

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ В.Н. КАРАЗІНА**

*На правах рукопису*

**ОРЛОВ ВІКТОР АНАТОЛІЙОВИЧ**

УДК 342.25:351.75

**КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ  
МУНІЦИПАЛЬНОЇ МІЛІЦІЇ (ПОЛІЦІЇ): ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ  
ДОСЛІДЖЕННЯ**

Спеціальність: 12.00.02 – конституційне право;  
муніципальне право

**ДИСЕРТАЦІЯ**

на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Науковий керівник:**

кандидат юридичних наук, професор

Свірський Борис Михайлович

**Харків – 2017**

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	4
<b>РОЗДІЛ I. Загальна характеристика формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні</b> .....	12
1.1. Муніципальна міліція (поліція) як європейський інститут місцевого самоврядування : змістовна характеристика.....	12
1.2. Історичні передумови створення органами місцевого самоврядування підрозділів муніципальної міліції (поліції) .....	37
1.3. Конституційно-правові засади організації та діяльності муніципальної поліції у зарубіжних країнах.....	57
Висновки до розділу 1.....	80
<b>РОЗДІЛ II. Розвиток муніципальної міліції (поліції) в Україні: телеологічні та праксіологічні виміри</b> .....	82
2.1. Сучасні форми становлення муніципальної міліції (поліції) в Україні.....	82
2.2. Концептуальні засади формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні.....	102
Висновки до розділу 2.....	123
<b>РОЗДІЛ III. Особливості реалізації функції охорони громадського порядку органами місцевого самоврядування</b> .....	124
3.1. Охорона громадського порядку як функція муніципальної міліції (поліції): поняття та змістовна характеристика.....	124
3.2. Нормативно-правові засади діяльності муніципальної міліції (поліції).....	148
3.3. Матеріально-технічні та фінансово-бюджетні засади формування та діяльності муніципальної міліції (поліції).....	180
Висновки до розділу 3.....	195

<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>197</b>
<b>Список використаних джерел.....</b>	<b>202</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми дисертаційного дослідження.** В умовах проведення комплексної конституційної реформи в сфері децентралізації та деконцентрації державної влади, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, актуальним постає питання забезпечення і реалізації її положень в сфері правоохоронної діяльності на місцевому рівні. Реформування правоохоронної системи, яке було започатковане прийняттям Закону України «Про Національну поліцію», цілком взаємопов'язане з подальшим реформуванням інституту місцевого самоврядування в Україні. Власне Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України передбачає створення муніципальної міліції (поліції), в якій зокрема зазначено, що «частина функцій з підтримки правопорядку буде передано під юрисдикцію місцевої (муніципальної) поліції, створеної за рішенням місцевих органів самоврядування, та буде фінансуватися за їх рахунок» [272].

Більшості зарубіжних країн притаманна децентралізація поліцейських сил та створення органами місцевого самоврядування підрозділів муніципальної поліції, діяльність яких чітко регламентована. Створення окремими територіальними громадами підрозділів муніципальної міліції (поліції), на ґрунті лише локальних нормативно-правових актів, свідчить про спроможність органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення, які пов'язані з підтримкою громадського порядку. Проте на сьогодні відсутні не тільки конституційно-правові, а й також організаційні, матеріально-технічні засади формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні.

Саме в контексті проведення процесу децентралізації державної влади, на нашу думку, необхідно впровадити інститут муніципальної міліції (поліції) та чітко визначити її функції, правові аспекти, матеріально-технічні та фінансово-бюджетні засади формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні.

Теоретичне підґрунтя для проведення дисертаційної роботи склали наукові праці відомих українських учених-юристів: В. Б. Авер'янова, М. О. Баймуратова, О. М. Бандурки, О. В. Батанова, Ю. П. Битяка, В. І. Борденюка, Ю. О. Волошина, М. М. Воронова, В. П. Гробової, А. М. Колодія, Я. Ю. Кондратьєва, В. В. Кравченка, В. С. Куйбіди, М. В. Лошицького, П. М. Любченка, О. В. Марцеляка, Н. П. Матюхіної, В. І. Олефіра, М. П. Орзіх, Н. А. Пелих, В. Ф. Погорілка, О. В. Прієшкіної, О. С. Проневича, М. О. Пухтинського, Ю. І. Римаренка, В. О. Серьогіна, О. Ф. Фрицького, Ю. С. Шемшученка та інших.

У роботі були використані наукові праці зарубіжних учених: Г. Абадинського, М. Грехема, А. В. Губанова, А. М. Кононова, А. М. Попова, О. О. Солдатова, А. В. Суміна, Р. Д. Хантера та інших.

Нормативно-правовою основою роботи стали положення Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів України й зарубіжних країн, локальні нормативно-правові акти з питань реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування та діяльності муніципальної міліції (поліції) тощо.

Слід зазначити, що в Україні вже було проведено низку наукових досліджень щодо правоохоронної функції місцевого самоврядування та діяльності місцевої (муніципальної) міліції (поліції) (Т.І. Гудзь, В. Б. Дубовик, В. О. Басс, А. І. Камінський, Я. М. Когут, А. С. Поклонський, А. В. Сергєєв та інші). Попередні наукові дослідження зосереджували увагу на загальних аспектах правоохоронної функції місцевого самоврядування або здійсненні охорони громадського порядку за допомогою діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку, народних дружин, профілактичної роботи комісій місцевого самоврядування, служб у справах дітей, служб щодо роботи із безпритульними тощо. Однак, у цих працях концепції формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні на сучасному етапі, конкретні наукові та прикладні шляхи вирішення проблем з функціонування цих підрозділів сформульовані досить фрагментарно. У зв'язку із цим є необхідність ґрунтовно

дослідити особливості здійснення охорони громадського порядку територіальними громадами в межах села, селища, міста безпосередньо муніципальною міліцією (поліцією), а також ретельно опрацювати питання практичних шляхів формування в системі місцевого самоврядування України власних органів охорони громадського порядку – муніципальної міліції (поліції). Гострою є потреба у створенні комплексної наукової концепції муніципальної міліції (поліції) з урахуванням новітніх соціально-економічних й політичних реалій та європейських стандартів.

**Зв'язок із науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано з урахуванням Плану науково-дослідних робіт Маріупольського державного університету. Дисертаційне дослідження є складовою частиною комплексної теми кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету «Актуальні конституційні та міжнародно-правові проблеми становлення, розвитку та функціонування публічної влади в Україні в умовах міждержавної інтеграції» (державний реєстраційний номер 0108U008427).

**Мета і задачі дослідження.** Метою роботи є комплексне дослідження конституційних засад формування та діяльності муніципальної міліції (поліції), теоретичних та практичних проблем її діяльності, формування наукових основ організації цього інституту та розроблення науково обґрунтованої її концепції.

Визначена в дисертації мета реалізується в наступних *задачах*:

- дослідити роль конституційних засад у формуванні та діяльності муніципальної міліції (поліції);
- розкрити категорію «муніципальна міліція (поліція)» як інституцію системи місцевого самоврядування;
- здійснити історичний аналіз досвіду із забезпечення охорони громадського порядку територіальною громадою в різні періоди її розвитку на території сучасної України;
- дослідити конституційно-правовий досвід організації та діяльності муніципальної поліції в зарубіжних країнах та можливості його використання в

Україні;

– дослідити вітчизняний досвід організації та діяльності муніципальної міліції (поліції) та визначення передумов формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні;

– визначити зміст концепції діяльності муніципальної міліції (поліції);

– розкрити функції муніципальної міліції (поліції) з охорони громадського порядку на локальному рівні;

– сформувати конституційно-правові засади формування та діяльності муніципальної міліції (поліції);

– проаналізувати специфіки матеріально-технічної та фінансово-бюджетної основи формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні.

*Об'єктом дослідження є конституційно-правові та муніципально-правові відносини, які пов'язані з формуванням та діяльністю муніципальної міліції (поліції).*

*Предмет дослідження становлять конституційні засади формування та діяльності муніципальної міліції (поліції).*

**Методи дослідження.** Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування пов'язане з діалектичним підходом, який дав змогу розглянути проблеми правового статусу муніципальної міліції (поліції) у динаміці його формування і розвитку, цілісності, взаємозв'язку та взаємодії з іншими інститутами публічної влади (підрозділи 1.1, 2.1, 3.2).

Еволюція функції місцевого самоврядування з охорони громадського порядку та діяльності муніципальної міліції (поліції) досліджувалися за допомогою історико-правового методу (підрозділи 1.2, 1.3.). Порівняльно-правовий метод дав змогу визначити загальні та особливі риси розвитку муніципальної міліції (поліції), подальші її перспективи, враховуючи передовий зарубіжний досвід (підрозділи 1.2, 2.2, 3.1). Системно-структурний і структурно-функціональний методи дали змогу розглянути місце підрозділів муніципальної

міліції (поліції) у системі органів місцевого самоврядування (підрозділи 1.1, 2.2), а також елементний склад правового статусу муніципальної міліції (поліції) (підрозділ 2.2). Метод моделювання був використаний для визначення перспектив та розробки пропозицій щодо розвитку муніципальної міліції (поліції) (підрозділ 2.2, 3.3). Формально-логічний і формально-догматичний методи були використані для формування термінологічної бази дослідження, зокрема для формулювання таких понять, як «муніципальна міліція (поліція)», «комунальний громадський порядок», «охорона комунального громадського порядку» тощо (підрозділи 1.1, 3.1 та ін.). У роботі над усіма структурними підрозділами дисертації широко використовувалися такі логічні прийоми, як аналіз і синтез, визначення і класифікація.

**Наукова новизна одержаних результатів** дисертаційного дослідження полягає у тому, що воно є першим в Україні комплексним дослідженням теоретичних і прикладних проблем формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) як органу місцевого самоврядування, основною функцією якого є охорона громадського порядку на відповідній території.

Найбільш суттєвими результатами дисертаційного дослідження, що виносяться на захист, є такі:

*вперше:*

– запропонована авторська дефініція «комунальний громадський порядок», як система суспільних відносин, що утворюються виключно в межах відповідної територіальної громади; та «охорона комунального громадського порядку», як специфічна сфера діяльності муніципальної міліції (поліції);

– сформульовано категорію муніципальна міліція (поліція) як інституція місцевого самоврядування, з огляду на самостійний предмет регулювання та характер відносин, які необхідно врегулювати конституційно-правовими нормами;

– запропонована авторська концепція формування та діяльності муніципальної міліції (поліції);

– досліджено змістовну характеристику та генезу функції місцевого



самоврядування з охорони громадського порядку;

– обґрунтовано п'ять історичних періодів її розвитку на українських землях (прадавні та давні часи, період правління на українських землях Російської імперії, період становлення української державності, радянський період, сучасний період);

– запропоновано авторську класифікацію моделі муніципальної поліції в зарубіжних країнах, та виокремлено три основні організаційні моделі: централізовану (Канада, Нідерланди, Іспанія, Італія, Франція, Німеччина), напівцентралізовану (Великобританія) та децентралізовану (Швейцарія, США);

– обґрунтовано можливі механізми матеріально-технічного та фінансово-бюджетного забезпечення формування та діяльності муніципальної міліції (поліції), зокрема: надходження коштів адміністративних штрафів, які зарахуватимуться повністю до місцевого бюджету, запровадження місцевого податку (збору) на утримання муніципальної міліції (поліції) та добровільне самооподаткування для фінансування муніципальної міліції (поліції).

*удосконалено:*

– наукові підходи до визначення системи функцій місцевого самоврядування;

– концептуальну модель про сутність та юридичну природу муніципальної міліції (поліції);

– доктринальні положення конституційно-правових засад організації та діяльності муніципальної міліції (поліції);

*дістали подальшого розвитку:*

– положення про муніципальну міліцію (поліцію) як інституту місцевого самоврядування;

– система наукових поглядів про форми реалізації функцій місцевого самоврядування з охорони громадського порядку;

– вивчення особливостей становлення та розвитку муніципальної міліції (поліції) в Україні в сучасних умовах;

– пропозиції щодо форм становлення та концепцій муніципальної

міліції (поліції);

– вчення про охорону громадського порядку з позиції муніципального права.

**Практичне значення отриманих результатів.** Сформульовані в дисертації пропозиції і висновки можуть бути використані:

– у навчальному процесі – під час викладання у вищих навчальних закладах навчального курсу «Конституційне право України», «Муніципальне право України» та навчально-методичних посібниках для практичних занять та для інших форм навчальної роботи;

– у науково-дослідних роботах – для подальшої розробки правового статусу муніципальної міліції (поліції) в Україні;

– у правотворчій роботі – як теоретико-концептуальний матеріал при розробці та прийнятті законів України, що визначають основи організації та діяльності муніципальної міліції (поліції), зокрема Закону України «Про муніципальну міліцію (поліцію)»;

– у правозастосовчій діяльності – для оптимізації форм і методів діяльності місцевого самоврядування щодо реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування;

– у правовиховній роботі серед населення – для підвищення правової культури посадових осіб місцевого самоврядування; формування у населення України правосвідомості та муніципального світогляду.

**Апробація результатів дисертації.** Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки були оприлюднені дисертантом на восьми міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях і семінарах: 6-й Міжвузівській студентській науковій конференції (м. Умань, 17 квітня 2010 р.); II Міжнародній науково-практичній конференції (м. Москва, 30 липня 2010 р.); Міжнародній науковій конференції «Другі наукові читання, присвячені П.А. Столипіну» (м. Київ, 06 вересня 2010 р.); III Всеукраїнській конференції студентів, аспірантів і молодих учених (м. Маріуполь, 11 березня 2011 р.); Міжнародній конференції студентів, аспірантів і

молодих учених (м. Маріуполь, 16 березня 2012 р.); VIII Міжнародній науково-практичній конференції молодих учених (м. Луцьк, 23-24 березня 2012 р.); науково-практичній конференції «Новітні наукові дослідження держави і права» (м. Миколаїв, 20 березня 2012 р.); V Міжнародній науково-практичній конференції (м. Суми, 19-20 травня 2012 р.).

Основні результати дослідження також обговорювалися на круглому столі «Правове забезпечення та імплементація європейських стандартів в умовах міждержавної інтеграції» (11 грудня 2013 року, м. Маріуполь).

**Публікації.** Основні положення дисертації знайшли своє відображення й опубліковані у 17 наукових публікаціях, зокрема у 7 статтях, опублікованих у фахових виданнях із юридичних наук, з них 2 статті надруковані у виданнях, що включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща), тезах 9 доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації.** Дисертація складається із вступу, трьох розділів, поділених на вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 237 сторінок. Список використаних джерел складається із 323 найменувань і займає 36 сторінок.

