

Т. П. Мінка, доктор юридичних наук,
професор кафедри адміністративного
та митного права Університету
митної справи та фінансів

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СТВОРЕННЯ МІСЦЕВОЇ (МУНІЦИПАЛЬНОЇ) ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ

Висвітлено проблемні питання створення в Україні місцевої (муніципальної) поліції. Зроблено висновок, що процесам створення місцевої (муніципальної) поліції мають передувати вирішення питань щодо нормативно-правового регулювання її статусу із чітким окресленням завдань, функцій, розмежування повноважень із центральними органами Національної поліції. Обґрунтовується доцільність, що фінансувати місцеву (муніципальну) поліцію мають органи місцевого самоврядування.

Ключові слова: поліція; місцева (муніципальна) поліція; децентралізація; місцеве самоврядування; місцева влада.

The article highlights the problematic issues of creating a local (municipal) police in Ukraine. It is concluded that the processes of creating a local (municipal) police should be preceded by a decision on issues related to the legal regulation of its status, with a precise definition of tasks, functions, and the division of powers with the central authorities of the National Police. The feasibility of funding local (municipal) police is justified by local self-government bodies.

In the course of the reform of the local self-government and territorial organization of the government, reforms in the system of organs of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the implementation of its own model of management at the regional level, taking into account the experience of the countries of the European continent, is essential for achieving a significant level of public policy and security performance at the local level, providing citizens with the required number and quality of police services.

The current practice of the police affairs shows that the decisive condition for ensuring proper public order and public security in a particular territory is, first of all, the consideration of local characteristics, the clear organization and management of forces and means, the possibility of obtaining timely and reliable information about the committed offenses and the prompt response on her.

With the commencement of democratization of society, with the depoliticization of the Ministry of Internal Affairs system, decentralization processes, which involve the granting of greater rights to local authorities and self-government in a number of regions of Ukraine, is becoming a topical issue of creating local police units that should be held at the expense of local budgets. The emergence of such formations will allow us to speak about the real provision of the right of territorial communities to self-government, their ability to independently solve the issues of ensuring the security of citizens at the local level. This, in turn, will allow all necessary steps to be taken to maintain proper public order in its territory.

© Т. П. Мінка, 2017

Consequently, in today's conditions of state-building and decentralization, the problem of the creation of a local (municipal) police is rather topical and requires the fastest solution. The priority model of the local (municipal) police should be its creation on the basis of police units of preventive activities. In addition, the processes of creating a local (municipal) police must be preceded by a solution to the issues of regulatory legal regulation of its status, with a clear outline of tasks, functions, division of powers with the central authorities of the National Police and the ways of financing.

When choosing a model for building a local (municipal) police, one must also resolve the issue of the subject, which must establish the size and structure of the local police. The basis for this choice of system and organizational structure of the local police should be the size of the population, its density, size and features of the territory of local education, the ability of the local self-government body to finance it. When determining the organizational structure of the local police, the geographical features of the service area should be taken into account, and they may be different.

Key words: police; local (municipal) police; decentralization; local government; local authorities.

Постановка проблеми. Під час проведення в нашій державі реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади, реформ у системі органів МВС України першочерговим є запровадження власної моделі управління на регіональному рівні з урахуванням досвіду країн Європейського континенту для досягнення суттєвого рівня результативності публічного порядку та безпеки на місцевому рівні, забезпечення громадян потрібною кількістю та якістю поліцейських послуг.

Сучасна практика діяльності поліції засвідчує, що вирішальною умовою забезпечення нею належного публічного порядку та публічної безпеки на певній території є насамперед урахування місцевих особливостей, чітка організація і управління силами й засобами, можливість отримання своєчасної та достовірної інформації про вчинені правопорушення й оперативного реагування на неї. З початком демократизації суспільства, з деполітизацією системи МВС, процесами децентралізації, які пов'язані з наданням більших прав місцевим органам державної влади і самоврядування, в багатьох регіонах України стає актуальним питання створення підрозділів місцевої поліції, які мають утримуватися за рахунок коштів місцевих бюджетів. Поява таких дійсно допоможе забезпечити реальні права територіальних громад на самоврядування, їх можливість самостійно вирішувати питання щодо забезпечення безпеки громадян на місцевому рівні. Це, своєю чергою, дасть змогу вживати всіх необхідних заходів для підтримання належного публічного порядку на своїй території.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання впровадження місцевої (муніципальної) поліції було предметом наукових досліджень багатьох учених, серед яких слід виокремити праці В. Б. Авер'янова, М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, О. П. Ключніченка, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Ю. Ф. Кравченка, О. І. Остапенка, Р. С. Павловського, Є. А. Переверзева, В. П. Петкова, Л. Л. Попова, А. В. Сергєєва, М. Ю. Фролова та ін. Водночас більшість наукових досліджень у цій сфері провадилася досить давно, тому втратила свою актуальність у сучасних умовах державотворення.

