

РОЗШИРЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ПЕРЕДУМОВА СТВОРЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ МІЛІЦІЇ

Т. І. Гудзь

Незворотні процеси розбудови України як демократичної правової держави вимагають підвищення ефективності роботи правоохоронних органів, зокрема за рахунок створення міліції органів місцевого самоврядування (муніципальної міліції). Загальний вектор розвитку місцевого самоврядування має бути спрямований у бік дедалі зростаючої автономії його інститутів по відношенню до структур державної влади при одночасному реальному зростанні ролі населення в його діяльності. Це зумовлює актуальність наукових розробок проблем правового статусу муніципальної міліції, її місця і ролі в системі правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування.

КЛЮЧОВІ СЛОВА

Місцеве самоврядування, компетенція, муніципальна міліція, місцева міліція, правоохоронна діяльність

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Местное самоуправление, компетенция, муниципальная милиция, местная милиция, правоохранительная деятельность

KEY WORDS

Local government, competence, municipal police, local police, law-enforcement activities

Окремі аспекти правового статусу муніципальної міліції вже отримали висвітлення у працях В. Кравченка [1], О. Набоки [2], М. Петренка [3], О. Солоненка [4] та ін. Проте поза межами уваги дослідників досі перебуває питання про закономірності формування у системі місцевого самоврядування України власних правоохоронних органів та ті фактори, що впливають на такі інституційні зміни. Тому метою даної статті є з'ясування того, як динаміка обсягу компетенції органів місцевого самоврядування впливає на інституційно-функціональну організацію місцевого самоврядування і зумовлює появу в ній спеціальних органів правоохоронного спрямування, у тому числі й підрозділів муніципальної міліції.

Досягненню поставленої мети мають сприяти формально-юридичний (догматичний), історико-правовий, системний та структурно-

функціональний методи дослідження.

Відправним пунктом нашого дослідження має стати поняття компетенції, його обсяг та елементний склад. За образним висловом Ю. Тихомирова, компетенція – це «ключове поняття публічного права, вісь політичної боротьби, ядро конституційних і управлінських відносин» [5, с. 3]. Термін „компетенція” був запроваджений у політико-правову теорію та практику наприкінці XIX ст. і з того часу залишається предметом гострої наукової полеміки.

На сьогодні можна говорити про три основні підходи до розуміння даного поняття: „класичний”, „обмежувальний” і „розширювальний”. Класичний підхід до тлумачення компетенції полягає у включенні до її складу двох елементів – повноважень і підвідомчості; при обмежувальному – компетенція ототожнюється з повноваженнями, а при розширювальному – навпаки, доповнюється низкою додаткових елементів, як-то завдання, функції, принципи діяльності, форми і методи діяльності тощо. Більш детальний аналіз основних підходів до розуміння компетенції подає С. Серьогіна [6, с. 27-45].

На сьогодні у вітчизняній конституційно-правовій літературі переважає „класичний підхід” до розуміння компетенції. Саме з таких позицій розглядатиметься цей політико-правовий феномен і у нашій праці.

Компетенція є визначальним критерієм для інституційно-функціональної побудови як державного апарату, так і системи місцевого самоврядування, надійним способом уникнення конкуренції між органами публічної влади та спрямування їх на виконання суспільно важливих завдань. З огляду на важливість чіткого й стабільного визначення компетенції кожного з органів публічної влади вона отримує нормативне закріплення у Конституції та чинному законодавстві. Частина 2 ст. 19 Конституції України містить щодо цього імперативну вимогу: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України.

І. Дробуш цілком справедливо зазначає, що

компетенція будь-яких органів починається зі встановлення певної сфери суспільних відносин, у межах якої вони діють, тобто „кола їх діяльності”, яке називається предметом відання [7, с. 14-15]. Варто відзначити, що ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка має назву «Сфера компетенції місцевого самоврядування», насправді цю сферу не окреслює, посилаючись на те, що вона має визначатися конституцією або законом [8, с. 199]. Більше того, частина 2 згаданої статті проголошує, що органи місцевого самоврядування у межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Таким чином, фактично проголошується універсальна компетенція місцевого самоврядування у вільних від повноважень інших органів сферах.

АНОТАЦІЯ

У статті розглядається динаміка компетенції місцевого самоврядування в Україні за роки її незалежності. Робиться висновок про те, що розширення компетенції та поява дедалі більшої кількості повноважень правоохоронного характеру зумовлюють необхідність формування спеціальних підрозділів, у тому числі й муніципальної міліції. Вони мають забезпечити самостійність місцевого самоврядування шляхом примусового здійснення муніципальних рішень і підтримання громадського порядку в межах територіальної громади.