## **РОЗДІЛ 1. Загальна характеристика формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні**

### **1.1. Муніципальна міліція (поліція) як європейський інститут місцевого самоврядування**

Адміністративна та муніципальна реформи вимагають переосмислення багатьох теоретичних і практичних проблем, що пов'язані із здійсненням повноважень важливого елементу демократичного устрою держави – місцевого самоврядування. Утілення в життя цих повноважень неможливе без запровадження децентралізації і субсидіарності, згідно з якими завдання та повноваження публічної влади, зокрема поліції, мають бути передані на такий найнижчий територіальний рівень управління, на якому може бути забезпечена їх максимально ефективна (з огляду надання адміністративних та громадських послуг населенню) реалізація [157, с. 464; 277, с. 78]. Ще А. Торквіль і П. Ж. Прудон убачали в розширенні повноважень місцевих представницьких органів «не лише цінну противагу тенденції до уніформації суспільства», «заслон на шляху до всевладдя держави», а й «засіб захисту інтересів індивідів» [277, с. 39; 48, с. 27; 40, с. 37].

Існуюча система територіальної організації влади є неефективною і може призвести до непередбачуваних соціально-економічних і політичних наслідків. Це зумовлюється ігноруванням необхідності формування дієздатних територіальних громад, дуалізмом виконавчої влади та місцевого самоврядування на обласному і районному рівнях, закладеним у Конституції і законодавчих актах України, дублюванням повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, переважанням у законодавстві делегованих повноважень над власними щодо органів місцевого самоврядування, невизначеністю фінансово-економічних основ місцевого самоврядування через недосконалість Бюджетного кодексу. Всі ці фактори зумовлюють необхідність комплексного реформування територіальної організації публічної влади [71,

с. 285].

З моменту визнання та гарантування Конституцією місцевого самоврядування в Україні, зміст якого полягає у самостійному вирішенні територіальною громадою питань місцевого значення, найбільш дискусійним є питання наділення територіальної громади правом самостійно охороняти громадський порядок на відповідній території. Забезпечення й охорона громадського порядку, насамперед на локальному рівні, актуалізується напруженою соціальною обстановкою, яка пов'язана з негативними явищами економічної й політичної кризи та загальною девальвацією стану законності.

У процесі дослідження феномену муніципальної міліції (поліції) необхідно вивчити сутність самого місцевого самоврядування та його першоджерела територіальної громади, які створюють ці підрозділи для задоволення потреби громади у сталому громадському порядку на відповідній території. При цьому слід з'ясувати місце та роль кожного елементу місцевого самоврядування у сфері громадського порядку.

Вивченню місцевого самоврядування, зокрема територіальної громади, приділено багато уваги з боку видатних вчених, а саме М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, Ю. О. Волошина, В. С. Куйбіди, М. І. Корнієнка, О. В. Прієшкіної, В. Ф. Погорілка та інших; безпосередньо повноваження територіальної громади та місцевого самоврядування щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян вивчали Т. І. Гудзь, В. Б. Дубовик та зарубіжні вчені А. М. Кононов, Ю. В. Попов, О. О. Солдатов, А. В. Сумін.

Початком вивчення сутності місцевого самоврядування можна вважати праці видатного француза А. Туре, котрий обґрунтував теорію вільної громади або теорію природних прав громади. Основні положення цієї теорії були сформульовані вченим у доповіді щодо законопроекту про реформу місцевого управління в Національних зборах Франції ще у 1790 році та знайшли своє подальше відображення в положеннях Конституції Бельгії 1831 року щодо особливої «громадівської» влади [177, с. 40-51]. Теорія вільної громади

базувалася на ідеях природного права та виходила з того, що право територіальної громади самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний та невідчужений характер, як і права та свободи людини [160, с. 61]. Територіальна громада визнавалася незалежною від держави органічною корпорацією, що склалася природним шляхом, відповідно і її право на місцеве самоврядування виводиться з природи територіальної громади, тобто належить громаді в силу її природи або дарується Творцем [1, с. 57]. Таким чином, місцеве самоврядування розглядалося як автономна стосовно до державної влади публічна влада територіальної громади [1, с. 61].

Згідно з теорією вільної громади, основними засадами організації місцевого самоврядування є:

- виборність органів місцевого самоврядування членами громади;
- розподіл питань, віднесених до відання місцевого самоврядування на самоврядні та такі, що передоручені органам громади державою;
- місцеві справи мають іншу, ніж державні справи, природу;
- органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади і не входять до системи органів державної влади;
- органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань, їх функція зводиться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Згодом на зміну теорії вільної громади прийшла громадянська теорія місцевого самоврядування, її основні положення збігаються з концептуальними положеннями теорії вільної громади, однак на перший план висувається не природний характер прав територіальної громади, а недержавна, переважно господарська природа діяльності органів місцевого самоврядування [1, с. 69]. Але ця теорія не набула поширення, оскільки була неспроможна пояснити публічно-правовий характер багатьох функцій, які здійснюють органи місцевого самоврядування [275, с. 112].

У середині XIX століття з'являється державницька теорія місцевого самоврядування, яка розглядає місцеве самоврядування не як автономну форму

публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну з форм організації місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні [160, с.78]. Відповідно усі повноваження територіальної громади, її органів своїм джерелом мають державну владу [160, с.80]. У рамках цієї теорії були сформовані два напрямки: політичний, її натхненник Р. Гнейст, та юридичний, яку запропонував Л. Штейн, які по-різному визначали відмінність місцевого самоврядування від місцевого управління [160, с.89]. За Р. Гнейстом самостійність місцевого самоврядування має гарантувати виконання обов'язків посадових осіб органів місцевого самоврядування на громадських засадах, що звільняє їх від економічної залежності держави [1, с.38]. Л. Штейн убачав гарантії самостійності місцевого самоврядування в тому, що органи місцевого самоврядування є не органами державної влади, а органами територіальної громади, на які держава покладає здійснення відповідних завдань та функцій державного управління [1, с.40].

Уже у XX столітті поширився напрям теорії місцевого самоврядування – теорія соціального обслуговування, яка акцентує увагу на здійсненні органами місцевого самоврядування завдань та функцій, пов'язаних з організацією обслуговування населення, наданням соціальних послуг.

Основні положення зазначених теорій зберігають своє значення і сьогодні, їх покладено в основу сучасних поглядів на місцеве самоврядування та природу територіальної громади.

Провідним документом у розумінні місцевого самоврядування є ратифікована 17 липня 1997 року [229] Європейська хартія місцевого самоврядування, у статті 3, якої записано, що місцеве самоврядуванням означає право і спроможність місцевих влад, у межах закону, здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах населення [69].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» дав таке визначення місцевому самоврядуванню: «це гарантоване державою право та

реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

Згідно зі статтею 5 зазначеного Закону система місцевого самоврядування включає:

- 1) територіальну громаду;
- 2) сільську, селищну, міську раду;
- 3) сільського, селищного, міського голову;
- 4) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- 5) старосту;
- 6) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- 7) органи самоорганізації населення.

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні у містах ради, які утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету [212; 213].

Відповідно до норм зазначеного Закону та загально визнаних теорій місцевого самоврядування територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування та складає його основу. У науковій літературі приділяється певна увага проблематиці територіальної громади, зокрема цьому питанню присвячена дисертаційна робота вченої І. Д. Шумляєвої, яка розглядає територіальну громаду як самоврядну адміністративно-територіальну одиницю, жителі якої постійно або переважно проживають на її території, об'єднані спільними інтересами та наділені достатніми фінансовими, матеріальними та іншими ресурсами для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування [298, с. 12].

Зрозуміти сутність територіальної громади допоможе вивчення характерних ознак територіальної громади, які виокремив професор



М. О. Баймуратов, а саме:

1) територіальна ознака, яка пов'язується з «дислокацією» місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста, як територіальної основи муніципальної демократії;

2) інтегративна ознака, за якою територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, які мешкають на певній території, незалежно від того, чи є вони громадянами цієї держави чи ні. На думку цього автора, можливим є включення до територіальної громади біженців і переміщених осіб;

3) інтелектуальна ознака, зумовлена наявністю в жителів спільних інтересів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра системних індивідуально-територіальних зв'язків;

4) майнова ознака, яка впливає з права цих спільностей мати спільну комунальну власність;

5) фіскальна ознака, зумовлена тим, що члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів [14, с. 122–123].

Зауважимо, що згадана думка вченого не викликає заперечень, але деякі наведені ознаки підлягають осмисленню під кутом теми дисертаційного дослідження.

Так, досліджуючи безпосередньо питання територіальної громади необхідно відзначити, що жителі населеного пункту (села, селища, міста) об'єднуються за умови наявності соціально обумовленої системи територіальних публічних інтересів та потреб, що складаються із сукупності особистих і групових інтересів. Взаємозв'язок цих інтересів базується на так званій «тріаді інтересів», що виникають у сфері місцевого самоврядування: інтереси території; інтереси територіальної громади; інтереси конкретного жителя – члена такої громади [18, с.56].

Безумовно, у коло інтересів члена територіальної громади, який постійно або переважно мешкає на відповідній території, входить: задоволення економічних, політичних, соціальних, духовних та інших потреб та самореалізація особи в межах адміністративно-територіальної одиниці, а також

задоволення прав та свобод конкретної особи під час реалізації нею своїх індивідуальних життєвих прагнень. Не викликає жодних сумнівів, що повноправна реалізація цих прав та інтересів неможлива без достатнього рівня громадського порядку на відповідній території, тобто взагалі правопорядок, і безпосередньо громадський порядок, у колі інтересів самоврядної громади посідає найвагоміше місце. Наприклад, задоволення такої потреби особи – члена територіально громади, як гідний відпочинок, неможливий без забезпечення достатнього рівня громадського порядку на конкретній ділянці місцевості чи конкретному місці (приватній квартирі).

Проте, на стан громадського порядку прямо впливають самі члени цієї громади, стаючи його першоджерелом. Цю думку обґрунтовує К. С. Бельський: «Становище громади та моральний настрій її членів, які проживають разом, мають спільні житлові, освітні, культурні, а часто й релігійні інтереси, забезпечується природним шляхом міцним громадським порядком, створюючи при цьому умови для ефективного управління таким об'єднанням» [22, с. 135].

У свою чергу, становище спокою всередині територіальної громади природно впливає на розвиток дієздатності та самостійності територіальної громади. Та навпаки, розвиток державою місцевого самоврядування відіграє значну роль у підвищенні правосвідомості, відповідальності за місцеві проблеми кожного члена громади. М. О. Баймуратов констатує: «Самоврядна влада істотно підвищує громадянську активність цих жителів, сприяє посиленню процесів її самопрояву за допомогою самоврядування локальними справами, які мають колективне значення, нарешті, позитивно впливає на формування конкретної особистості» [12, с. 98].

Бачимо, що простежується прямий системний зв'язок між розвитком місцевого самоврядування в особі територіальної громади й упровадженням наднаціональних принципів, таких як самостійність, самодостатність та повсюдність; та налагодженням стану громадського порядку на місцевому рівні.

Слід констатувати, що реформування у цій сфері сьогодні просувається дуже повільно, законодавець і досі, чи зовсім не визначився з обсягом

повноважень територіальної громади та її представницьких органів, чи тільки декларував їх [53, с. 15].

Зокрема, стаття 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» однією із функцій місцевого самоврядування визначає функцію забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Більш докладно зупинимося на цій сутності у ході подальшого дослідження в межах цієї роботи.

Так, М. О. Пухтинський, зауважує: «Визначення самоврядних функцій – необхідна передумова справжньої системи місцевого самоврядування згідно з його соціальним призначенням – участю населення у вирішенні місцевих справ, а також надання йому відповідних послуг» [240, с.85].

На це спирається і О. В. Батанов, який вважає, що однією з функцій місцевого самоврядування є забезпечення ефективної участі населення у вирішенні питань місцевого значення [17, с.19].

Т. І. Гудзь справедливо зазначає: «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 в його діяльності» [17, с.29; 55, с. 40].

А. Г. Гладишев, аналізуючи реалізацію населенням права на місцеве самоврядування, виділяє наступні його форми: участь у місцевих виборах; участь у місцевому референдумі, опитуванні, плебісциті; участь в органах територіального громадського самоврядування; участь у зборах, сходах громадян; участь у мітингах, демонстраціях, пікетуванні та/або їх організація; спрямування звернень до органів місцевого самоврядування; реалізація нормотворчої ініціативи; діяльність в представницьких органах місцевого самоврядування; участь у публічних слуханнях, відкритих сесіях представницького органу місцевого самоврядування; здійснення муніципальної служби [38, с.75; 297, с. 83].

Поза сумнівом, усі ці форми безпосередньо стосуються діяльності муніципальної міліції (поліції) та вирішення такого важливого питання

місцевого значення, як охорона громадського порядку. Згідно з Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні [195], до компетенції зборів громадян належать: порушення перед відповідною радою питання про притягнення окремих посадових осіб до відповідальності; обговорення поведінки осіб, які порушують громадський порядок, внесення подання до державних і громадських органів про притягнення цих осіб до відповідальності.

Окрім цього, питання діяльності муніципальної міліції (поліції) та охорони громадського порядку можуть бути розглянуті членами територіальної громади на загальних зборах у ході громадських слухань та надані на розгляд відповідної місцевої ради в порядку місцевої ініціативи.

Також участь населення – членів територіальної громади в управлінні сферою громадського порядку здійснюється через муніципальну службу, тобто виконання функцій охорони громадського порядку службовцями муніципальної міліції (поліції).

Яскравим прикладом участі населення в охороні громадського порядку стали загони самооборони в Києві [278], Львові [280] та інших містах України [30], які створювалися самостійно в період Революції Гідності з метою збереження громадського порядку.

У цьому контексті слід наголосити, що охорона громадського порядку повинна передбачати не тимчасові заходи, а мати професійну основу, на якій необхідно створити підрозділи муніципальної міліції (поліції).

Дослідивши першоджерело місцевого самоврядування, перейдемо до аналізу наступного елемента місцевого самоврядування – сільська, селищна, міська ради. Місцеві ради є представницькими виборними колегіальними органами місцевого самоврядування, які складаються з депутатів і відповідно до Закону наділяються правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. За умови демократичного обрання населенням вказаних рад, у яких будуть представлені всі політичні сили місцевого рівня, вони можуть претендувати на роль перших, після територіальної громади, носіїв функцій та повноважень місцевого самоврядування, та бути виразниками волі та

інтересів всіх жителів населеного пункту. Порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією та законами України, а також статутами територіальних громад [212; 107].

