень органів місцевого самоврядування з елементами поліцейського обслуговування за допомогою членів громад.

В Україні в умовах реформування правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування доречно використання позитивного досвіду поліції зарубіжних країн у сфері комунального поліціювання за різними напрямками.

Органи місцевого самоврядування повинні стати організатором охорони громадського порядку, як це здійснюється в зарубіжних країнах, а поліція, зі свого боку, зобов'язана вносити пропозиції щодо удосконалення цієї діяльності.

Так, у вересні 2015 року, тогочасний заступник голови МВС

Ека Згуладзе презентувала окремі пріоритети програми «Український шериф», яка має бути реалізована в межах реформи та забезпечить оптимізацію витрат на забезпечення відповідних фахових функцій. Крім того, вона підкреслила: «... ми отримуємо універсального поліцейського який сам володіє інформацією за всіма напрямками, а не очікує коли йому розкажуть інші. Кількість таких поліцейських ми зараз розраховуємо, але на селі хотілося б мати більше ніж зараз» [10].

Муніципальні поліцейські формування функціонують у поліцейських системах більшості розвинених країн Європи. Їх структура, організація, обсяг компетенції є достатньо різноманітними і залежать перш за все від організації державного управління, адміністративно-територіального устрою, політико-правових традицій. У кількісному та якісному відношенні муніципальні органи поліції найбільш розвинені в країнах з децентралізованими системами управління, які побудовані на принципах місцевого самоврядування.

Аналіз організаційно-правових засад, стратегії і тактики поліцейської діяльності за кордоном сприятиме якісному розвитку національних та місцевих органів правопорядку. Безсумнівно, що позитивний світовий досвід може бути корисним в Україні.

Підходи до формування муніципальної поліції, її структури і завдань різні, але є їй спільні, характерні ознаки. Практично всюди муніципальна поліція включає в себе так звану «зовнішню службу», тобто поліцію, яка в основному займається патрулюванням на відповідних територіях, подекуди до даної служби входять кінні підрозділи.

На сьогодні в Україні вже діє муніципальна поліція в Луцьку, Тернополі та Житомирі. Кожна з цих служб має свій спектр роботи. У Луцьку, наприклад, вона контролює несанкціоновану забудову, стихійну торгівлю, паркування автомобілів. У Житомирі – відповідає за охорону комунальних об'єктів. У місті Вінниця муніципальна поліція створена за досвідом прибалтійських міст, і в першу чергу дбає про порядок і чистоту, а також виконує повноваження щодо заходів по зупиненню самовільних робіт, контролю виконання планових чи аварійних робіт, встановленню захисних огорож у зв'язку з будівництвом. Вона виявляє факти самовільного зайняття земельних ділянок, визначає якість вихідних матеріалів для дорожніх робіт тощо. А наприклад, в Херсонській області Збурівська сільська рада вже більше 10 років має «шерифів» – інспекторів сільської ради з питань правопорядку, які працюють на громадських засадах та завдяки профілактичній роботі яких тут вже давно забули, що таке тяжкі злочини.

В даний час на Херсонщині за підтримки Ради оборони регіону спільно з Головним управлінням національної поліції в області, обласною державною адміністрацією та обласним центром зайнятості, реалізується

новий соціальний проект «Шерифи», який передбачає підготовку 150 ветеранів АТО в якості «шерифів» для патрулювання у трьох прикордонних із Кримом територіях, а саме: Каланчацькому, Генічеському, Чаплинському районах Херсонської області.

На сьогодні вже 63 колишніх учасників АТО отримали оплачувану роботу шерифів та разом з поліцією забезпечують охорону правопорядку в населених пунктах області.

Фінансування громадських робіт в рамках діючого соціально направленного проекту здійснюється протягом 2016 року за рахунок коштів місцевих бюджетів та Фонду загальнообов'язкового державного страхування в Україні на випадок безробіття [11].

Висновки. Створені відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» правоохоронні органи відносяться до системи державних органів виконавчої влади і прямо пов'язані з децентралізацією та реформою управління, які характеризується майбутнім перерозподілом повноважень на користь відповідних формувань системи місцевого самоврядування.

Місцеві органи самоврядування повинні мати право визначати, за допомогою яких сил і засобів вирішувати завдання у сфері охорони громадського порядку, забезпечення відповідними фінансовими ресурсами та якісними комунікаціями, що сприятиме реальній незалежності в межах визначеної компетенції з питань організації та забезпечення громадського порядку. А тому в сучасних умовах наявність ефективного законодавства, дієвої практичної організації та діяльності підрозділів місцевої поліції набуває все більшої ваги. Відпрацьовуються моделі побудови муніципальних правоохоронних структур. Ці моделі розрізняються за порядком утворення, джерелами та способами фінансування, здійсненням кадрової політики, формами й методами службової діяльності, правовим статусом, показниками несення служби, за характером взаємовідносин з іншими організаціями та кращі практики мають бути в подальшому систематизовані з метою обрання ефективної моделі соціального-правового обслуговування та захисту населення територіальних громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: Академічний курс. Том 1: Підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
2. Бухтіяров О. Муніципальні поліцейські органи деяких зарубіжних країн: повноваження та порядок фінансування // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 1. – С. 41-45.

3. Гудзь Т.І. Муніципальна поліція як форма реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування: дис. кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Гудзь Тетяна Іванівна. – Х., 2012. – 225 с.
4. Доля Л.М. Становлення місцевої міліції в Україні // Наука і правоохоронна. – 2008. – № 1. – С. 116-123.
5. Дубовик В.Б. Муніципальні правові механізми охорони права в Україні / В. Б. Дубовик // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 266-271. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13dvbpvu.pdf>.
6. Дубовик В.Б. Муніципальні форми та механізми забезпечень охорони права в Україні: проблеми теорії та практики : авто – реф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / В.Б. Дубовик. – Маріуполь, 2013. – 20 с.
7. Зубко Г. «Децентралізація підвищує якість життя на місцевому рівні і дає свободу у прийнятті рішень». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248172188&cat_id=2442429.
8. Когут Я.М. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевої міліції. – Луцьк, 2008. – 162 с.
9. Орлов В.А. Сучасні проблеми становлення та розвитку муніципальної міліції в Україні / В.А. Орлов // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 442–447. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_74.pdf.
10. Про суть програми «Український шериф» // Інтерв'ю заступника міністра внутрішніх прав Е. Згуладзе від 25.09.2015 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.segodnya.ua/life/interview/intervyu-s-pervym-zamom-glavy-mvd-eko-y-zguladze-gai-i-mreo-skoro-ne-budet-693.html>.
11. Общественный порядок в трех приграничных районах Херсонской области будут обеспечивать «шерифы». // Информационное агентство Украинский национальные новости. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unn.com.ua/ru/news/1594767-gromadskiy-poryadok-utrokh-prikordonnikh-rayonakh-khersonschini-zabezpechivatimut-sherifi>.