Мета статті – дослідити проблемні питання щодо створення в Україні місцевої (муніципальної) поліції.

Виклад основного матеріалу. Перші спроби створення муніципальної поліції були у 2001 р. Указом Президента України від 22.01.2001 р. № 29 було створено місцеву міліцію. Так, згідно з вищезгаданим Указом Президента України, місцева міліція утворюється органами місцевого самоврядування за спільним поданням місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, погодженим із Міністерством внутрішніх справ України, на базі підрозділів дорожньо-патрульної служби Державної автомобільної інспекції України, патрульно-постової служби та служби дільничних інспекторів міліції та утримується за рахунок коштів місцевого бюджету [1].

Спроби легітимізувати муніципальну поліцію на національному рівні продовжились у 2014 р. Так, зокрема, народний депутат України М. Катеринчук зареєстрував законопроект “Про муніципальну поліцію” від 10.07.2014 р. № 4276а. У п. 2 ст. 1 проекту Закону зазначалося: “Муніципальна поліція села, селища, міста є підзвітною і підконтрольною відповідній раді, яка її утворила, підпорядкована її виконавчому комітету, відповідному сільському, селищному, міському голові”.

Чергова спроба впровадження нових норм права щодо муніципальних правоохоронних органів була 2015 р., коли голови найбільших парламентських фракцій, крім “Опоблоку”, зареєстрували законопроект “Про муніципальну варту” від 18.05.2015 р. № 2890. До завдань нового правоохоронного органу законотворці зарахували: “...забезпечення охорони публічного порядку на території юрисдикції рад міста обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, міст Києва, Севастополя, а також юрисдикції сільської, селищної, міської ради територіальної громади, утвореної внаслідок добровільного об’єднання, у взаємодії з підрозділами поліції; профілактику правопорушень; інформування органів та підрозділів поліції про виявлені кримінальні правопорушення; виконання окремих адміністративних стягнень; охорону майна, що перебуває у комунальній власності” [2].

Однак перші спроби створити муніципальну міліцію завершилися невдачею. Найголовнішими перешкодами на цьому шляху стали проблеми, розв’язання яких не знайшли, а саме: джерела фінансування, забезпечення соціальних виплат і заробітної плати, медичне обслуговування, страхування, брак приміщень тощо. Деякі фахівці висловлювали думки щодо того, як гарантуватиметься дотримання принципів верховенства права та законності в діяльності муніципальної міліції, а також якими будуть гарантії того, що муніципальна міліція не перетвориться на “придворну гвардію”.

Нині питання створення місцевої (муніципальної) поліції знову актуальне. Так, одним із принципів, який закладено в Стратегії розвитку органів внутрішніх справ, є децентралізація. Відповідно до цього принципу територіальні органи та підрозділи МВС України матимуть право самостійно вирішувати питання планування поточної діяльності, кадрової політики та розподілу наданого бюджету з повною відповідальністю за прийняті рішення перед місцевою громадою та керівництвом МВС.

Планування поточної діяльності територіальних підрозділів МВС здійснюватиметься на підставі рекомендацій, визначених апаратом Міністерства, з урахуванням особливостей ситуації в регіоні та потреб місцевих громад. Фінансування МВС з державного бюджету здійснюватиметься таким чином, що дасть змогу його територіальним органам і підрозділам використовувати ресурси, надані місцевими ор-

ганами самоврядування. Процедура отримання додаткових надходжень у бюджет територіальних підрозділів передбачатиме механізм антикорупційного контролю, а інформація про додаткові надходження буде відкритою для громадськості.