Місцеві ради, а також районні у містах ради, якщо вони утворені та діють згідно з частиною 1 статті 142 Конституції України та статті 41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є єдиними представницькими органами територіальних громад, які безпосередньо працюють з населенням окремої адміністративно-територіальної одиниці, представляють найближчий до осіб рівень управління у сфері громадського порядку.

На пленарних засіданнях місцевих рад заслуховуються звіти керівників правоохоронних органів про хід виконання комплексної програми профілактики та протидії злочинності, корупції, випадкам порушення громадського порядку та іншим антисоціальним проявам, які негативно впливають на рівень захисту конституційних прав і свобод громадян. За результатами таких звітів місцеві ради ухвалюють відповідні рішення.

Зокрема, на пленарному засіданні ради приймаються рішення про утворення виконавчого комітету ради, постійних і тимчасових комісій ради (у тому числі постійної комісії з питань забезпечення громадського порядку, дотримання законності, охорони прав, свобод та законних інтересів громадян), організаційного підрозділу (управління, відділу) муніципальної міліції (поліції), комунальної аварійно-рятувальної служби, затверджуються місцевий бюджет (з якого здійснюється фінансування у тому числі й правоохоронних заходів) і правила, за порушення яких передбачаються заходи адміністративно-правової відповідальності.

Відповідно до статті 15 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», депутат місцевої ради, як представник інтересів територіальної громади, у разі виявлення правопорушень прав та законних інтересів громадян, інших порушень законності, має право вимагати припинення порушень або звернутися до місцевих органів влади, їх посадових осіб, правоохоронних і контролюючих органів з вимогою вжити заходів щодо припинення порушення законності [232].

У виборчому окрузі депутат місцевої ради має право порушувати перед керівниками правоохоронних та контролюючих органів питання, що зачіпають інтереси виборців, та вимагати їх вирішення [64, с.167]. Також має право на депутатське звернення, невідкладний прийом та вимагання усунення порушень законності й установлення правового порядку [64, с.168]. Депутат місцевої ради, за наведеними нормами, може направляти одержані ним пропозиції, заяви і скарги до відповідних органів, якщо розв'язання питань належить до їх повноважень, які зобов'язані розглянути їх відповідно до закону і про результати повідомити заявника, а також депутата місцевої ради. Депутат місцевої ради в межах своїх повноважень також здійснює контроль за розглядом відповідними органами надісланих ним пропозицій, заяв, скарг виборців [232; 64, с. 169].

Наступний елемент системи – голова відповідної територіальної громади – найвища посадова особа місцевого самоврядування. З огляду на безсумнівне значення громадського порядку для життєдіяльності територіальної громади міський голова повинен сповна перейматися його станом. Тому цілком виправданим є досвід європейських країн, де мер міста безпосередньо очолює муніципальний орган правопорядку – муніципальну поліцію. Напевне тому, законодавець повинен при створенні концепції муніципальної міліції (поліції) перш за все передбачити конкретні повноваження міського голови у сфері громадського порядку. Звісно, у сільських та селищних радах, там де не створюються виконавчі органи, на законодавчому рівні було б оптимальним закріпити як обов'язок голови безпосередньо очолювати муніципальну міліцію (поліцію).

Система виконавчих органів у місцевому самоврядуванні забезпечує інтегративність виконавчо-владного впливу щодо вирішення питань місцевого значення, у тому числі і таких важливих для держави, як забезпечення на відповідній території законності, правопорядку, та як його складової громадського порядку [123, с.119]. Сьогодні дискусійним залишається питання щодо встановленого чинним законодавством юридичного статусу органів

місцевого самоврядування і насамперед виконавчих органів місцевих рад (департаменти, управління, відділи муніципальної міліції (поліції) [123, с. 123].

Так, відповідно до статті 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. Крім того, контрольна форма діяльності може полягати у заслуховуванні повідомлень прокурорів та керівників територіальних органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території.

Не менш важливе значення для організації роботи у правоохоронній сфері мають засідання виконкомів місцевих рад, які за чинним законодавством проводяться за необхідності, але не рідше одного разу на місяць. На засіданнях виконкому вирішується чимало питань у цій сфері, зокрема:

1) затверджуються пропозиції щодо створення муніципальної міліції (поліції), її чисельності та витрат на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов;

2) утворюється адміністративна комісія та комісія з питань боротьби зі злочинністю;

3) приймаються рішення щодо сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України;

4) вносяться подання до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів;

5) приймаються рішення про звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого

самоврядування, підприємств, установ та організацій, що обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

6) формулюються пропозиції щодо створення комунальної аварійно-рятувальної служби, її чисельності та коштів на її утримання;

7) приймається рішення про створення резервного фонду для ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;

8) розглядаються справи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до відання виконкому;

9) утворюють в установленому порядку установи з надання безоплатної первинної правової допомоги з урахуванням потреб територіальної громади;

10) вживають у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей [213].

Порядок підготовки і проведення засідань виконавчого комітету місцевої ради визначається Регламентом виконавчих органів відповідної ради, який затверджується рішенням виконкому.

В свою чергу староста як посадова особа місцевого самоврядування представляє інтереси мешканців відповідних територій, які утворили об'єднану територіальну громаду й відділені територіально від самого представницького органу місцевого самоврядування [61, с. 48-51]. Об'єднана територіальна громада при затвердженні Положення про старосту наділяє його наступними локальними правоохоронними функціями:

– забезпечення виконання рішень органів місцевого самоврядування територіальної громади на території громади, в тому числі з питань охорони громадського порядку;

– моніторинг за дотриманням на території відповідного населеного пункту територіальної громади громадського порядку, станом виконанням встановлених рішеннями міської ради правил з питань благоустрою території



населених пунктів територіальної громади, забезпечення в них чистоти і порядку, торгівлі на ринках та зберігання тиші в громадських місцях тощо.

Староста також:

– приймає заходи з метою недопущення на території відповідного населеного пункту (села, селища) територіальної громади дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам територіальної громади та держави;

– одержує від виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їхніх посадових осіб, що розташовані на території громади, необхідні для виконання покладених на нього завдань інформацію, документи і матеріали в порядку передбаченому законодавством;

– вносить пропозиції щодо усунення недоліків і порушень керівникам підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, і органів, діяльність яких перевірялася, а також органам, яким вони підпорядковані, порушує питання про притягнення до відповідальності осіб, з вини яких сталося порушення;

– вносить пропозиції щодо персонального складу громадських контрольних інспекцій, що створюються за рішенням загальних зборів територіальної громади, сприяє залученню членів громади до участі у здійсненні ними контрольних заходів на території відповідного населеного пункту (села, селища) територіальної громади;

– звертається до державних та муніципальних правоохоронних органів у разі виявлення порушень громадського порядку на території відповідного населеного пункту (села, селища) територіальної громади [176].

Районні та обласні ради на відповідній території до цього часу не мають чітких ознак правоохоронної функції, особливо в частині застосування примусу, а це пов'язано з тим, що не індивідуалізована та до кінця не визначена їхня роль та нормативно-правове регулювання повноважень цих рад. Заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території є чи не єдиною їх функцією в

сфері вирішення питань охорони громадського порядку [213]. Сьогодні показовим є приклад прийняття правоохоронних програм для області чи району, які дублюють одна одну або подібні програмам, прийнятим на рівні Кабінету Міністрів України чи місцевих державних адміністрацій відповідного рівня.

До суб'єктів системи місцевого самоврядування України, згідно зі статтями 1, 5 та 14 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», належать також органи самоорганізації населення. Орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. До них належать будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети [212]. Ці органи, що відіграють велику роль у забезпеченні громадського порядку та діяльності муніципальної міліції (поліції), можуть бути створені сільськими, селищними, міськими радами за ініціативою жителів і наділені частиною власної компетенції рад. Адже серед завдань органів самоорганізації населення в сфері громадського порядку є: організація на добровільних засадах участі населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил тощо; сприяння відповідно до законодавства правоохоронним органам та підрозділам муніципальної міліції (поліції), щодо забезпечення ними охорони громадського порядку [123, с. 78].

Для розуміння сутності місцевого самоврядування, що склалася в Україні, та його взаємозв'язку із державною владою, розглянемо моделі місцевого самоврядування, які склалися у світі. В основу поділу моделей покладено такі основні критерії: ступінь автономності органів місцевого самоврядування; форми взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування; місце і роль представницького органу – ради у системі місцевого самоврядування.

Сьогодні у світі поширені чотири основні моделі, які охарактеризував визнаний науковець М. О. Баймуратов:

1. Англо-американська (англосаксонська), яка характеризується тим, що на всіх субнаціональних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не створюються [54, с. 78].

2. Континентальна (романо-германська або європейська). Вона будується на поєднанні місцевого самоврядування і місцевого управління та виходить з різного тлумачення «природних» і «штучних» адміністративно-територіальних одиниць [54, с. 80]. Така система може мати два різновиди:

а) на всіх субнаціональних рівнях, за винятком низового, одночасно функціонують виборні органи територіальної громади (у т.ч. й органи «вторинної» територіальної громади – територіальної громади «штучної» адміністративно-територіальної одиниці) та призначені представники центральної влади (місцеві державні адміністрації), які здійснюють адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (наприклад, можуть зупиняти на певний строк рішення органів місцевого самоврядування, звертатися до глави держави або парламенту з пропозицією щодо дострокового припинення їх повноважень) [46, с. 57]. При цьому на низовому рівні функціонують виключно органи первинної територіальної громади;

б) на низовому рівні – у «природних» адміністративно-територіальних одиницях – створюються лише органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівнях (у «штучних» адміністративно-територіальних одиницях) функціонують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції [7, с. 73]. Можливий варіант, коли і на регіональному (субрегіональному) рівні функціонують виборні органи місцевого самоврядування, але вони мають принципово іншу природу – це не представницькі органи територіальних громад «штучних» адміністративно-територіальних одиниць (їх існування не визнається), а органи представництва інтересів територіальних громад «природних» адміністративно-територіальних одиниць на регіональному субрегіональному) рівні [1, с. 67].

3. Іберійська система передбачає, що управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, регідори, префекти, алькади тощо) [1, с. 69]. Ці посадові особи стають головами відповідних рад й одночасно затверджуються центральними органами державної влади як представники державної влади в адміністративно-територіальних одиницях [1, с. 70].

4. Радянська (система рад та їх виконавчих комітетів), що базується на запереченні розподілу влад і визнанні повновладдя представницьких органів знизу вгору [9, с. 71]. Вона передбачає, що всі ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади на своїй території, усі інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковані радам [54, с. 71]. Система рад характеризується ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів та відсутністю будь-якої самостійності місцевих органів [54, с. 39; 11, с. 19].

В Україні декларована континентальна модель місцевого самоврядування, яка передбачає можливість створення муніципальної міліції (поліції) в класичному її розумінні, але фактично наявність рис радянської моделі в українському місцевому самоврядуванні гальмує розвиток, як взагалі місцевого самоврядування, так і створення муніципальної міліції (поліції), задля подолання чого вкрай необхідно прискорення заходів адміністративної та муніципальної реформи.

У свою чергу, ефективна діяльність місцевого самоврядування напругу залежить від умов і засобів гарантованості місцевого самоврядування.

Під гарантіями місцевого самоврядування, як правило, розуміють комплекс заходів, за допомогою яких забезпечується реальне здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами та органами місцевого самоврядування, а також захист права на місцеве самоврядування [104, с. 416–417].

Важливу роль у механізмі захисту прав місцевого самоврядування відіграє можливість утворення служб охорони громадського порядку:

повнокровне самоврядування важко уявити без можливості задоволення потреб населення в необхідному громадському порядку [16, с. 223; 100, с. 35]. Інтереси місцевого самоврядування в означеній галузі пов'язані насамперед з можливістю реалізації конкретних потреб населення щодо особистої безпеки, підтримки атмосфери громадського спокою, створенні сприятливих умов для нормального функціонування підприємств, організацій, праці та відпочинку громадян, поваги їх гідності та громадської моральності [135, с. 274; 124, с. 134].

Треба наголосити, що серед українських вчених досі йдуть суперечки про природу самоврядної влади, чи є вона державною, чи є вона самостійною, так само вони розгортаються з приводу муніципальної міліції (поліції) – чи буде вона в складі та в повному підпорядкуванні державі, чи як самостійний підрозділ з охорони громадського порядку. У зв'язку з тим, очевидним є те, що муніципальна міліція (поліція) на сьогодні є феноменом у правоохоронній системі держави.

З позиції муніципального права, місцеве самоврядування – це система організації діяльності місцевих жителів на відповідній території, яка являє собою сукупність різноманітних органів та інститутів [29, с. 124]. Стверджуємо, що у системі місцевого самоврядування **муніципальна міліція (поліція) є повноправним інститутом.**

Виокремити це суспільне явище в інститут можливо, на нашу думку, тому, що муніципальні норми, які регулюють діяльність муніципальної міліції (поліції), виділяються в силу самостійного характеру відносин, які необхідно врегулювати, та вони утворюють відносно самостійний предмет регулювання.

Виділимо ознаки, які доводять становлення муніципальної міліції (поліції) як інституту місцевого самоврядування.

*По-перше*, це наявна група конституційно-правових норм, в тому числі і міжнародних, які визначають:

- 1) необхідне ставлення держави до муніципальної міліції (поліції);
- 2) місце муніципальної міліції (поліції) в системі місцевого самоврядування;

- 3) поняття, принципи на структуру муніципальної міліції (поліції);
- 4) правовий статус та вимоги до співробітників муніципальної міліції (поліції);
- 5) відносини муніципальної міліції (поліції) з державними органами (у тому числі з Національною поліцією), об'єднаннями громадян (у першу чергу, з охорони громадського порядку), підприємствами (зокрема охоронними);
- 6) функції, компетенція, права та обов'язки співробітників муніципальної міліції (поліції), їх соціальні та правові гарантії, та відповідальність;
- 7) правові, організаційні, матеріальні та фінансові основи муніципальної міліції (поліції).

*По-друге*, суспільні відносини, що утворюються при діяльності муніципальної міліції (поліції), мають відносно самостійний характер. На підтвердження цього зазначимо, що в їх оперативну діяльність не повинні втручатись ні місцевий голова та інші посадові особи органу самоврядування, ні державні органи, а натомість їх діяльність повинна контролювати територіальна громада та в порядку нагляду за законністю – прокуратура.