Конституція України встановлює сферу муніципальної діяльності більш чітко, обмежуючи її «питаннями місцевого значення» (ч. 1 ст. 140). Водночас передбачається можливість передачі органам місцевого самоврядування законом окремих повноважень органів виконавчої влади. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» такі повноваження іменуються делегованими. У підсумку підвідомчість місцевого самоврядування в Україні складається з двох сфер: 1) питань місцевого значення, що вирішуються лише місцевим самоврядуванням, тобто є його виключною сферою або сферою його прерогатив; 2) окремих питань загальнодержавного значення, що з метою більш ефективного їх вирішення передані законом до відання органів місцевого самоврядування, тобто є сферою факультативних повноважень.

Компетенція є одним з найбільш часто змінюваних, перемінних елементів правового статусу будь-якого органу публічної влади. В. Погорілко з даного приводу цілком слушно відзначав, що компетенція того чи іншого органу влади, будучи похідною від його функцій, за змістом є більш рухомою, динамічною, пристосованою до частіших змін [9, с. 70]. Шляхом внесення змін до компетенції тих чи інших органів вдається швидко внести адекватні зміни до інституційно-функціональної організації публічної влади, оперативно зреагувати на ті зміни, що відбуваються в суспільстві й державі. Відповідно, компетенція є важливою ознакою, яка характеризує зміни ролі й статусу тих чи інших органів чи їх підсистем, динаміку їх „життєдіяльності” на окремих етапах суспільного розвитку.

Тезу про динамічний характер компетенції яскраво підтверджує аналіз правового статусу місцевого самоврядування в Україні. Адже з моменту набуття незалежності нашою державою компетенція органів місцевого самоврядування постійно змінювалася, що знаходило відображення в поточному законодавстві.

Так, відповідно до Закону Української РСР від 7 грудня 1990 року «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» [10] місцеве самоврядування хоч і проголошувалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення... усіх питань місцевого життя», проте повноваження місцевих рад та утворюваних ними органів були спрямовані здебільшого на забезпечення комунально-побутових та соціально-культурних потреб населення. Реалізація таких повноважень цілком укладалася в межі нормотворчої та правоустановчої діяльності, а тому здійснювалася представницькими (радами) та виконавчими (виконкоми, відділи, управління) органами.

Новий Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», прийнятий 26 березня 1992 року [11] не лише змінив назву, а й започаткував процес роздержавлення Рад, перетворення їх на представницькі органи місцевого самоврядування, звільнення від виконання ними державних функцій та зосередження зусиль на вирішення питань місцевого життя в інтересах населення відповідної території. Компетенція місцевого самоврядування була дещо розширена, але знов-таки не вимагала правоохоронної діяльності,

цілком укладаючись у межі традиційної „радянської моделі”.

Аналізуючи компетенцію місцевого самоврядування щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, можна зробити висновок, що повноваження відповідних органів у цій галузі певний час залишалися незмінними. І в Законі Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування», і в Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» мова йшла лише про сприяння в роботі органам суду, прокуратури, юстиції, адвокатури, внутрішніх справ та безпеки, а також про координацію роботи органів, утворених для сприяння охороні громадського порядку.

Однак з прийняттям Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [12] ситуація кардинально змінилася. Загальна тенденція до розширення компетенції місцевого самоврядування вийшла на якісно новий рівень. Значно розширилась як нормативна база місцевого самоврядування, так і конкретний набір повноважень кожного з муніципальних органів. Протягом останнього десятиріччя було прийнято цілу низку законів, що визначають компетенцію органів місцевого самоврядування в різних галузях економічного, соціально-культурного будівництва, охорони прав і свобод громадян, забезпечення законності. За даними науковців, у теперішній час компетенцію місцевого самоврядування регулюють загалом понад сто законодавчих актів [13, с. 76].

