

УДК 342.25

ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ МІЛІЦІЇ (МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ) В УКРАЇНІ

Гудзь Т. І.,

кандидат юридичних наук, викладач
кафедри державно-правових дисциплін
Харківського національного
університету внутрішніх справ

Анотація: У статті досліджено та узагальнено вітчизняний досвід організації та діяльності місцевої міліції (муниципальної поліції). Робиться висновок, що повноваження даних підрозділів у різних містах України мають суттєві відмінності.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцева міліція (муниципальна поліція), міська рада.

Аннотация: В статье исследован и обобщен отечественный опыт организации и деятельности местной милиции (муниципальной полиции). Делается вывод о том, что полномочия данных подразделений в разных городах Украины имеют существенные отличия.

Ключевые слова: местное самоуправление, местная милиция (муниципальная полиция), городской совет.

Annotation: The article explored and summarized the domestic experience of the organization and activities the local police (municipal police). The conclusion is that the powers of these units in different cities of Ukraine have significant differences.

Key words: local government, local police (municipal police), town council.

Незворотні процеси розбудови України як демократичної правової держави вимагають підвищення ефективності роботи правоохоронних органів, зокрема, за рахунок створення міліції органів місцевого самоврядування (муниципальної поліції). Загальний вектор розвитку місцевого самоврядування має бути спрямований у бік дедалі зростаючої автономії його інститутів щодо структур державної влади при одночасному реальному зростанні ролі населення у його діяльності. Однак вирішення даного питання можливе лише за умови врахування вітчизняного досвіду організації та діяльності місцевої міліції (муниципальної поліції).

Окремі аспекти щодо діяльності місцевої міліції вже отримали висвітлення в роботах В. О. Басс, А. І. Камінського, Ю. В. Кідрука, А. В. Сергєєва та ін. Проте поза межами уваги дослідників досі перебувають питання про закономірності формування у системі місцевого самоврядування України власних правоохоронних органів.

Метою цієї статті є узагальнення досвіду створення та функціонування правоохоронних органів місцевого самоврядування у різних населених пунктах України за 20 років незалежності.

Місцеве самоврядування сприяє здійсненню демократичних ідеалів і цінностей, воно покликане забезпечити потреби населення у різних послугах, реалізацію соціально-економічного потенціалу самоврядних територіальних одиниць, оптимальне поєднання місцевих і загальнодержавних інтересів, а головне – забезпечити громадський порядок і режим законності на своїй території [1, с. 58].

Забезпечення правопорядку на певній території – це не тільки обов'язок, а й визнане усім світом право територіальних громад. Проте на теперішній час в Україні п. 39 ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», який передбачав право сільських, селищних, міських рад на створення міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого бюджету, скасовано. На нашу думку, таке рішення не

відповідає сучасним європейським тенденціям розвитку місцевого самоврядування, тим більше, що практика багатьох держав світу вказує на те, що формування спеціальних правоохоронних органів у структурі виконавчих органів місцевого самоврядування позитивно впливає на зростання ефективності їх функціонування [2, с. 32].

На думку західних поліцейстів, без децентралізації поліцейської діяльності та передачі на місцевий рівень вирішення основних організаційних питань неможливо повністю реалізувати концепцію соціального обслуговування населення [3, с. 19-22].

Із прийняттям Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» суттєво змінилася функціональна спрямованість органів місцевого самоврядування: поряд із нормотворчими та правоустановчими, у них з'явилося чимало повноважень, які вимагають правоохоронної діяльності. Так, Закон «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» (ст. 38) передбачає, що в адміністративно-територіальних одиницях, де немає військових комісаріатів, відповідні органи місцевого самоврядування зобов'язані на вимогу військових комісаріатів сповіщати призовників і військовозобов'язаних про їх виклик до військових комісаріатів, забезпечувати своєчасне прибуття за цим викликом. 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, проводити перевірку стану й організації роботи з питань захисту державної таємниці і забезпечення режиму секретності у підвідомчих їм установах та підприємствах тощо.

Усі перелічені повноваження вимагають застосування примусових заходів, за необхідності – навіть прямого фізичного впливу, чого жоден із

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.