Частину функцій з підтримки правопорядку (патрулювання в громадських місцях, контролю за дотриманням правил торгівлі та паркування транспортних засобів тощо) буде передано місцевій (муніципальній) поліції, утвореній за рішенням місцевих органів самоврядування, що утримуватиметься їхнім коштом. Контролюватимуть діяльність місцевої (муніципальної) поліції служба Національної поліції та місцеві органи самоврядування. Утворення місцевої (муніципальної) поліції відбуватиметься поступово, з урахуванням особливостей кожного регіону, що передбачатиме можливість запровадження кількох альтернативних моделей [3].

Також одним із заходів, визначених у Стратегії розвитку органів внутрішніх справ, є розроблення моделей та механізму запровадження місцевої (муніципальної) поліції, яка створюється за рішенням органів місцевого самоврядування та фінансується їхнім коштом. Контроль за діяльністю місцевої (муніципальної) поліції здійснює служба Національної поліції та органи місцевого самоврядування.

Водночас процеси децентралізації та подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні висувають завдання створення муніципальних органів охорони публічного порядку – принципово нових для сучасної української держави правоохоронних формувань, які слід виконати найближчим часом. В умовах високого рівня злочинності в країні та зниження ефективності діяльності правоохоронних органів держави населення відчуває незадоволеність станом охорони публічного порядку і відповідну потребу в поліпшенні цієї діяльності. Тому зрозуміле бажання територіальних громад мати на місцях такі правоохоронні органи, функції яких найповніше відповідали б інтересам населення конкретних територій, а їхнє правове становище давало в змозгу здійснювати соціальний контроль за їхньою діяльністю.

Безумовно, що принцип децентралізації системи органів внутрішніх справ, який покладено в основу реформування МВС України, лежить у руслі тих політико-правових реформ, які зараз відбуваються в Україні. Тому доцільно говорити не стільки про децентралізацію системи органів МВС України, скільки про демонополізацію правоохоронної функції як такої, а щодо можливостей її реалізації органами місцевого самоврядування – про муніципалізацію функції охорони публічного порядку, тобто надання їй статусу функції місцевого самоврядування.

Децентралізація функції охорони громадського порядку притаманна багатьом країнам, серед яких слід зупинити увагу на США, де основний обсяг функцій із контролю за злочинністю і забезпечення громадського порядку виконують невеликі місцеві поліцейські агентства, які не мають не тільки федерального підпорядкування, але й контролю на рівні штатів. Маючи статус муніципальної поліції, ці агентства підконтрольні органам місцевого самоврядування і підзвітні жителям відповідних територіальних утворень.

До компетенції міністра внутрішніх справ Великобританії, на якого покладено формальну відповідальність за охорону громадського порядку і забезпечення громадської безпеки, не входить безпосереднє керівництво місцевою поліцією – поліцією графств. Однак за законом від 1964 р. він зобов'язаний здійснювати нагляд за роботою управлінь місцевих поліцейських органів, йому дано право звіль-

няти невідповідних своїй посаді шефів-констеблів, які очолюють територіальні поліцейські управління. У кожному графстві створено поліцейську адміністрацію і раду, що є колегіальним органом управління й водночас частиною структури місцевого органу влади. Рада, що складається з представників органів місцевого самоврядування і суддів, правомочна визначати бюджет поліції графства, організаційну структуру, напрями діяльності, а також висувати кандидатів на посаду шефа-констебля. Одночасно з радами діють громадські консультативні комітети, утворені з представників різних прошарків суспільства і різних професійних груп, їхнє основне завдання – визначення потреб суспільства у сфері охорони громадського порядку і внесення пропозицій щодо поліпшення діяльності поліції [4, 9].

Вивчаючи можливості використання досвіду іноземних країн під час створення муніципальних органів охорони громадського порядку України, слід урахувати, що особливості організації муніципальної поліції безпосередньо пов'язані з моделлю побудови поліцейських сил, адміністративно-територіальним розподілом держави, географічними умовами, прийнятою правовою системою, історичними й іншими національними традиціями. Ці особливості проявляються в правовому регулюванні компетенції та структурі муніципальної поліції, у вирішенні питань комплектування і матеріально-фінансового забезпечення її підрозділів, використанні форм і методів правоохоронної діяльності [4, 9].

У зв'язку із цим перспективним для України вбачається вивчення зарубіжного досвіду функціонування місцевої (муніципальної) поліції.