Однак, низький рівень муніципальної культури і правосвідомості населення, слабкість підготовки комунальних службовців, а також відсутність законодавчого тлумачення муніципальної міліції (поліції), відсутність нормативного закріплення необхідного механізму її діяльності, ролі та місця серед подібних формувань, стоїть на перешкоді розвитку цього інституту. У зв'язку із цим, наука муніципального права повинна прогнозувати становлення та розвиток організації діяльності муніципальної міліції (поліції) в системі місцевого самоврядування в процесі подальшого розвитку демократичних перетворень у нашому суспільстві.

Визначимо, що під «муніципальною міліцією (поліцією)» ми розуміємо (в руслі загальноприйнятого трактування вітчизняних та закордонних учених) виконавчий орган публічної влади територіальної громади, який складається з цивільних осіб – муніципальних службовців, він створюється органами місцевого самоврядування, підконтрольний, підзвітний територіальній громаді

та фінансується з відповідного місцевого бюджету.

До загальноприйнятого розуміння муніципальної міліції (поліції), слід додати просторову ознаку, «яка діє виключно в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці» та доповнити визначення окресленням меж застосування примусу – «тільки на основі відповідного закону».

З урахуванням вищезгаданого, надамо авторське визначення терміна **муніципальна міліція (поліція)**: це виконавчий орган публічної влади територіальної громади, який складається з цивільних осіб – муніципальних службовців, він створюється органами місцевого самоврядування, підконтрольний, підзвітний територіальній громаді, фінансується з відповідного місцевого бюджету; діє виключно в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці та має право застосування примусу – тільки на основі відповідного закону.

Зрозуміло, що наявність слова «муніципальний» у цьому терміні передбачає відношення цих підрозділів до органів місцевого самоврядування, муніципалітетів [260, с. 333]. Поняття «муніципалітет» закріплено в статті 3.1 Європейської хартії міст, яку було прийнято Радою Європи в березні 1992 року, де воно трактується як автономна адміністративна одиниця, що поєднує співтовариство жителів із визначеними інтересами та населений центр «з організованим будівництвом, комунальним обслуговуванням і своєю власною адміністрацією» [66, с. 4]. М. О. Баймуратов наголошує: «...звідси, уявляється, що буде справедливим уводити до складу суб'єктів муніципальної влади не тільки міста, а й села, селища та інші адміністративно-територіальні одиниці первинного характеру з їхніми територіальними громадами і виборними органами, що створюються першими» [13, с. 10]. Тобто створення муніципальної міліції (поліції) передбачається не тільки у містах, а й у сільській місцевості (селах, селищах), тобто у всіх адміністративно-територіальних одиницях базового рівня.

Враховуючи амлітаризаційну ознаку муніципальних органів правопорядку, вважаємо за можливе послуговуватися терміном «міліція»

(«муніципальна міліція») на ряду з терміном «поліція» («муніципальна поліція»), на противагу думки деяких вчених, які наполягають на використанні в назві тільки терміну «поліція». Так, термін «міліція» у більшості країн світу використовується в значенні нерегулярних, добровільних формувань (ополчень), які виконували функції підтримки місцевого правопорядку та склалися з місцевих жителів і не входили до складу державних правоохоронних органів. Наприклад, міліція була створена в Америці на час затвердження Конституції США (1787 рік); а в роки відновлення державності України (1917-1920 роки) цю назву перейняла Центральна Рада (1917 рік) – українська народна міліція, під час Директорії УНР (1918-1920 роки) була народна міліція.

Підкреслимо, що в нашій концепції муніципальна міліція (поліція) буде мати обмежену компетенцію, ключова її функція – охорона громадського (публічного) порядку на території мешкання громади. На думку О. М. Солоненка, саме в системі місцевого самоврядування можна оперативніше, порівняно з органами державної влади, вирішувати питання, пов'язані з охороною громадського порядку, реалізацією прав і свобод громадян. Як елемент демократичної організації влади на місцевому рівні через самостійне вирішення територіальною громадою найважливіших питань місцевого значення, місцеве самоврядування забезпечує реалізацію життєво важливих прав й інтересів громадян, їх соціальний захист [264, с. 9].

Про необхідність впровадження муніципальної міліції (поліції) в Україні яскраво свідчать як об'єктивні причини – європейський досвід, історичні набутки у забезпеченні охорони громадського порядку місцевим самоврядуванням, так і суб'єктивні причини – низький рівень довіри населення до Національної поліції в Україні, щорічне погіршення стану громадського (публічного) порядку. Закон України «Про муніципальну міліцію», який передбачений Концепцією адміністративної реформи в Україні [207], сьогодні не прийнятий, причин багато: від організаційних та фінансових до «небажання» децентралізації функцій Національної поліції України.



До кінця 2015 року, тобто до початку реформування правоохоронної системи в Україні, охороною громадського порядку на місцевому рівні займалася міліція громадської безпеки територіального органу внутрішніх справ. Катастрофічно низьку оцінку її роботи підтверджують соціологічні опитування, проведені «Центром Разумкова»: існує загальне незадоволення роботою органів внутрішніх справ, станом на березень 2015 року повною мірою довіряють міліції тільки 33,3 % населення [77]. Якщо ж взяти до уваги дані соціологічного дослідження за лютий 2005 року (19,1 %), то побачимо, що за 10 років рівень довіри до міліції значно не збільшився [292].

Натомість у державах з розвиненою демократією, наприклад, у Німеччині повністю довіряють поліцейським силам – 75%, а в середньому в країнах Західної Європи показник довіри складає 61%, у США – 66% [318, с. 78].

Як підтверджують дослідження Інституту Горшеніна, 75,2 % населення переконані, що в їх населеному пункті є місця, яких вони остерігаються, тому що можуть стати жертвами насилля, найбільш остерігаються фізичного насилля (побиття, пограбування) – 60,1 % та хуліганства – 45,8 % опитаних [20].

Трагічні події на Майдані Незалежності у Києві з 30 листопада 2013 року до лютого 2014 року перетворили відчуженість між міліцією МВС України та її населенням на неподолану прірву. Дії «правоохоронців» під час Майдану призвели до повної дискредитації правоохоронної системи у країні, а міліція та військовослужбовці Внутрішніх військ відчули на собі всю силу суспільного протесту, спрямованого проти режиму Януковича [109].

У юридичній літературі неодноразово проводилися дослідження причин неякісної діяльності правоохоронних органів [122, с. 70], особливо тих, що безпосередньо займалися охороною громадського порядку – міліції громадської безпеки [60, с. 107].

На наш погляд, найбільш повний комплекс таких причин виявив А. А. Савостін:

– недостатність, безсистемність, у ряді випадків суперечливість правових норм, які прямо або опосередковано регулюють діяльність служб міліції

громадської безпеки;

– прогалини та упущення організаційно-управлінського характеру, пов'язані з невмінням деяких керівників служб та підрозділів органів внутрішніх справ приймати оптимальні рішення щодо розстановки сил міліції громадської безпеки та управління ними, комплексно забезпечувати охорону громадського правопорядку на вулицях та в інших громадських місцях в рамках єдиної дислокації, принципово підходити до виявлення та усунення недоліків у роботі служби та окремих співробітників;

– невідповідність матеріально-технічної, фінансової, та іншої забезпеченості служб і підрозділів міліції громадської безпеки реальним потребам для вирішення поставлених оперативно-службових завдань;

– слабка професійна підготовленість певної частини особового складу міліції громадської безпеки, особливо в застосуванні заходів примусу, психології спілкування з населенням, моралі та етики;

– низька службова дисципліна, пасивність окремих міліціонерів, пряме ухилення від виконання своїх обов'язків щодо вжиття заходів щодо припинення правопорушень;

– помітне зрощення частини співробітників з комерційними структурами, робота «на стороні», заняття «напівлегальним», а також незаконним сумісництвом, прояви корупції» [121, с. 61 ; 249, с.13].

Екстенсивний шлях охорони громадського порядку неможливий у період економічної кризи в державі, але й він не приносив результату. У 1996 році МВС України налічувало 596 тисяч працівників, але із скороченням фінансування, виведення деяких підрозділів з Національної поліції України, сьогодні штат поліції 261 тисяча працівників, безпосередньо у «практичних» підрозділах органів поліції налічується 171 тисяча працівників, тобто 376 поліцейських на 100 тисяч населення [131, с.7].

Громадсько-політичні та соціально-економічні реалії сьогодення вимагають від вчених та влади пошуку шляхів до найефективнішого здійснення охорони громадського порядку на місцевому рівні. Єдиний вихід, вважаємо,

щодо налагодження ситуації зі станом громадського порядку на місцевому рівні – це створення з боку держави організаційно-правових та фінансових основ муніципальної міліції (поліції).

При запровадженні муніципальної міліції (поліції) в класичному розумінні необхідно передбачити всі ризики. Так, на думку вченої Е. В. Кулага, «за умов протистояння політичних сил на всіх рівнях влади та дестабілізуючого впливу певних економічних, правових та соціальних чинників, створення муніципальної міліції може призвести до двовладдя та перетворення цієї структури на знаряддя позаправового досягнення місцевих інтересів, тому її утворення на сьогодні є передчасним» [120, с. 20]. Отже, на законодавчому рівні, у процесі деконцентрації влади та модернізації системи місцевого самоврядування, необхідно передбачити ці ризики та утворити систему стримувань і противаг для унеможливлення створення «місцевої лейб-гвардії».

У сьогоденних умовах становленню муніципальної міліції (поліції) заважає надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади, зокрема у сфері громадського порядку, та централізація фінансово-матеріальних ресурсів. Розв'язати ці проблеми покликана схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [235], яка визнала, що одним з основних повноважень органів місцевого самоврядування є гарантування громадської безпеки.

Сьогодні держава наголошує на рішучих кроках у напрямку реальної децентралізації влади в державі [299], причому одним з елементів цієї децентралізації має бути створення муніципальної міліції (поліції). До речі, у березні 2014 року про створення муніципальної міліції (поліції) твердив прем'єр-міністр А. П. Яценюк, про підготовку українським урядом закону про муніципальну міліцію у квітні 2014 року заявив і віце-прем'єр В. Б. Гройсман, також це питання обговорюється політиками й громадськими діячами [70], та що найважливіше, все більше місцевих голів усвідомили відповідальність за стан громадського порядку на території мешкання громади та запропонували

створити муніципальну міліцію (поліцію).

Тому зрозуміло, що серед заходів щодо реалізації вказаної Концепції необхідно передбачити створення організаційно-правової, кадрової, інформаційної та фінансової основи становлення та розвитку муніципальної міліції (поліції). Для цього необхідно внести зміни у майже 26 Законів України та більш як 60 підзаконних нормативних актів, які нарешті приведуть до реальної автономії повноважень органів місцевого самоврядування в сфері охорони громадського порядку на відповідній території, підвищать відповідальність муніципалітетів за стан громадського порядку та створять економічну базу для їх функціонування. Провідним серед зазначених є здійснення науково виваженого заходу, з повним урахуванням практичних аспектів Закону України «Про муніципальну міліцію (поліцію)», що дозволить діяльність муніципальної міліції (поліції) побудувати за принципом: *за рахунок громади та для громади*.

## **1.2. Історичні передумови створення органами місцевого самоврядування підрозділів муніципальної міліції (поліції)**

Особлива складність і багатогранність проблем становлення та розвитку муніципальної міліції (поліції) в Україні обумовлює необхідність вивчення вітчизняного історичного досвіду охорони громадського порядку на території України органами місцевого самоврядування.

Системний аналіз розвитку місцевого самоврядування в Україні та ролі територіальної громади в охороні громадського порядку на місцевому рівні дає підстави виділити п'ять основних періодів:

- 1) прадавні та давні часи (Київська Русь, дія Магдебурзького права, Запорізька Січ);
- 2) період правління на українських землях Російської Імперії;
- 3) період становлення української державності (УНР, Гетьманат, ЗУНР);
- 4) радянський період;
- 5) сучасний період.

У ході розгляду цих періодів звернемо увагу тільки на найбільш значущі, на наш погляд, історичні події та факти, які стосуються проблеми дослідження.

Витоки українського самоврядування, на думку багатьох вчених, необхідно шукати в часи існування територіальної сусідської громади. З прадавніх часів кожна така громада (община) самостійно вирішувала справи місцевого значення, на власний розсуд і під власну відповідальність, у межах наявних можливостей, у тому числі питання охорони громадського порядку. Яскраво це описується в працях Михайла Грушевського: коли «... широкі роди розбилися, ослабли старі зв'язки, на місце кровного споріднення все більше значіння стало здобувати сусідство, близькість не походження, а мешкання [73, с. 29]. Сім'ї, які мешкали разом, хоч би були й не одного роду, не одного походження, вирішували і вели всякі справи, що займали всю околицю, за

спільного «віча», «старців», себто старших з усіх сімей...[7, с. 29]. Люди сходилися на певні місця..., де правили суд над провинниками, вишукували злодіїв [296, с. 37]. Спільними силами ставили собі «город», себто місце огорожене..., город ставав головою більшої околиці: як він рішав, так робили сусідні села» [92, с. 15].

До наступного етапу першого періоду віднесемо часи утворення Київської Русі, коли почала розвиватися регіональна, міська і сільська форми самоврядування. Першим правовим документом, що регулював загальні засади суспільного життя, була Руська Правда [73, с. 57]. Вона закріплювала діяльність верву – органу місцевого, селянського самоврядування, сільської територіальної общини, виконавчим органом якої були збори громадян. Члени верву були пов'язані між собою системою кругової поруки. Протягом цих років «Руська Правда» встановлює сувору відповідальність за бійки, погрози оголеними мечами, захоплення чужих коней та їзду на них містом, бешкетництво на банкетах, виривання борід і вусів [9, с. 57]. У період феодальної роздробленості Київської Русі посилюється роль вічевих сходів [9, с. 64]. На вічах вирішувались питання законодавства, сплати податків, охорони громадського порядку та інші важливі питання для общини.

З прийняттям християнства в Київській Русі починає зростати вплив церкви на віруючих та справи в державі, серед населення, головні церковні особи (єпископи, архієпископи, митрополити) виконували серед церковних служителів та парафіян, функцію підтримання громадського порядку на належному рівні. Це стосується соціальних норм, якими підтримується громадський порядок – норми моралі, християнські заповіді, що сповідувала церква.

Наступний знаковий етап у самоврядуванні першого періоду – це часи польсько-литовської доби, коли в містах України з середини XIV століття набуває поширення Магдебурзьке право. Саме цим нормативно-правовим актом невдовзі після кодифікації Магдебурзького права в самому місті Магдебурзі на українських землях регламентувалося привілейоване право міст [121, с. 67].