Суттєво змінилася функціональна спрямованість органів місцевого самоврядування: поряд з нормотворчими та правоустановчими, у них з'явилося чимало повноважень, що вимагають правоохоронної діяльності. Зокрема, за Законом України «Про нотаріат» у населених пунктах, де немає державних нотаріусів, посадові особи виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад повинні, окрім інших нотаріальних дій, вживати заходів до охорони спадкового майна, накладати та знімати заборону відчуження жилого будинку, квартири, дачі, садового будинку, гаража, земельної ділянки, іншого нерухомого майна [14]. Земельний кодекс України надає місцевим радам можливість у межах своєї компетенції не лише передавати землі у власність або надавати у користування, але й вилучати їх [15]. Закон «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» (ст. 38) передбачає, що в адміністративно-територіальних одиницях, де немає військових комісаріатів, відповідні органи місцевих рад зобов'язані забезпечувати

своєчасне прибуття військовозобов'язаних та призовників за викликом до військових комісаріатів [16]. Закон «Про державну таємницю» (ст. 21) передбачає створення в органах місцевого самоврядування на правах окремих структурних підрозділів режимно-секретних органів, які мають право вимагати від усіх працівників органу місцевого самоврядування, а також відряджених неухильного виконання вимог законодавства щодо забезпечення охорони державної таємниці, залучати спеціалістів органу місцевого самоврядування до здійснення заходів щодо охорони державної таємниці, здійснювати перевірку стану й організації роботи з питань захисту державної таємниці і забезпечення режиму секретності у підвідомчих їм установах та підприємствах тощо [17].

АННОТАЦІЯ

В статье рассматривается динамика компетенции местного самоуправления в Украине за годы ее независимости. Делается вывод о том, что расширение компетенции и появление все большего числа полномочий правоохранительного характера обуславливают необходимость формирования специальных подразделений, в том числе и муниципальной милиции. Они должны обеспечить самостоятельность местного самоуправления путем принудительного осуществления муниципальных решений и поддержания общественного порядка в пределах территориальной громады.

Закон «Про дорожній рух» (ст. 26) уповноважує спеціальні служби органів місцевого самоврядування видавати організаціям, що відповідають за утримання автомобільної дороги, ордери про закриття чи обмеження дорожнього руху при виконанні робіт у смузі відведення автомобільної дороги, якщо це загрожує безпечному чи безперебійному руху транспорту і пішоходів [18]. За Законом «Про зв'язок» (ст. 10) з виконавчими комітетами місцевих рад погоджується встановлення тимчасових обмежень щодо надання послуг зв'язку населенню у разі стихійного лиха, аварій, епідемій, епізоотій та в екстремальних ситуаціях [19].

І цей перелік можна продовжити. Зокрема, з правоохоронними функціями тісно поєднані контрольні повноваження органів місцевого самоврядування, зокрема контроль на автомобільному транспорті, у сфері містобудування, планування і забудови територій, водопостачання, захисту прав споживачів тощо.

Усі перелічені повноваження вимагають застосування примусових заходів, за необхідності – навіть прямого фізичного впливу, чого жоден з передбачених Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» органів забезпечити не в змозі. У підсумку органи місцевого самоврядування змушені звертатися за допомогою до органів внутрішніх справ, що суперечить принципу самостійності й самодостатності місцевого самоврядування. З метою виправлення ситуації, що склалася, низка місцевих рад в ініціативному порядку розпочали відповідні структурні реформи.

SUMMARY

The article shows the dynamics of the local government competence in Ukraine during the years of its independence. The conclusion is that the expansion of competence and the appearance of more and more powers of law-enforcement character determine the necessity to form special subdivisions, including municipal police. They are supposed to provide independence of the local government by enforcing the execution of municipal decisions and by maintaining public order within a territorial unit

Незважаючи на певні прогалини у законодавстві, вже у 1993 році у м. Харкові в порядку експерименту було створено муніципальну міліцію. Тоді для збільшення кількості піших та автомобільних нарядів на маршрутах патрулювання містом був створений спеціальний підрозділ патрульно-постової служби міліції. Одночасно був створений батальйон кінної міліції для патрулювання території лісопаркової зони та місць масового відпочинку біля води. Протягом наступних років аналогічні підрозділи муніципальної міліції були створені в Києві, Львові, Одесі та кількох інших містах України. Практика їх функціонування отримала чимало схвальних відгуків як від керівництва МВС, так і від органів виконавчої влади на місцях. У 2004 році шляхом внесення доповнень до ст. 7 Закону України «Про міліцію» систему підрозділів міліції було доповнено підрозділами місцевої міліції, що цілком укладалося в загальну стратегію розбудови місцевого самоврядування як самостійної підсистеми публічної влади. Проте, вже на 2005-2007 роки положення про місцеву міліцію призупинялося, аж поки у 2008 році взагалі не було визнано таким, що втратило чинність.