Першим кроком на шляху до створення місцевої міліції (муніципальної поліції) стала Концепція розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, схвалена постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456 [4], якою передбачалося проведення спочатку в містах Києві та Харкові експерименту зі створення підрозділів міліції для охорони громадського порядку з підпорядкуванням їх місцевим органам виконавчої влади та ГУМВС-УМВС (муніципальна міліція).

Незважаючи на певні прогалини у законодавстві, вже у 1996 р. у Харкові було створено муніципальну міліцію. Діяльну участь у створенні підрозділів міліції місцевого самоврядування, що дістали назву муніципальної міліції, брало керівництво міськвиконкому, начальник ХМУ УВСУ в Харківській області, начальник блоку міліції громадської безпеки та ін. [5, с. 282].

Тоді для збільшення кількості піших та автомобільних нарядів на маршрутах патрулювання містом був створений спеціальний підрозділ патрульно-постової служби міліції [6]. Одночасно був створений батальйон кінної міліції для патрулювання території лісопаркової зони та місць масового відпочинку біля води. До складу цього підрозділу увійшли кваліфіковані наїзники-міліціонери, які пройшли спеціальну підготовку. Результатом діяльності цього підрозділу стало зниження кількості злочинів, що були скоєні на вулицях й в інших громадських місцях Харкова. Однак експеримент було припинено у зв'язку із труднощами фінансування.

Разом із тим, більш ніж через 10 років у Харкові 25 листопада 2009 р. із метою створення належних умов для реалізації і захисту майнових прав територіальної громади, практичного здійснення заходів, спрямованих на забезпечення схоронності, цілісності комунального майна, відвернення та недопущення безпосередніх посягань на таке майно, припинення несанкціонованого доступу до нього, забезпечення особистої безпеки посадових осіб Харківської міської ради та її виконавчих органів під час виконання ними службових обов'язків, надання послуг, пов'язаних з охороною державної, комунальної та іншої власності, з охороною громадян, керуючись ст.ст. 56, 78 Господарського кодексу України, ст.ст. 26, 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Харківська міська рада Харківської області прийняла рішення № 268/09 про створення комунального підприємства «Муніципальна охорона» [7]. Оскільки у працівників Муніципальної охорони значно менше повноважень, ніж у їхніх колег з МВС, то патрулювати місто вони будуть у супроводі хоча б одного «штатного» правоохоронця. У ГУМВС України в Харківській

області чекають від муніципальних колег значної допомоги у роботі.

27 грудня 2005 р. депутати Київської міської ради проголосували за рішення № 624/3085 «Про утворення в місті Києві місцевої міліції» [8]. Відповідно до рішення, місцева міліція створювалася з метою забезпечення захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, їх власності, охорони громадського порядку в містах та інших населених пунктах, запобігання правопорушенням, посилення боротьби зі злочинністю, своєчасного виявлення фактів порушень вимог чинного законодавства виходячи з необхідності більш тісного співробітництва її з населенням. Планувалося, що фінансування підрозділу буде здійснюватися за рахунок місцевого бюджету.

Власний досвід організації та діяльності муніципальної міліції має м. Львів. Тут, ще у липні 1991 р., було прийнято одне з перших рішень на рівні місцевої ради про утворення органу, діяльність якого була б спрямована на реалізацію права громадян на належну організацію забезпечення громадського порядку та громадської безпеки на місцевому рівні. Однак Львівська міська рада змогла утворити лише підрозділ муніципальної дружини. Після принесення присяги на вірність Україні львівський підрозділ було підпорядковано міськраді. На нього було покладено завдання охорони об'єктів комунальної власності, виконкому, об'єктів будівництва тощо. Тривалий час правовий статус муніципальної дружини викликав дебати у колі науковців та практиків, оскільки на неї не поширювався чинний Закон України «Про міліцію» [9].

Згодом рішенням виконавчого комітету Львівської міської ради від 27 жовтня 2006 р. № 1236 було затверджено Положення про управління муніципальної дружини Львівської міської ради та його структури [10]. Відповідно до положення Управління муніципальної дружини є виконавчим органом Львівської міської ради, який у своїй діяльності підконтрольний і підзвітний міській раді, міському голові, керуючому справами виконкому.