Відповідно до Литовського статуту 1588 року, магдебурзьке право – це увільнення міського населення від юрисдикції урядової адміністрації й надання місту самоуправи на корпоративній основі. Міщани складали свою громаду з власним судом і управою [73, с. 69]. На чолі управи ставали виборні бургомістри й ратмани, на чолі суду – вїйт і лавники [73, с. 89]. У містах магдебурзького права поліцейські функції виконував вїйт-голова лави (судового органу магістрату), який був головною посадовою особою в забезпеченні правоохоронної діяльності в місті, «нічним» бурмістром – начальником міської варти [64, с. 32]. Він слідкував за дотриманням громадського порядку, вимог протипожежної безпеки та правил торгівлі. У м. Львові нічна варта, що охороняла місто в нічний час, діяла вже в 1507 році [265, с. 16].

Наступний етап першого періоду розпочинається у XVI столітті, коли визвольний рух на українських землях приводить до утворення Запорізької Січі. Демократичні засади новоствореної держави передбачали і гарантували широке місцеве самоврядування [73, с. 36]. Особливим джерелом місцевого самоврядування за часів Запорізької Січі можна вважати першу українську конституцію : «Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького між ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним Гетьманом Війська Запорозького, та між старшиною, полковниками, а також названим Військом Запорозьким, прийняті публічною ухвалою обох сторін і підтверджені на вільних виборах встановленою присягою названим ясновельможним гетьманом, року Божого 1710, квітня 5, при Бандерах» (Конституція Пилипа Орлика) [73, с. 39]. Згідно з положеннями цього документа Запорізька Січ визнавалася республікою з широким самоврядуванням. Найвищим органом влади проголошувалася Генеральна рада, котра збиралася регулярно для обрання уряду – кошової, паланкової, курінної старшини, а також для розподілу угідь між куренями. Вибори були загальними і прямими [73, с. 40]. Генеральна рада являла собою орган прямого народоправства козаків. До компетенції ради належали питання січового законодавства, управління і суду, міжнародних відносин, війни і миру, обрання кошового отамана та січової старшини,

розпорядження земельними угіддями. Виконавча влада на Січі належала кошовому отаману, який обирався щорічно на Генеральній раді [73, с. 42]. Він зосереджував у своїх руках найвищу адміністративну владу, військову і судову владу. Розвинута система охорони громадського порядку склалась на Запорізькій Січі, у вигляді патрулів, несення варти, що можна назвати прототипом підрозділів муніципальної міліції (поліції). Представники козацької старшини наділялись додатковими повноваженнями. Так, довбиш Війська Запорозького (відповідав за військові литаври, якими скликалися козаки на Раду та інші зібрання на Січі) вів розшук так званих харцизів, гультаїв, гайдамаків, які грабували купецькі каравани [85, с. 68]. Був на Січі охоронець і наглядач за мірами та вагами, які служили еталоном для купців. Він збирав прибутки на користь війська з товарів, що ввозилися у Січ. Кіш видавав також накази щодо охорони лісів, заборони випалювати вугілля та нищити ліси. Відомо також, що відряджались особливі козацькі команди для охорони байраків від знищення їх російськими військовими. Існувала і річкова охорона на човнах запорозьких або дубах [85, с. 68].

Треба відзначити за цих часів, що на інших українських територіях, у феодальних маєтках українських та польських магнатів, виконання функцій охорони громадського порядку було покладено на численних управителів та наглядачів, а рішення про покарання приймав сам пан, тобто поліцейський апарат взагалі був відсутній.

Автономність виконання правоохоронних функцій на окремих територіях зберігається до 1783 року, коли на українській території була розповсюджена дія законодавства Російської імперії. З цього часу починається великий відрізок історії, другий період, коли Україна входила до складу імперської держави. На той час в Росії Петро I проводив поліцейську реформу на зразок західної, причому поліцейським органам надавалися широкі повноваження. Вважається, що поліція в Російській імперії почала функціонувати з 1718 року, коли були видані «Пункты, данные С-Петербуржскому Генерал-Полицмейстеру» [76, с. 68]. У цьому документі визначалися завдання міської поліції, серед яких було й



спостереження за будівлями, які зводилися в місті, і чистота вулиць, й охорона порядку. Мешканці міст обирали караульних, які ночами ходили вулицями з пристроями – тріскачками та спостерігали за громадським порядком та безпекою від вогню нічних світильників. За ухилення від цієї повинності на караульних накладався штраф [60, с.609]. У маєтках поміщиків підтримкою громадського порядку займався сам поміщик [274, с. 22].

Статут благочиння або поліцейський від 1782 року вносив ряд змін у поліцейські структури в містах, де створювались управи благочиння [45, с. 90]. У казенних й удільних маєтках сільська поліція була організована в 1787 і 1797 роках, й органами її були виборні старшини, старости, соцькі і десятники. Соцькі і старости були виборними, а не призначались князями чи їх чиновниками [165, с. 13]. Згодом староста зробився представником громадського селянського управління, а соцький одержав чисто поліцейське значення, і стали обирати чи призначати соцького із розрахунку ста селянських дворів [165, с. 13]. Пізніше деякі десятники повинні були сприяти губним старостам у відправленні суду, а воєводам – при ловах злодіїв і розбійників. У «Положенні про земську поліцію» від 3 червня 1837 року підтверджено існування десяцьких у поселеннях казенних, удільних, ямщицьких і вільних хліборобів, при чому про десяцьких ухвалено, що вони, як і соцькі, обираються в поселеннях для виконання наказів станового пристава і безпосереднього нагляду за благочинням [165, с.13].

Треба зазначити, що в ці роки міністру внутрішніх справ надавалося право вирішувати клопотання громадських установ, приватник товариств й осіб про встановлення посад поліцейських чиновників як в міських поселеннях, так і поза останніми, з відшкодуванням на рахунок згаданих установ витрат казни з утримання таких посад з тим, щоб посадам цим не було присвоєно ніяких особливих, зверх визначених уже законом, прав і переваг [165, с. 15]. Губернаторам надавалося право задовольняти своєю владою клопотання землевласників про заснування в сільських місцевостях на приватні кошти окремі виконавчі поліцейські посади або сформувати команди пішої чи кінної

поліцейської варти. Такі поліцейські чини і команди мають призначення підтримувати порядок, спокій і безпеку в межах тих місцевостей, для яких охорона призначалась. І без згоди осіб, на чиї кошти вона була заснована, чини її не могли бути направлені в інші місцевості повіту [165, с. 15].

У губерніях, на території сучасної України, правоохоронні функції в повітах виконували земські суди, в містах – міські управи. Також функції з охорони громадського порядку виконували підрозділи внутрішньої варти. Внутрішня варта – вид військ, які формувалися на підставі загального військового обов'язку та несли караульну та конвойну службу, виконували вироки суду, охороняли порядок при стихійних лихах, були задіяні для припинення непокори тощо [36, с. 92]. Внутрішня варта в губерніях підпорядковувалась губернатору, який міг надавати вказівки щодо підтримання громадського порядку.

Ця система децентралізованих поліцейських формувань існувала на території Російської імперії до 60-х років XIX сторіччя. Посилення централізації управління поліцейським апаратом починається у 1862 році, коли були видані «Тимчасові правила про устрій поліції в містах і повітах», згідно з якими в кожному повіті створювалися єдині поліцейські органи – поліцейські управління на чолі з повітовими справниками. Повітові справники мали помічників – поліцейських урядників та приставів, але продовжували діяти й обрані населенням соцькі і десятники. Розширення і зміцнення поліцейського апарату продовжувалося до початку Лютневої революції.

Третій період ознаменувався становленням української незалежності (УНР, правління гетьмана Скоропадського, ЗУНР), яка була дуже нетривала. Відносно здійснення охорони громадського порядку у ті часи, відзначимо, що у березні 1917 року Тимчасовий уряд проголосив заміну поліції народною міліцією з виборним керівництвом, яке підпорядковується органам місцевого самоврядування [161, с. 73]. Правовою основою діяльності народної міліції була постанова «Про утворення міліції» та «Тимчасове положення про міліцію».

Поряд з Тимчасовим урядом у березні 1917 року в Українській Народній

Республіці (далі – УНР) була створена Українська Центральна Рада та Ради робітничих, селянських і солдатських депутатів. Народна міліція протягом цього часу підпорядковується Центральній Раді, але проти боротьби зі злочинністю вона виявляється малоефективною. Саме тому в деяких великих містах для допомоги міліції створювалися формування з офіцерів, козаків і студентів [265, с. 73]. У Києві для охорони міста було організовано військову міліцію, організацію українського офіцерства, з метою сприяння очищенню міста від злочинних елементів і підтримання порядку [85, с. 73]. Також у Києві з метою збереження порядку було створено окрему українську міліцію, яка отримала назву «поліцейська сторожа», яка склалася з числа студентів Київського університету, яка взяла на себе охорону Либідської дільниці [254, с. 22]. У свою чергу, у резолюції Генерального Секретаріату УНР від 03 листопада 1917 року наголошувалося, що до міського самоуправління повинні перейти знову всі права стосовно міліції, оскільки необхідності у надзвичайній військовій охороні міста (столиці УНР м. Києва) не було. Резолюція доручала керівникам зацікавлених відомств розробити систему заходів щодо охорони порядку в Києві та краї за допомогою військової сили і муніципальної міліції (патрулів, проведення інспектування тощо) [105, с.44].

Протягом цього періоду активною формою охорони громадського порядку стала участь громадськості в організації «Вільного козацтва», товариства якої, відповідно до статуту, організовувались у селах і містах з метою фізичного та духовного розвитку своїх членів, суспільного виховання та підтримання спокою в Україні. Під час війни «Вільне козацтво» мало вести боротьбу з дезертирством, при демобілізації передбачалось ужиття заходів із забезпечення порядку та спокою населення, захисту його майна від знищення та розкрадання [85, с. 74]. Підрозділи Вільного козацтва було організовано для охорони громадського порядку за територіальним принципом: у селах – сотні, волость становила курінь, курені повіту – полк, полки округу – кіш [165, с. 42]. Найбільш поширене «Вільне козацтво» було на землях Київщини та Волині, Полтавщини та Чернігівщини і складалося переважно із селян [165, с. 42]. Для

забезпечення громадського спокою та добробуту товариством створювались кінні та піші загони козаків і козацької молоді, дружини, інші організації, які діяли на громадських засадах [85, с. 74]. Прикметно, що на Київщині з ініціативи самого населення загалом діяло 40 таких товариств (1294 члени), Полтавщині – 11 (605 членів), Катеринославщині – 5 (783 члени), Поділлі – 5 (276 членів), Харківщині – 2 (75 членів), Херсонщині – 1 (30 членів), Волині – 1 (35 членів) [85, с. 9]. Серед членів товариств переважали хлібороби, вчителі, учні шкіл (Біла Церква), офіцери, козаки (старші та молодші урядники). Там, де повітовий комісар і начальник міліції до організації товариства ставилися сумлінно, їм видавалася зброя колишніх стражників або вилучена у населення [9, с. 48; 85, с. 74].

У 1918 році за часів правління гетьмана Павла Скоропадського посади повітових комісарів та їхніх помічників було ліквідовано, вони були замінені повітовими старостами, причому міську та повітову міліцію іменували «державна варта». 9 серпня 1918 року гетьман затвердив «Закон про Статут Української Державної варти», який регламентував порядок управління вартою в губерніях та повітах, у містах і селах. Варта в повіті поділялася на сільську (кінну), яка обслуговує волості, села і селища, та міську (пішу), що обслуговувала невеликі міста та міські селища повіту [85, с. 75]. Статут регулював інші питання діяльності варти, зокрема про школи та курси зі спеціалізації службовців варти, її резерви тощо [85, с. 75]. Знов створений правоохоронний орган – «державна варта», за умов воєнного часу, не змогла самотійно подолати розгул злочинності, тому, як і в попередні рази, коли влада не могла впоратися зі злочинністю на містах, то зверталася по допомогу до народних дружин. Для цього 17 жовтня 1918 року гетьманом Скоропадським були створені добровільні дружини, які займалися дотриманням громадського порядку, ці дружини формувалися представниками державної влади, але спільно з органами місцевого самоврядування. У кожному місті дружину очолював окремий начальник, який призначався гетьманом [85, с. 76].

Після 2 грудня 1918 року, коли гетьман Павло Скоропадський зрікся

влади, перестала існувати й «державна варта». На зміну йому прийшов гетьманський уряд, потім Директорія, які намагалися створити народну міліцію на зразок європейської поліції, але це неможливо було без проведення обґрунтованих реформ.

На території Східної Галичини, де було створено Західноукраїнську Народну Республіку (далі – ЗУНР), за цих часів охороною громадського порядку займалася «народна міліція». Народна міліція формувалась на добровільних началах на зборах або вічах. Також згодом було створено державний правоохоронний орган «Корпус Української державної жандармерії», що діяв паралельно [114, с. 251–253].

Наступним, четвертим довготривалим періодом, є часи радянської влади, яка існувала на українських землях з 12 грудня 1917 року. Тоді для охорони громадського порядку була створена робітничка міліція. Цей правоохоронний орган було засновано всіма Радами робітничих і селянських депутатів, де була проголошена радянська влада, він перебував у віданні цих Рад. Відповідно, Ради на місцях створювали озброєні формування трудящих, а саме: спеціальні загони охорони, загони порядку й охорони, робітничі і селянські дружини, охоронні дружини. Безпосередньо робітничо-селянську міліцію було створено декретом Ради народних комісарів (далі – РНК) Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР) від 9 лютого 1919 року, де роз'яснювалося, що основним її завданням є «охорона революційного порядку та особистої безпеки громадян», боротьба «з кримінальними злочинними елементами, які є наслідком капіталістичного ладу» [261, с. 58].