Наступною є проблема вибору моделі побудови місцевої (муніципальної) поліції. По-перше, така модель має чітко відображати обсяг завдань і повноважень поліції на центральному та місцевому рівнях. На нашу думку, на місцеву (муніципальну) поліцію мають бути покладені функції, які нині здійснюють підрозділи поліції превентивної діяльності та патрульної служби, а саме: запобігання та припинення адміністративних правопорушень у громадських місцях; превенція правопорушень, суб'єктами вчинення яких є діти; забезпечення в межах повноважень виконання рішень органів місцевого самоврядування. Місцева (муніципальна) поліція має виконувати профілактичну, охоронну та захисну функції щодо забезпечення публічного порядку, розгляду окремих категорій справ про адміністративні правопорушення.

По-друге, модель побудови місцевої (муніципальної) поліції має обиратися залежно від стану оперативної інстансовки в регіоні, від сукупності політичних, економічних, криміногенних та інших соціальних факторів, розвиненості інститутів місцевого самоврядування, історичних, культурних та інших місцевих традицій.

По-третє, під час вибору моделі побудови місцевої (муніципальної) поліції слід також вирішити питання суб'єкта, який має установлювати чисельність і структуру місцевої поліції. В основі такого вибору системи й організаційної структури місцевої поліції мають бути чисельність населення, його щільність, розміри й особливості території місцевого утворення, спроможність органу місцевого самоврядування її фінансувати. У визначенні організаційної структури місцевої поліції слід урахувати й географічні особливості території, що обслуговується, а вони можуть бути різними.

У контексті нашого дослідження слід навести приклад функціонування муніципальної (місцевої) поліції в місті Вінниці. Так, муніципальна поліція в м. Вінниці має низку завдань і створена для забезпечення чистоти і порядку, організації озеленення, охорони зелених насаджень, водоймів, земельних ресурсів міста, здійснення контролю

в місяцях відпочинку громадян, для контролю за утриманням в належному стані закріплених за підприємствами, установами й організаціями територій, для контролю за дотриманням тиші в громадських місцях на території Вінниці. Муніципальна поліція у м. Вінниці здійснює постійний контроль за дотриманням законодавства України про благоустрій населених пунктів, Правил благоустрою підприємствами, установами, організаціями та громадянами міста шляхом проведення перевірок території міста, розгляду звернень підприємств, організацій, установ та громадян, а також участі в обговоренні проектів благоустрою міста і внесення відповідних пропозицій на розгляд органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій. Також виявляє факти порушення благоустрою міста, складає акти і протоколи про адміністративну відповідальність за порушення законодавства з питань благоустрою міста згідно зі статтями Кодексу України про адміністративні правопорушення відповідно до рішення виконкому міської ради і направляє їх на розгляд адміністративних комісій [5].

Такий досвід функціонування місцевої (муніципальної) поліції може бути корисним для подальшої розбудови моделі місцевої поліцейської діяльності.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, в сучасних умовах державотворення та процесів децентралізації проблема створення місцевої (муніципальної) поліції досить актуальна і потребує якнайшвидшого розв'язання. Пріоритетною моделлю місцевої (муніципальної) поліції має стати її створення на базі підрозділів поліції превентивної діяльності. Водночас процесам створення місцевої (муніципальної) поліції мають передувати вирішення питань щодо нормативно-правового регулювання її статусу з чітким окресленням завдань, функцій, розмежування повноважень із центральними органами Національної поліції та шляхів фінансування.

Перспективним для подальших досліджень вважаємо вивчення зарубіжного досвіду функціонування місцевої (муніципальної) поліції та можливостей його впровадження у вітчизняне законодавство.

Список використаних джерел:

1. Про утворення місцевої міліції [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 22.01.2001 р. № 29. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/29/2001>
2. Полтавець С. Муніципальна поліція. Спроби створення (частина 1) [Електронний ресурс] / Полтавець С. – Режим доступу : http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3185:munitsipalna-politsiya-sprobi-stvorennya-chastina-1&catid=8&Itemid=350
3. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 р. № 1118-р. – Режим доступу : <http://police-reform.org/library/rozporyadzhennya-kmu-v-d-22.10.2014-1118-r-schodopitannya-reform>
4. Сергєєв А. В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. В. Сергєєв. – Х., 2004. – С. 19.
5. Вінницька міська рада. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vmr.gov.ua/MunicipalEnterprise/Lists/CitiesBeautificationInspection/Default.aspx>