У липні 2007 р. Луцькою міською радою з метою забезпечення на території міста законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів територіальної громади, для здійснення постійного контролю за станом благоустрою та притягнення до відповідальності порушників законодавства про благоустрій та Правил благоустрою м. Луцька, з питань незаконної торгівлі, самовільного будівництва, керуючись ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» було прийнято рішення про створення Управління муніципальної поліції Луцької міської ради, затверджено Положення про Управління муніципальної поліції Луцької міської ради, а також передбачено фінансування з міського бюджету видатки на створення та утримання Управління муніципальної поліції Луцької міської ради [11]. Муніципальна поліція Луцька була визначена як демілітаризоване цивільне формування і мала статус виконавчого органу Луцької міської ради, створеного міською радою, фінансованого за рахунок коштів місцевого бюджету, тож підпорядковувалася безпосередньо міському голові та була підконтрольна

міській раді.

До основних завдань муніципальної поліції Луцька належали: виконання рішень міської ради та її виконавчих органів із питань забезпечення правопорядку, охорона довкілля, контроль за дотриманням земельного і природоохоронного законодавства, благоустроєм території, чистотою вулиць, паркування автотранспорту, дотриманням правил торгівлі, громадського харчування і побутового обслуговування, додержання тиші і порядку у громадських місцях, надання допомоги фізичним і юридичним особам під час надзвичайних подій тощо.

Працівники муніципальної поліції були наділені правом застосування заходів фізичного примусу і спеціальних заходів у випадках і в порядку, передбачених Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». Однак їм заборонялося використовувати холодну та вогнепальну зброю, у тому числі мисливську, яка згідно з чинним законодавством перебувала у їх особистому користуванні.

Положенням про Управління муніципальної поліції Луцької міської ради було передбачено, що виконавчі органи Луцької міської ради спільно з органами внутрішніх справ та прокуратури здійснюватимуть координацію діяльності муніципальної поліції.

Однак 27 січня 2011 р. Луцька міська рада на підставі рішення від 30 грудня 2010 р. № 3/6 «Про затвердження структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів», керуючись ст. 26, 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», затвердила положення про Відділ муніципальної дружини Луцької міської ради, а Рішення міської ради від 25 липня 2007 р. № 16/14 «Про створення Управління муніципальної поліції Луцької міської ради та Положення про Управління муніципальної поліції Луцької міської ради» з 20 березня 2011 р. втратили чинність [12].

Як і муніципальна поліція Луцька, відділ муніципальної дружини Луцької міської ради є виконавчим органом Луцької міської ради, підзвітний і підконтрольний міській раді, підпорядкований її виконавчому комітету, міському голові та заступнику міського голови згідно розподілу обов'язків та утримується за рахунок коштів міського бюджету [12]. Щодо мети та завдань відділу, то вони є аналогічними тим завданням, які поклалися на муніципальну поліцію. Отже, все залишилося як було, але під новою назвою.

Дещо інакше побудовано роботу муніципальної міліції з охорони громадського порядку на території м. Житомира.

З метою організації охорони громадського порядку на території міста рішенням Житомирської міської ради від 21 листопада 2007 р. № 418 було затверджено Програму сприяння забезпеченню безпеки життєдіяльності, благоустрою, законності та громадського порядку в м. Житомирі на період 2008-2012 рр. [13]. З метою виконання цієї Програми було укладено договір між Житомирською міською радою та відділом Державної служби охорони при МВС

України при УМВС України у Житомирській області щодо створення спеціалізованого підрозділу муніципальної міліції з охорони об'єктів комунальної власності м. Житомира у складі Житомирського МРВ ДСО відділу Державної служби охорони при УМВС в Житомирській області. Відповідно до Програми цей підрозділ створюється, реорганізується та ліквідується за рішенням Житомирської міської ради, але на відміну від підрозділів місцевої міліції (муніципальної поліції) в інших містах України, він перебуває у прямому підпорядкуванні начальника відділу Державної служби охорони при УМВС в Житомирській області та його заступника, а у безпосередньому – начальника підрозділу. До складу підрозділу входять як працівники міліції, так і вільнонаймані охоронники.