Не менш важливо звернути увагу на здійснення охорони громадського порядку сільською міліцією та безпосередньо на діяльність інституту «сільських виконавців». Специфіка охорони громадського порядку завжди обумовлювалася відстанню до центру та малою чисельністю жителів. Також слід врахувати й недостатнє фінансування, порівняно з містами. «Сільських виконавців» було запроваджено, постановою РНК УРСР «Про сільських виконавців» від 9 липня 1924 року, з метою «успішного і своєчасного виконання сільськими радами

завдань з охорони громадського порядку, особистої й майнової безпеки громадян, з благоустрою й розвитку суспільної самодіяльності». До обов'язків сільських виконавців належало: нагляд за порядком на відповідній території й уживання заходів щодо відновлення порушеного порядку; охорона державного й громадського майна; супровід і доставка в сільраду осіб, затриманих органами міліції й іншими уповноваженими на це посадовими особами (причому для конвоювання призначалися сільські виконавці, що вміють володіти зброєю, для чого вона їм видавалася); оголошення громадянам селища всіх розпоряджень органів влади; спостереження за сторонніми громадянами, що прибувають у селище, і перевірка в них, за потреби, документів; сприяння у справі спостереження за порядком на ярмарках і базарах; ведення негласного спостереження за особами, підозрюваними в здійсненні злочину, якщо вони за відсутністю достатніх доказів не були арештовані, і повідомлення про все помічене сільраді й міліції; повідомлення сільській раді або органам міліції про всі скоєні злочини або події й уживання заходів щодо затримки злочинців, а також охорона слідів злочину; повідомлення сільраді й міліції про появу дезертирів, конокрадів, злодіїв, грабіжників, про самогоноваріння; повідомлення сільраді про всі випадки появи в селищі епідемій або захворювання тварин; спостереження за тим, щоб не проводилося вирубування лісів та садів, і повідомлення про всі такі порушення письмово й усно сільраді й міліції [252, с. 141]. Сільські виконавці діяли в тісному контакті з міліцією, працівники міліції їх інструктували, роз'ясняли їх права й обов'язки. Сільських виконавців призначала сільська рада з числа постійно проживаючих на відповідній території громадян віком від 20 до 50 років – для чоловіків, і від 25 до 45 років – жінок, не позбавлених виборчих прав. Призначалися переважно освічені громадяни по черзі господарських одиниць (дворів), що перебувають на території, підпорядкованій раді, терміном до 2 місяців по одній людині від чергового двору [134, с. 130]. Сільські виконавці безпосередньо підпорядковувалися голові своєї сільської ради та несли відповідальність перед сільською радою. Доречно згадати і те, що він існував до кінця 50-х років 20-го сторіччя [273, с. 55].

Доречно згадати і те, що досвід діяльності сільських виконавців був використаний при запровадженні інституту громадських помічників дільничних інспекторів міліції в сільській місцевості, що його було уведено наказом Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України) від 25 липня 2005 року № 595 «Про затвердження Положення про громадського помічника дільничного інспектора міліції в сільській місцевості» [294, с. 7].

Про увагу керівництва Радянського Союзу до проблем охорони громадського порядку свідчить той факт, що 5 вересня 1962 року Президія Верховної Ради УРСР, виходячи з того, що основна функція органів внутрішніх справ – охорона громадського порядку, видала Указ про перетворення Міністерства внутрішніх справ УРСР у Міністерство охорони громадського порядку Української РСР, такі ж перетворення були проведені в інших радянських республіках. Однак, уже в червні 1966 року в інтересах забезпечення єдиного оперативного керівництва було утворено союзно-республіканське Міністерство охорони громадського порядку СРСР [283, с. 35]. Саме тоді науковці звернулися до ретельного вивчення сутності громадського порядку та механізмів його охорони. Прикметно, що відбувається перейменування міліції на місцях на районний відділ охорони громадського порядку виконкому районної ради трудящих. Водночас відомо, що місцеве самоврядування відіграло мізерну роль у місцевих справах тоталітарної держави СРСР.

25 листопада 1968 року Міністерство охорони громадського порядку СРСР та радянських республік знову було перейменоване у Міністерство внутрішніх справ [162].

Звісно, що за радянських часів міліція була суворо централізованим державним органом правопорядку, основна функція якого зосереджувалася на підтримці тоталітарного режиму. Але деякі аспекти радянської міліції мають науковий інтерес, це територіальний розподіл фінансування міліції. Лише 56 % особового складу міліції в Україні перебувало на союзному (державному) бюджеті, 8 % – утримувалось за рахунок великих підприємств (відомча міліція), 20 % за рахунок коштів за договорами про охорону об'єктів (позавідомча

охорона), а 15 % міліціонерів фінансувалися з місцевих бюджетів [85, с. 82]. Відповідно до Положення про радянську міліцію 1973 року виконкоми рад народних депутатів могли утримувати на свої кошти персонал спецприймальників для дрібних хуліганів та інших затриманих на 15 діб, приймальників-розподільників для бродяг, медвितверезників і дитячих кімнат міліції, підрозділи ДАІ з нагляду доріг, дорожніх знаків і світлофорів [112]. Тобто, якщо місцевий виконком був зацікавленим у належному стані громадського порядку та благоустрою міста, то він проводив їх фінансування.

Після розпаду Радянського Союзу і проголошення незалежності України починається сучасний період розвитку та становлення правоохоронних органів у незалежній державі, у тому числі й органу, покликаного повсюдно охороняти публічний (громадський) порядок – поліції. Аналізуючи кроки до створення муніципальної міліції (поліції) за весь період незалежності України, виділяємо 3 етапи цього процесу:

1. «Місцевобюджетна» міліція (поліція).
2. Місцева міліція (поліція).
3. Сучасний етап.

*Перший етап* цього періоду почався з проголошенням незалежності України, коли у спадок від Радянського Союзу українська держава отримала більш ніж півмільйонну міліцію, фінансувати яку молодій державі було не під силу. Тоді влада скорочує штат міліції та шукає шляхи до ефективного реформування органів внутрішніх справ. Задля цього була розроблена Концепція розвитку системи МВС України, затверджена постановою Кабінету міністрів України від 24 квітня 1996 року № 456, де передбачалася тісна співпраця міліції з місцевими органами виконавчої влади щодо забезпечення правопорядку на місцях. Також було зазначено, що у містах Києві та Харкові буде проведено експеримент щодо створення підрозділів міліції з охорони громадського порядку з підпорядкуванням їх місцевим органам виконавчої



влади та обласним управлінням органів внутрішніх справ (далі – ОВС), у нормативному документі було визначено назву цих підрозділів – муніципальна міліція. Також за результатами експерименту вирішувалось про створення такої міліції повсюдно [210]. Але, як відомо, експеримент було провалено в першу чергу з організаційної неузгодженості: діяв Закон України «Про міліцію», де про муніципальну міліцію згадки не було, також через непорозуміння стосовно фінансування цих підрозділів.

Подальшого розвитку цей етап набув з прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, де у пункті 39, 40 частині 1 статті 26 зазначено, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради мали вирішуватися питання:

- створення відповідно до закону міліції, яка утримувалася за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету; затвердження і звільнення керівників та дільничних інспекторів цієї міліції;

- заслуховування повідомлень керівника органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівника цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною.

До самоврядних повноважень виконавчих органів рад було віднесено підготовку і внесення на розгляд ради пропозиції щодо створення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про чисельність працівників такої міліції, про витрати на її утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов [212].

Наголосимо, що це було перше законодавче визнання права територіальної громади створювати органи охорони громадського порядку – міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування.

Треба погодитися з думкою Ю. Котнюка, який зауважив, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року в початковій редакції взагалі був спрямований на забезпечення функціонування

«місцевобюджетної» міліції, кількість співробітників якої, за даними цього вченого, за період з 1997 року до 2001 року збільшилася майже у півтора рази, причому особливо інтенсивно цей процес відбувався після 1998 року, коли МВС України скорочувало свої лави, мотивуючи нестачею грошей у держбюджеті, але водночас значна частина співробітників перейшла до фінансування з місцевого бюджету [112].

Відзначимо, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у пункті 2 частині 1 статті 38 до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад відніс, окрім створення місцевої міліції, такі повноваження у сфері охорони громадського порядку:

– здійснення контролю за забезпеченням при проведенні зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів громадського порядку;

– розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності [212].

Також у площині становлення «місцевобюджетної» міліції було схвалено Указ Президента України від 22 січня 2001 року № 29/2001 «Про утворення місцевої міліції» [237], який визначав, що місцева міліція утворюється органами місцевого самоврядування за спільним поданням місцевих державних адміністрацій та 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 й утримується за рахунок коштів місцевого бюджету.

Фактично було дозволено фінансування міліції з місцевого бюджету, як це передбачав Закон України «Про міліцію», але без реальних важелів впливу місцевого самоврядування, тому що ініціатива створення місцевої міліції надавалася виключно місцевим державним адміністраціям, а усі акти органів місцевого самоврядування у цій сфері підлягали узгодженню з МВС України.

Хоча в указі запроваджується поняття «місцева» міліція, але без законодавчого закріплення відповідного положення про створення такої структури говорити не доводиться.

*Другий етап* сучасного періоду пов'язується із законодавчим утвердженням місцевої міліції й прийняттям 4 березня 2004 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції», який вніс відповідні зміни у Бюджетний кодекс України, Закони України «Про міліцію» та «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно зі змінами до Закону України «Про міліцію», він був доповнений статтею 7-1 «Місцева міліція», де зазначалося: «місцева міліція утворюється за рішенням органів місцевого самоврядування на підставі подання місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів рад, погодженого з Міністерством внутрішніх справ України [186].

Завданням місцевої міліції є забезпечення захисту життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян та охорони громадського порядку на відповідній території [290, с. 56].

До складу місцевої міліції входять підрозділи дорожньо-патрульної служби, патрульно-постової служби, служби дільничних інспекторів міліції, а також приймальники-розподільники для неповнолітніх, приймальники-розподільники для осіб, затриманих за бродяжництво, спеціальні приймальники для осіб, підданих адміністративному арешту. У складі місцевої міліції можуть утворюватися й інші підрозділи [259, с. 87].

Місцеву міліцію очолює керівник, який є заступником начальника відповідного управління (відділу) внутрішніх справ з громадської безпеки. Керівник місцевої міліції у встановлені відповідною радою строки звітує перед нею про стан охорони громадського порядку та громадської безпеки на відповідній території.

Призначення і звільнення з посад керівника місцевої міліції, начальників структурних підрозділів і дільничних інспекторів проводиться начальниками головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ України в

Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі за погодженням з відповідною радою.

Чисельність місцевої міліції визначається органом місцевого самоврядування, виходячи з нормативів, затверджених Міністерством внутрішніх справ України [259, с. 88].

Місцева міліція утримується за рахунок коштів місцевих бюджетів» [186].

Проте у зв'язку з економічною та політичною ситуацією в країні, дію цього Закону було призупинено у період 2005–2008 років законами про Державний бюджет України. Так, Л. М. Доля з цього приводу зауважує, що «Верховна Рада України процес утворення місцевої (муніципальної) міліції призупиняла, як було роз'яснено, у зв'язку зі здійсненням заходів щодо реформування місцевого самоврядування та перегляду адміністративно-територіального устрою України» [59, с. 121].

Проте призупинення дії спеціальних законів законами про Державний бюджет України було визнано неконституційним рішенням Конституційного Суду України від 22 травня 2008 року [245], причому у цьому рішенні наголошено про необхідність виконання Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції». Але за умов сформованої централізації бюджетної системи цей закон був остаточно скасований Законом України від 3 червня 2008 року за № 309-VI серед інших законодавчих актів, фінансування яких після рішення Конституційного Суду України за № 10-рп/2008 ускладнилося за умов реальних бюджетно-фінансових механізмів [185].

Про відмову влади від впровадження ідеї муніципальної міліції (поліції) свідчить постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 року № 836, якою було скасовано Положення про місцеву міліцію 2004 року [180] та указ Президента України від 10 жовтня 2008 року за № 916/2008 про скасування указу Президента України «Про утворення місцевої міліції» від 22 січня 2001 року [181].

Заключний етап, який ми назвали *сучасним*, пов'язаний з позбавленням можливості прийняття місцевими радами на пленарних засіданнях рішення про утворення міліції, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, про що були прийняті зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у 2010 році.

Проте, необхідність створення підрозділів муніципальної міліції (поліції) гостро постала під час подій Революції Гідності, тому на сьомому Всеукраїнському Народному Віче 16 січня 2014 року було затверджено План дій Майдану, який у пункті 5 визначив необхідність звернення до органів місцевого самоврядування щодо створення підрозділів муніципальної міліції та загонів Народної самооборони (громадських об'єднань для участі в охороні громадського порядку) з метою забезпечення реалізації народного волевиявлення. Передбачалося покласти на ці підрозділи завдання забезпечення громадської безпеки, боротьби з корупцією, організованою злочинністю, наркоторгівлею, підтримання правопорядку під час виборів. Після чого вказані підрозділи були створені в Києві [278], Львові [280] та інших містах України [30] та діяли до кінця лютого 2014 року.

Сучасний етап триває надалі, докладно він буде розглянутий у 2 та 3 розділах дисертаційної роботи.

Сьогодні, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» до функцій у сфері діяльності муніципальної міліції (поліції) та забезпечення громадського порядку зараховує окремі повноваження сільської, селищної, міської ради:

- заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території;

- встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;

– затвердження порядку переміщення на штрафні майданчики транспортних засобів, припаркованих не у спеціально відведених місцях для паркування транспортних засобів.

Та окремі повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Серед них зазначені самоврядні повноваження:

– здійснення контролю за станом благоустрою населених пунктів,

– прийняття рішень про розміщення, обладнання та функціонування майданчиків для паркування транспортних засобів на вулицях і дорогах населених пунктів, здійснення контролю за дотриманням визначених правилами паркування транспортних засобів вимог щодо розміщення, обладнання та функціонування майданчиків для паркування;

– сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України;

– внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень.

Також делеговані повноваження:

– вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей;

– вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку;

– розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності [213].

Окремі повноваження обласних, районних та міських радах передбачено у статті 87 Закону України «Про Національну поліцію», де зазначено, що вказані органи місцевого самоврядування мають право за результатами оцінки діяльності органу поліції на території відповідної територіальної громади своїм рішенням прийняти резолюцію недовіри керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади. Тобто територіальні громади з впровадженням Національної поліції здобули легітимні можливості впливу на стан громадського порядку на відповідній території. У статті 88 цього закону передбачено обов'язок керівників територіальних органів поліції не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення. Окрім цього зазначено, що керівники територіальних органів поліції з метою підвищення авторитету та довіри населення до поліції систематично інформують громадськість про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень [217, с. 54].