Тому й сьогодні місцеве самоврядування, попри декларовану автономність і постійно зростаючий обсяг повноважень, залишається

позбавленим можливості примусового здійснення власних рішень, а його правоохоронні повноваження не підкріплені відповідними інституційними гарантіями. Такий стан справ не лише знижує ефективність місцевого самоврядування в нашій країні й підриває його авторитет в очах громадськості, але й суперечить зарубіжній теорії й практиці муніципального будівництва, де муніципальні правоохоронні підрозділи є необхідним елементом організації влади у міських і сільських громадах.

Проведене дослідження дає підстави для висновку, що муніципальна реформа, започаткована в Україні, має обов'язково включати й створення підрозділів місцевої міліції та інших органів правоохоронної спрямованості. Представницькі й виконавчі органи місцевого самоврядування повинні отримати „силові придатки”, здатні забезпечити охорону громадського порядку на території відповідної громади, а також примусове виконання рішень представницьких і виконавчих органів. Це сприятиме оптимальній децентралізації правоохоронної діяльності, підвищенню ефективності муніципального управління та зміцненню авторитету місцевого самоврядування. Розробка оптимальних організаційних форм і способів запровадження відповідних інституційно-функціональних реформ у системі є перспективним напрямком подальших досліджень у даній сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кравченко В. Муніципальна міліція в Україні: проблеми визначення законодавчого статусу // Організаційно-правові проблеми створення та діяльності муніципальної міліції в Україні: Навчально-методичний посібник. – К.: Арніка-2, 2000. – С.10-12.
2. Набока О. Н. Роль і функції місцевої міліції в захисті конституційних прав і свобод громадян // Конституційні засади державотворення в Україні: Наук. збірник. – Х.: УАДУ (ХФ), 1999. – С. 63-66.
3. Петренко М. Я. Деякі проблемні питання організації та діяльності місцевої міліції в Україні // Право і безпека. – 2004. – №3. – С. 16-19.
4. Солоненко О. М. Реалізація функцій забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання): Дис.... канд. юрид. наук: 12.00.02. – К.: НАВСУ, 2001. – 237 с.
5. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. – М.: Юринформцентр, 2001. – 355 с.
6. Серьогіна С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування

- інституту президентства в Україні: Монографія. – Х.: Ксилон, 2001. – 280 с.
7. Дробуш І. В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 244 с.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року // Збірка договорів Ради Європи: Офіційне видання. – К.: Парламентське видавництво, 2000. – С.197-205.
9. Погорелко В. Ф. Местные советы в механизме осуществления функций Советского общенародного государства. – К.: Наук. думка, 1986. – 184 с.
10. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування: Закон Української РСР від 7 грудня 1990 р. № 533-XII // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.
11. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 26 березня 1992 р. № 2234-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28. – Ст. 387.
12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. №280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
13. Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування: Монографія. – Х.: Модель всесвіту, 2001. – 224 с.
14. Про нотаріат: Закон України від 2 вересня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.
15. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №10. – Ст. 98.
16. Про загальний військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-XI // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 33. – Ст. 270.
17. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 р. № 3855-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.
18. Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 р. № 3353-XI // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.
19. Про зв'язок: Закон України від 16 травня 1995 р. № 160/95 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 20. – Ст. 143.

УДК: 342.41

СУЧАСНИЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ – МЕТА КОНСТИТУЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ В УКРАЇНІ

А. Р. Крусян

Актуалізація теорії і практики сучасного конституціоналізму спричинена процесами конституційного реформування в Україні, оскільки політико-правова система конституціоналізму є важливою інструментальною і процедурною гарантією становлення, розвитку, функціонування громадянського суспільства та правової держави. Тому конституціоналізм представляється основною метою конституційних перетворень у країні.

Еволюційний розвиток вітчизняного конституціоналізму безпосередньо пов'язаний з сучасним етапом конституційної реформи в Україні. Так, починаючи з 2002 року конституційна реформа в Україні вступила в новий етап, що в юридичній літературі отримало назву політичної реформи. Її ціль була чітко сформульовано в Указі Президента

Україні від 3 жовтня 2002 року саме як «забезпечення подальшого динамічного розвитку української державності..., створення передумов для підвищення реальної ролі партій і структур громадянського суспільства та впровадження демократичних інститутів, що відповідають європейській моделі розбудови сучасної демократичної держави» [1]. Таким чином, виходячи з наведеного, є підстави зробити висновок, що політична реформа як така, що орієнтована на формування українського конституціоналізму, потребує конституційного супроводження.

Проте надалі політична реформа майже обмежилася Законом України від 8 грудня 2004 року «Про внесення змін до Конституції України». Аналізуючи ці події, М. Орзіх відзначив «її [реформи – А.К.] фактичну обмеженість», що виявилася «в зведенні на