Міська рада зобов'язалася здійснювати фінансування і матеріально-технічне забезпечення підрозділу, сприяти розробці перспективних і поточних планів діяльності, брати участь у підборі персоналу, інструктажах при підготовці загальноміських та інших масових заходів, контролі за несенням служби особовим складом (спільно з керівництвом підрозділу), уточнювати завдання керівнику підрозділу у разі різкої зміни оперативної обстановки на території міста. На підрозділ покладені обов'язки, передбачені пп. 1, 5, 6, 12-17, 19, 22-24, 26, 27 ст. 10 Закону України «Про міліцію». Особовий склад підрозділу також зобов'язаний: забезпечувати виконання рішень міської ради та виконавчого комітету, розпоряджень міського голови, прийнятих у межах компетенції; охороняти громадський порядок на території міста; здійснювати профілактику правопорушень та брати участь у правовому вихованні населення; забезпечувати охорону будівель органів місцевого самоврядування та об'єктів комунальної власності; надавати допомогу населенню у надзвичайних ситуаціях; здійснювати контроль за додержанням правил санітарії та благоустрою, проїзді у міському пасажирському транспорті; надавати практичну допомогу органам внутрішніх справ у виконанні обов'язків міліції, передбачених пп. 2, 9, 11, 14 ст. 10 Закону України «Про міліцію».

У січні 2011 р. Тернопільська міська рада затвердила положення про управління муніципальної міліції міської ради, яке вже 24 лютого було перейменовано на поліцію. Управління муніципальної поліції Тернопільської міської ради є виконавчим органом Тернопільської міської ради, підзвітним та підконтрольним Тернопільській міській раді, підпорядкованим її виконавчому комітету і міському голові. Одним із пріоритетних завдань управління є взаємодія з органами внутрішніх справ та іншими правоохоронними і контролюючими структурами з питань попередження та профілактики порушень правопорядку на території міста. Завданнями управління є контроль за дотриманням: екологічних і природоохоронних рішень та програм міської ради та виконавчого комітету; порядку збору коштів за паркування автомобільного транспорту у спеціально виділених місцях; правил виху собак у встановлених місцях; правил перебування неповнолітніх у вечірній і нічний час у громадських місцях тощо.

При цьому Тернопільську муніципальну поліцію вперше в Україні включили до штату міської ради, а її працівникам установили посадові оклади.

Проведений аналіз досвіду організації та діяльності муніципальної поліції дозволяє нам зробити висновок, що повноваження цих підрозділів у різних містах України мають суттєві відмінності. Так, муніципальна міліція Житомира має значно ширші повноваження, ніж муніципальна поліція Луцька. Це обумовлено, перш за все, залученням до реалізації цих повноважень атестованого персоналу. Разом із тим, на нашу думку, підпорядкування муніципальної міліції Житомира начальнику відділу Державної служби охорони при УМВС у Житомирській області та його заступникові, а також покладання на даний підрозділ обов'язків, передбачених Законом України «Про міліцію», суперечить класичному розумінню муніципальної поліції. У цьому аспекті цілком очевидно, що потрібно чітко розмежування компетенції державної та муніципальної міліції (поліції), визначення засад взаємодії муніципальної міліції (поліції) з іншими суб'єктами правоохоронної діяльності (як державними, так і недержавними).

Не можна, на наш погляд, вважати місцевою (муніципальною) поліцією й існуюче Управління муніципальної дружини у Львові. Скоріш за все, дане утворення слід розглядати як перехідний до муніципальної поліції варіант.

Разом із тим, практика діяльності муніципальної міліції в нашій країні отримала свого часу чимало позитивних оцінок як від керівництва МВС, так і від органів виконавчої влади на місцях, однак на початку 2000-х років функціонування відповідних підрозділів було припинено у зв'язку із труднощами в їх фінансуванні. Проте, вже у 2006-2007 рр. маємо можливість спостерігати, що органи місцевого самоврядування повертаються до створення підрозділів муніципальної поліції. Це свідчить про необхідність існування даних органів в Україні та їх безпосереднє залучення для забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на місцевому рівні.