Історичний екскурс підтверджує, що місцева громада має багатий досвід самостійної охорони громадського порядку на своїй території. Тривалий час поліцейська функція на українських землях мала ознаки самоврядування: поєднання колегіальності і єдиноначальності в керуванні поліцейськими апаратами, наявність виборних поліцейських посад, участь населення у виконанні поліцейських функцій і контроль над поліцією в містах [60, с. 35]. Наприклад, за найдавніших часів локальну правоохоронну функцію виконували самі члени общини, за часи Київської Русі та Магдебурзького права – виборні місцевими жителями посадові особи (війт – голова лави та «нічний» бургомістр); у роки Запорізької Січі – самоорганізовані козацькі команди, патрулі, варти; в часи Російської Імперії – виборні караульні в містах, селах –

головні соцькі (десяцькі), старости, воєводи; у роки Тимчасового уряду – керівництво народної міліції також було виборним. Необхідно відзначити й негативний досвід функціонування розрізнених поліцейських сил, які не змогли в певні періоди подолати злочинність. Тому формування підрозділів муніципальної міліції (поліції) повинно відбуватися на основі науково виваженого підходу, з урахуванням історичних моделей цього явища.



### **1.3. Конституційно-правові засади організації та діяльності муніципальної поліції у зарубіжних країнах**

Розглянувши історичні передумови створення муніципальної міліції (поліції) в Україні, вважаємо за потрібне звернутися до досвіду світових країн щодо формування муніципальних підрозділів охорони громадського порядку. Як справедливо зазначає академік Ю. С. Шемшученко, «...розбудова дійсно правової, демократичної соціальної європейської держави неможлива без врахування досвіду розвинених демократій та адаптації його на вітчизняному ґрунті» [295, с. 12]. Це справедливо стосується й становлення муніципальної міліції (поліції), тому необхідно провести глибокий науковий аналіз зарубіжного досвіду в цій сфері, що дозволить визначити статус муніципальної міліції (поліції), сформувати правові основи її організації, розробити механізм переходу до децентралізованих форм охорони громадського порядку.

За загальною думкою науковців у цій сфері, під муніципальною поліцією в зарубіжних країнах розуміються поліцейські формування, підпорядковані та підзвітні органам місцевого самоврядування та фінансуються цими органами.

Сьогодні такі поліцейські формування існують майже у всіх західних країнах, де визнається право населення на здійснення, у тій чи іншій формі, територіального самоврядування [120, с. 72].

Створення муніципальних поліцейських сил побудовано на самоврядній філософії, яку висловив відомий італійський правознавець М. Сфорци, який вважає, що «усі державні функції повинні бути деякою мірою децентралізовані. В іншому випадку вони втрачають ефективність, оскільки уряд просто не здатний урахувати весь комплекс проблем, на які наштовхується влада, обрана населенням на місцях. Це особливо стосується найбільш серйозних проблем національного життєзабезпечення» [319, с. 46].

Наукова література засвідчує, що при організації моделі муніципальної поліції закордоном враховується державний устрій і пов'язаний з ним ступінь

децентралізації соціального керування у державі, географічні, історичні й інші національні особливості.

Український вчений О. С. Проневич виділяє дві моделі організації муніципальної поліції – європейську та американську [216, с. 7]. Частина вчених, серед них і А. М. Кононов, визначають ці моделі як «слабку» та «сильну» відповідно [99, с. 43].

«Слабка», або європейська модель, характеризується тим, що муніципальна поліція зосереджена виключно на охороні громадського порядку та наданні соціальних послуг населенню; вона функціонує поряд з державною поліцією, при збереженні достатньо високого рівня централізації управління, а також визначається всебічною правовою регламентацією власної компетенції.

«Сильна», або американська модель, характеризується відсутністю центрального державного органу, який узгоджував діяльність муніципальної поліції; муніципальній поліції надаються широкі повноваження не тільки з охорони громадського порядку, а й боротьби зі всіма видами злочинності. Також цій моделі притаманна наявність інституту шерифів.

Особливості існування цих моделей муніципальної поліції у західних країнах безпосередньо пов'язані з моделлю управління та побудови поліцейських сил у державі, які за обсягом централізації управління можна поділити на централізовані (Канада, Нідерланди, Іспанія, Італія, Франція, Німеччина), напівцентралізовані (Великобританія) та децентралізовані (Швейцарія, США).

У західній поліцейській ці моделі організації охорони громадського порядку, відповідно, за рівнем їх підпорядкування державній владі, визначаються також як централізована, децентралізована (фрагментарна) й інтегрована [317, с. 13].

Централізованим поліцейським системам притаманна організація «слабкої», чи європейської системи, до американської, чи «сильної» системи, належать напівцентралізовані та децентралізовані моделі управління в державі.

Яскравий приклад функціонування децентралізованих муніципальних

поліцейських формувань – це муніципальна поліція США. Поліцейська система Америки виникла під впливом ідей Декларації незалежності 1776 року і принципів Конституції Америки 1787 року, де визначається велика роль місцевого самоврядування. Крім правоохоронних агенцій федерального рівня, у кожному штаті Америки, крім Аляски, є незалежні правоохоронні формування (поліція штату, патруль штату, департамент громадської безпеки). Муніципалітети, у свою чергу, мають свої поліцейські формування. Створення муніципальної поліції в США регламентується місцевим законодавством [88, с. 34]. Поліція штатів та інших адміністративних одиниць незалежна від федеральної поліції і на неї покладається забезпечення виконання законів штату, рішень окружних або місцевих органів влади [85 с. 37; 113, с. 11]. Правоохоронні організації місцевого рівня представлені поліцейськими відомствами у містах і поселеннях, шерифами у графствах [85, с. 37]. Чисельність працівників муніципальної поліції у США значно перевищує чисельність федеральної поліції, найбільші муніципальні органи нараховують десятки тисяч працівників. Так, у поліції Нью-Йорка проходять службу майже 40 тисяч осіб, у поліцейському департаменті Чикаго – 13 тисяч працівників [35, с. 16]. Керівники муніципальної поліції, зазвичай, затверджуються на посаду мером або обираються міськими радами [85, с. 39–40]. Практично половина поліцейських департаментів муніципалітетів обслуговують міста з населенням близько 100 тисячі мешканців [85, с. 40]. Прикметною особливістю функціонування поліції США є інститут шерифів [88, с. 31]. Історично склалося, що ця посада є виборною, населення графств обирає шерифів на строк від двох до чотирьох років. Юрисдикція шерифа формально поширюється тільки на територію округу, але у зв'язку з процесом урбанізації, шерифи фактично очолюють поліцейські агентства міського типу (наприклад Лос-Анджелес) та поліцейські агентства в ряді сільських графств [47, с. 111; 154, с. 36]. Шериф є дієвою силою у реалізації правоохоронних функцій, і виконує переважно адміністративні й поліцейські функції, підтримує громадський порядок, забезпечує роботу місць утримання затриманих та заарештованих, що

розташовані на території юрисдикції, забезпечує порядок в суді та виконання рішень суду, стежить за дотриманням законодавства штату [152, с. 48].

Але зауважимо, що в США деякі риси централізації простежуються у відносинах муніципальної поліції з федеральною – Федеральне бюро розслідувань (далі – ФБР), яке має юрисдикцію на всій території країни. Агенти ФБР мають право взяти до свого провадження будь-яку справу, якщо вважатимуть, що вона зачіпає інтереси декількох штатів чи інтереси держави загалом. Також ФБР контролює діяльність муніципальної поліції у сфері забезпечення детального розслідування вчинених злочинів і правопорушень, надає допомогу поліції штатів та окремих міст у їх розслідуванні, сприяє підвищенню рівня такого розслідування. У США існує чітка система поділу юрисдикції між федеральними та муніципальними силами поліції, яка зазначена у Федеральному кримінальному кодексі [250, с. 56].

Єдиною на сьогодні європейською державою з децентралізованим управлінням поліцейськими силами є Швейцарія, де існує розвинута муніципальна поліція, яка діє на принципах місцевого самоврядування. У Швейцарії поліцейська система складається з Федерального управління поліцією, кантональних поліцейських сил та муніципальної (комунальної) поліції. Федеральне управління поліції не має силових органів, а покликане, здебільшого, забезпечувати координування й інформування поліцейських сил кантонів [313]. Чисельність, принципи функціонування кантональних поліцейських сил визначають кантональні органи влади, усього у Швейцарії нараховується 26 кантональних корпусів поліції та більше ніж 100 підрозділів поліції в громадах [257, с. 15]. Найчисельнішою муніципальною поліцією є міська поліція Цюріха, яка нараховує близько 2100 співробітників [320]. Муніципальна поліція наділена широкими повноваженнями: охорона консульств (їх у Цюріху 60), охорона громадського порядку, власності, проведення кримінального розслідування та слідства, боротьба з наркозлочинністю, здійснює перевірку дотримання закону про міграцію та інші. Також до муніципальної входить водна, транспортна поліція, поліція моралі. Щоб

виконувати такий обсяг завдань, у муніципальній поліції Цюріха створено вісім департаментів.

Система органів правопорядку Великобританії має досить децентралізовану систему, яка складається з незалежних формувань поліції місцевого самоврядування та поліції столиці держави (Скотланд-Ярд). Але деякі риси централізації з'явилися ще у 1835 року, коли парламент видав «Акт про муніципальні корпорації», згідно з яким рада кожного міста, що має поліцейський загін, повинна була створювати на виборній основі сторожовий комітет, який наділявся правом видавати інструкції для членів поліції і визначати їх обов'язки [88, с. 43]. Потім у 1856 році було прийнято закони про регіональну поліцію Англії та Уельсу, а у 1957 році – поліції Шотландії. Ці закони передбачали створення на місцях інспекторів міністерства внутрішніх справ Великобританії, які контролюють роботу місцевих поліцейських формувань [117, с. 10]. Треба розуміти, що похибки в сторону централізації пов'язані із зростанням тероризму та терористичних угруповань, а також із розвитком міжнародної злочинності [79, с. 78], які повністю розрізнені поліцейські сили муніципалітетів не в змозі подолати.

Тому міністру внутрішніх справ Великої Британії було надане право:

- визначати загальну кількість поліцейських сил і їх розподіл за поліцейськими формуваннями;
- затверджувати рішення місцевих органів влади про об'єднання поліцейських формувань;
- схвалювати чи відхиляти призначення начальників поліцейських формувань – головних констеблів та їх помічників;
- вимагати від муніципалітетів надання звітів про роботу муніципальної поліції;
- контролювати роботу муніципальної міліції проводячи щорічне інспектування їх роботи [151, с.16].

Фінансування діяльності муніципальної поліції Великобританії здійснюється зі спеціального поліцейського фонду, який складається з двох

основних частин: перша утворюється з прибутків, що отримують муніципалітети від збору місцевих податків, а також з деяких інших локальних джерел; інша (50% встановлених видатків) вноситься урядом. Виплата другої частини асигнувань здійснюється казначейством за поданням МВС й державного секретаря Шотландії, але за умови, що діяльність місцевої влади відповідає критерію ефективного поліцейського обслуговування, а також якщо надається у необхідних випадках допомога іншим поліцейським загонам. [50, с. 86].

Іншою умовою надання матеріальної допомоги муніципалітетам є дотримання встановлених стандартів утримання поліції, а також у своєчасних виплатах особовому складу. Підставою для скорочення фінансування місцевого поліцейського загону графства або міста може слугувати визнання роботи місцевої влади будь-якого району малоефективною або незадовільною [304, с. 64].

Оскільки Україна належить до централізованої системи управління правоохоронними силами, логічно зосередитись на вивченні європейської, або «слабкої» моделі функціонування муніципальної поліції, що існує у європейських державах.

Така модель притаманна низці держав, у межах яких відповідальність за стан охорони громадського порядку поділяють між собою держава та органи місцевого самоврядування. У цих країнах досі децентралізація теж мала фрагментарний характер, але протягом останніх кількох десятиріччь набуло розвитку самоврядування у сфері охорони громадського порядку та почала створюватися муніципальна поліція, яка функціонує поруч з державною поліцією та взаємодіє з нею.

У Німеччині відродження муніципальної поліції сталося відносно недавно, що пов'язано з об'єднанням Німеччини та розвитком децентралізації влади. Треба відзначити особливості правоохоронної системи Федеративної республіки Німеччини (далі – ФРН), яка вміщує два рівні: федеральний і суб'єктів федерації – земель [218, с.12]. У частині земель (Нижня Саксонія, Саарланд, Шлезвінг-Гольштейн) поліція більшості є державною, в інших

(Північна Рейн-Вестфалія, Баварія, Гессен) створена муніципальна поліція [130, с. 78]. Взаємодія обох рівнів регулюється угодами між Міністерством внутрішніх справ Німеччини та Міністерствами внутрішніх справ земель, а також через постійно діючу Раду міністрів внутрішніх справ земель [115, с. 57].

Наприклад, у місті Кельні (Північна Рейн-Вестфалія) підрозділи муніципальної поліції були створені 13 травня 2004 року. Передумовами їх створення, виходячи з «Положення про поліцію громадського порядку міста Кельна», було те, що громадяни Кельна не відчували себе на вулицях міста в безпеці, у місті почастішали кишенькові, квартирні крадіжки і грабежі. Міською радою Кельна були прийняті «Положення про поліцію громадського порядку міста Кельна». Згідно з Положенням муніципальна поліція здійснює охорону громадського порядку та попереджує правопорушення у громадських місцях. Створення муніципальної поліції було покликано звільнити державну поліцію від зазначених функцій і зосередити їх увагу на виконанні обов'язків з розкриття злочинів. Муніципальна поліція міста Кельн діє як допоміжна поліція, яка надає допомогу державній поліції, забезпечує виконання рішень муніципалітету щодо забезпечення громадського порядку на території міста.

Рішення органу місцевого самоврядування на прикладі міста Кельна свідчить про свідомий крок до переосмислення підходу до забезпечення громадського порядку на території муніципалітету і створює умови до розуміння, що власна безпека та громадський порядок – у руках самих громадян. Згідно з текстом Положення про створення муніципальної поліції місцеві органи влади під час організації діяльності муніципальної поліції суворо дотримуються поділу повноважень між державною і муніципальною поліцією. Так, діяльність муніципальної поліції Кельна зосереджена в таких напрямках: забезпечення громадського порядку під час масових заходів; гарантування безпеки дорожнього руху; розгляд справ про дорожньо-транспортні пригоди; діяльність патрульно-постової служби з охорони громадського порядку; охорона власності громадян та комунальної власності. Муніципальна поліція в цьому місті забезпечується уніформною, яка ідентична уніформі державної поліції, і

відрізняється тільки відзнаками (шевронами з гербом міста та вказівкою «міська поліція») [305].