Охорона громадського порядку, забезпечення безпеки руху транспорту та пішоходів у місті, профілактика правопорушень, робота у школі тісно пов'язані з діяльністю органів місцевої влади, їх галузевих служб щодо забезпечення життєдіяльності міста. Тому міліція, яка безпосередньо підпорядкована органам місцевої влади – муніципальна поліція, потрібна органам місцевого самоврядування. Саме місцева міліція (муніципальна поліція) максимально наближена до населення, яке вона «обслуговує», що дозволяє їй вчасно та адекватно реагувати на ті проблеми, що виникають.

Вищезазначені приклади свідчать, що в Україні існує певний досвід створення та діяльності муніципальної міліції (поліції). Навіть можемо говорити про певні прояви загальноєвропейської тенденції муніципалізації поліцейської діяльності. Однак ми поділяємо точку зору О. С. Проневича, який говорить, що про створення муніципальної

міліції класичного зразку в Україні (на зразок муніципальних поліцейських формувань країн англосаксонської правової системи) не йдеться. Це пояснюється відсутністю відповідних правових традицій і розвиненої нормативно-правової бази, надлишковою громіздкістю і бюрократизацією державного апарату та незавершеністю адміністративної реформи [14, с. 9-10].

У підсумку слід зазначити, що ідея муніципальної поліції набула не тільки прихильників, але й чимало впливових, явних і прихованих, супротивників, які дотримуються позиції неприйняття центральними структурами перспективи послаблення свого безпосереднього впливу на місцевому рівні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Головін А. П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / А. П. Головін. – К., – 2004. – 212 с.
2. Когут Я. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевої міліції: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Я. М. Когут. – Львів, 2008. – 264 с.
3. Деев В. В. Организация деятельности муниципальной милиции: научно-аналитический обзор / В. В. Деев, Н. М. Килясханов, Е. Ю. Шихов. – М. : Академия МВД РФ, 1994. – 22 с.
4. Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=456-96-%EF>
5. Фролов М. Ю. Міліція місцевого самоврядування (муніципальна міліція: проблеми, перспективи розвитку) / М. Ю. Фролов // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 1999. – № 9. – С. 282-285.
6. Про створення в порядку експерименту підрозділу міліції з охорони громадського порядку в м. Харкові: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1996 р. // ЗП України. – 1997. – № 2. – Ст. 57.
7. Про створення комунального підприємства «Муніципальна охорона»: Рішення Харківської міської ради Харківської області від 25 листопада 2009 р. № 268/09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/uk/document/pro-stvorenniya-komunalnogo-pidpriyemstva-munitsipalna-ohorona-40264.html>
8. Про утворення в місті Києві місцевої міліції: Рішення Київської міської ради від 27.12.2005 р. № 624/3085 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmr.gov.ua/decre.asp?id=5909>
9. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20
10. Про затвердження Положення про управління муніципальної дружини Львівської міської ради та його структури: Рішення виконавчого комітету Львівської міської ради від 27 жовтня 2006 р. № 1236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www8.city-adm.lviv.ua/Pool%5CInfo%5Cdoclmr_1.NSF%28SearchForWeb%29/964D03E7E34656EBC225726B002B426F?OpenDocument
11. Про створення Управління муніципальної поліції Луцької міської ради: Рішення Луцької міської ради від 25 липня 2007 р. № 16/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lutsk.ua>
12. Положення про Відділ муніципальної дружини Луцької міської ради: Додаток до рішення міської ради від 27.01.2011 № 5/31 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lutsk.ua/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-viddil-municipalnoyi-druzhini-luckoyi-miskoyi-radi>
13. Програма сприяння забезпеченню безпеки життєдіяльності, благоустрою, законності та громадського порядку в м. Житомирі на період 2008-2012 років: Рішення Житомирської міської ради від 21 листопада 2007 р. № 418 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zt-rada.gov.ua/index.php?laws=1&page_num=31&&page_num=34/
14. Проневич О. С. Діяльність муніципальної (місцевої) поліції/міліції в Європейських державах: деякі теоретичні та організаційно-правові аспекти / О. С. Проневич // Право і суспільство. – 2009. – № 4. – С. 3-11.