Також можна навести приклад створення муніципальної поліції в місті Дармштадт Німеччини (земля Гессен), яка була створена 18 грудня 2007 року, коли місцевою радою була прийнята «Програма заходів з попередження правопорушень і підтримки законності і порядку». Поштовхом до створення муніципальної поліції був той факт, що заходи, що вживаються державними органами правопорядку, не були достатніми, щоб підтримувати громадський порядок в місті на належному рівні: почастишали скарги населення про настирливе жебрацтво на вулицях міста, забруднення навколишнього середовища, руйнування пам'ятників і вандалізм, скупчення безхатченків та осіб, які вживають наркотики на площах міста. Мер міста Дармштадт Вальтер Хоффман так прокоментував створення муніципальної поліції: «Програма регулює належним чином проблеми, пов'язані зі станом громадського порядку в місті, забезпечує баланс між толерантністю і соціальною відповідальністю, між свободою і безпекою. Можливість громадян міста Дармштадт відчувати себе в безпеці і не боятися перебувати в громадських місцях є пріоритетним завданням». Муніципальна поліція міста Дармштадт працює у взаємодії з державною поліцією і, згідно з рішенням міської ради, виконує функції: контролю за дотриманням екологічного законодавства та санітарних правил (наприклад: запобігання незаконним звалищам, вигулу домашніх тварин у невстановлених місцях, забруднення природи); контролю за дотриманням законодавства про міграцію (наприклад: перевірка правового режиму перебування іноземців, виконання депортації); забезпечення громадської безпеки та громадського порядку (наприклад: підтримка порядку під час масових заходів, патрулювання вулиць, поміщення психічно хворих людей в психіатричні установи); охорона приватної та комунальної власності (наприклад: недопущення діяльності «графіті»); дотримання підприємницького законодавства і перевірка дотримання правил торгівлі (наприклад: виявлення нелегальної зайнятості населення, перевірка діяльності індустрії туризму,



діяльності підприємств, пов'язаних з букмекерським бізнесом). Для виконання покладених на неї функцій співробітники муніципальної поліції наділені повноваженнями співробітників державних правоохоронних органів. Співробітники муніципальної поліції проходять навчання як співробітники державної поліції, носять уніформу встановленого місцевою радою зразка [303].

Серед європейських держав також можна виділити досвід Франції, де з 1983 року уряд країни надав право муніципалітетам створювати власні підрозділи з охорони громадського порядку. Це стало можливим після низки реформ територіального самоврядування, які відчутно зменшили ступінь централізації державної поліції. На думку вчених, становлення муніципальних поліцейських формувань у цій країні було пов'язано з дефіцитом місцевих бюджетів, однак платники податків, що були незадоволені діяльністю національної поліції, з розумінням поставилися до збільшення цільових «поліцейських» витрат [8, с. 7]. У Франції муніципальні підрозділи нечисленні, створюються в містах з населенням понад десять тисяч осіб і повністю утримуються за рахунок органів місцевого самоврядування. Функції муніципальної поліції, як для держави з централізованим управлінням, обмежені і зведені тільки до охорони громадського порядку. Французька муніципальна поліція діє у тісному взаємозв'язку з Національною поліцією Франції.

В Італії муніципальна поліція відіграє невелику роль щодо здійснення функцій з охорони громадського порядку, підтримки безпеки дорожнього руху, виконання рішень місцевого самоврядування в межах території громади.

Також в Іспанії муніципальна поліція виступає як своєрідний дублер і резерв національної поліції, створюється у невеликих муніципалітетах з населенням від п'яти до двадцяти тисяч осіб [87, с. 254]. Вона наділена суворо визначеним обсягом повноважень: охорона громадського порядку, нагляд за безпекою дорожнього руху, виконання розпоряджень органів місцевого самоврядування. Муніципальна поліція Іспанії сприяє національним поліцейським силам під час проведення заходів із боротьби зі злочинністю, самостійно оперативно-розшукові та інші заходи не вживає. Після надходження

в підрозділи муніципальної поліції інформації про скоєний злочин, вони повинні негайно ужити відповідних заходів щодо запобігання, припинення та розкриття злочину, одночасно повідомивши про це органи національної поліції. Після збору матеріалів про правопорушення передають їх до органів державної поліції.

Особливості законодавства Нідерландів передбачають, що створення муніципальної поліції вирішується за підсумками переговорів голови місцевого самоврядування та міністра внутрішніх справ країни. У зв'язку з труднощами узгодження створення цих органів, муніципальна поліція є нечисленною і створена не у всіх муніципалітетах.

Варіативний підхід до створення муніципальних поліцейських сил передбачений у Канаді. Муніципальна поліція Канади діє поряд з федеральною і провінційною поліцією. Федеральна поліцейська служба – це Королівська канадська кінна поліція, яка забезпечує застосування федеральних законів на всій території Канади. На всій території держави та у всіх провінціях, за винятком Онтаріо і Квебеку, де є власні провінційні поліцейські підрозділи, місцеві органи влади укладають угоди з федеральним урядом щодо дій Королівської канадської кінної поліції з охорони громадського порядку на їх території як провінційного та муніципального поліцейського підрозділу [43, с. 979]. Управління працівниками Королівської канадської кінної поліції, що здійснює охорону правопорядку як на федеральному, так і на провінційному рівні, є компетенцією лише федерального уряду. Це обмежує можливість провінцій, що мають угоди з такою поліцією, контролювати її дії як провінційної поліцейської служби. Те саме стосується і сфери дії провінційного законодавства, яке здійснює цивільний контроль за поліцейськими службами і поширюється на муніципальні поліцейські служби [85, с. 41]. В Онтаріо і Квебеці є власні поліцейські служби – провінційна поліція, принципи управління якими визначено провінційними нормативними актами [85, с. 41]. Провінційні поліцейські служби (самостійно або у співпраці з Королівською канадською кінною поліцією) патрулюють головні траси провінції, виконують поліцейські функції в сільській місцевості і невеликих містах [85, с. 42]. Загалом

муніципалітети мають три варіанти: можуть створити власну поліцейську службу, приєднатися до вже існуючої муніципальної служби (об'єднатися) або укласти угоду з провінційною поліцейською службою чи Королівською канадською кінною поліцією [85, с. 42; 43, с. 981].

Невдалі спроби створення децентралізованих поліцейських підрозділів ілюструє Японія, де в середині ХХ століття замість загальнодержавної поліції були створені муніципальні поліцейські формування: міська та сільська поліції. Однак, із часом така система себе не виправдала, основними проблемами були: складнощі з утриманням сільської поліції, відсутність чіткого розподілу відповідальності за стан правопорядку між державними органами влади і незалежною від них комунальною поліцією тощо [85, с. 43]. Нерозв'язаність цих проблем у Японії привела до змін у поліцейській системі – об'єднання міської та сільської поліцій у поліцію префектур та фактична відмова від муніципальної поліції. У результаті цих перетворень координація діяльності поліції префектур була покладена на центральні органи влади: Комісію громадської безпеки Японії, що контролює роботу поліції і Національне агентство поліції, яке безпосередньо організовує діяльність поліції [255, с. 57]. Як відзначив відомий учений А. М. Кононов, аналіз процесу еволюції в поліцейській системі Японії приводить до висновку, що в «умовах відсутності демократичного досвіду в роботі органів публічної влади різкий перехід від тоталітарної системи до децентралізованої моделі організації поліцейської системи може привести до негативного результату в охороні правопорядку. Це зобов'язує проявляти особливу обережність та неквапливість під час вирішення питань реорганізації системи органів охорони порядку» [101, с. 72].

Вивчивши наукову літературу з цієї проблематики, зазначимо, що організаційно-правова самостійність муніципальної поліції у цих країнах не звільняє її від обов'язків суворо дотримуватися вимогам загальнонаціонального та регіонального законодавства, а також надавати в «центр» інформацію про свою діяльність [9, с. 47; 153, с. 24]. Зазначимо, що контроль за муніципальною поліцією в країнах децентралізованої правоохоронної системи покладається на

органи та посадових осіб місцевого самоврядування [9, с. 48]. Водночас наявний нагляд з боку державних поліцейських органів (Велика Британія, ФРН) чи спеціально створених органів – поліцейських комітетів, рад, утворених представниками місцевих та регіональних влад (США).

У ході вивчення структури муніципальної поліції було відзначено, що основну частину муніципальних поліцейських складає патрульна служба, за різними оцінками – від 60 до 90 % [302, с. 186], яка виконує практично всі покладені на неї функції.

Також значну роль у діяльності муніципальної поліції відіграють «некримінальні» функції, серед них: психологічна допомога жертвам насильства; виховна робота з населенням; участь у залагодженні побутових конфліктів; порятунок постраждалих від нещасних випадків; консультативні та довідкові служби та інше. Ця діяльність отримала загальноприйнятту серед науковців назву «комунальна діяльність поліції». Як очікується, концепція комунальної діяльності стане в ХХІ столітті основною філософією діяльності муніципальної поліції, оскільки її реалізація вирішити такі споконвічні проблеми, як інформаційний вакуум навколо поліції, її відірваність від населення, авторитет та повага поліцейських у суспільстві, зробить населення і поліцію надійними соціальними партнерами [101, с. 83].

Щодо посади начальника муніципальної поліції, то він у більшості країн призначається органами місцевого самоврядування. Проте у деяких країнах (Франція, Італія) кандидатуру претендента необхідно погоджувати з національними поліцейськими органами. У США традиційно до виборної демократії громадяни обирають начальників невеликих поліцейських підрозділів і шерифів.

Специфіка організації муніципальної поліції пов'язана з її фінансуванням, яке, в основному, здійснюється з місцевих бюджетів та спеціальних державних дотацій, що надаються на прохання органів місцевого самоврядування, також залучаються приватні пожертвування. У більшості країн витрати на муніципальну поліцію складають від 25 до 40 % місцевих бюджетів

(найбільші у США, Великій Британії, Італії, Франції й Канаді).

Прийняття на роботу службовця муніципальної поліції здійснюється на підставі контракту між ним і органом місцевого самоврядування, з урахуванням того, що вони перебувають на службі у членів територіальної громади.

У зв'язку з тим, що підрозділи муніципальної служби нечисельні, перед кожним муніципальним поліцейським висувається завдання бути кваліфікованим професіоналом, самостійно та оперативно вирішувати широке коло завдань [10, с. 12]. Тому практично у всіх зарубіжних країнах підготовка муніципальних службовців здійснюється на державному рівні та включає первісну підготовку, підвищення кваліфікації та підготовку керівників муніципальної поліції [239, с. 35].

Викликає науковий інтерес і функціонування муніципальної поліції у державах пострадянського простору – Польщі, Угорщині, Латвії, Естонії, Молдові, Казахстані та Російській Федерації.

Децентралізація в галузі громадського порядку в Польщі призвела до створення муніципальних органів громадського порядку, які в містах отримали назву міської варти (польск. *Straż Miejska*). Зараз такі органи існують у столиці Польщі у місті Варшава, також у містах Вроцлав, Люблін та інших містах. У сільських та селищних, та невеличких міських органах місцевого самоврядування (гмінах) вони отримали назву гмінна варта (польск. *Straż gminna*). Зараз такі органи існують у територіальних громадах Прущ-Гданський, Камениця Польська, Члухуві, Плужніца.

Правовою основою муніципальної поліції є Закон про гмінну (муніципальну) варту від 29.08.1997 в якому зазначено, що муніципальна поліція створюється органом місцевого самоврядування після консультацій та погодження з начальником воєводської (обласної, столичної) державної поліції, про створення муніципальної поліції повідомляється воєвода [15, с. 257]. У разі неотримання згоди, місцева рада може створити муніципальну варту після 14 днів з надання заяви про її створення [311]. Тобто в Польщі створення муніципальної поліції носить повідомний характер. Сусідні гміни (територіальні

громади) в свою чергу можуть створювати об'єднану муніципальну поліцію.

Фінансується муніципальна поліція повністю з місцевого бюджету. Муніципальні поліцейські (вартіві) виконують завдання по підтриманню громадського (публічного) порядку, контролю за дорожнім рухом, профілактиці правопорушень, охороні комунального майна та контролю за виконанням рішень відповідної міської ради. Для регламентування діяльності муніципальної поліції (варти) місцеві ради затверджують статuti муніципальної варти.

Для виконання своїх функцій польська муніципальна поліція має право застосовувати заходи примусу, а саме: фізичний вплив (силу), спеціальні засоби та, починаючи з 2013 року, вогнепальну зброю. Законом Польщі про застосування заходів прямого примусу та вогнепальної зброї від 24.05.2013 передбачено порядок зберігання, носіння вогнепальної зброї, а також її застосування і використання [322]. Законодавство Польщі передбачає суворі вимоги до підготовки муніципальних поліцейських, умов зберігання вогнепальної зброї, тому відповідний сертифікат (дозвіл на використання вогнепальної зброї) отримують від МВС Польщі не всі органи місцевого самоврядування в яких було створено муніципальну поліцію.

Чисельність муніципальної поліції неоднакова, наприклад у місті Варшава працює 1918 муніципальних поліцейських, в структурі муніципальної поліції створено три підрозділи: профілактики, управління та логістики. У невеликому містечку Пружкові працює всього 30 співробітників, основа форма діяльності яких передбачає забезпечення громадського порядку шляхом відеоспостереження та здійснення велопатрулів в місті [146].

Але діяльність муніципальної поліції у деяких територіальних громадах визнається малоефективною та дорогою, що призвело до ліквідації муніципальної поліції у 12 територіальних громадах (Сталева Воля, Щирка, Закрочиме, Зоря та інші). Основана претензія територіальної громади до муніципальних поліцейських – дублювання функцій державної дорожньої поліції, акцент на фіксуванні порушень правил дорожнього руху, а саме перевищення швидкості за допомогою спеціальних приладів (радарів) та

порушення правил паркування. Діяльність муніципальних поліцейських в цих територіальних громадах була зосереджена на стягуванні штрафів з водіїв, а забезпеченню громадського порядку та безпеки в громадських місцях вони уваги не приділяли, чистотою вулиць і благоустроєм не займалися, тому отримали негативну оцінку жителів. Члени вказаних територіальних громад вважають, що утримання муніципальної поліції досить затратно для місцевих бюджетів, вивільнені кошти після ліквідації муніципальної поліції треба спрямувати на фінансування програм профілактики злочинності в місті та на впровадження додаткових патрулів державної поліції [323].

Польський досвід свідчить, що діяльність муніципальної поліції необхідно зосередити на охороні громадського порядку та наділити поліцейських більшими повноваженнями в цій сфері. У цьому сенсі можна провести паралелі з новоствореною патрульною поліцією основу діяльності якої становить концепція «поліція та громада» та першочерговими завданнями якої є забезпечення публічного порядку і громадської безпеки [197], але сьогодні зусилля цієї служби зосереджені на забезпеченні безпеки дорожнього руху та контролі за дотриманням правил паркування.

В Угорщині, до прийняття Закону Угорщини про поліцію 1994 року, як зазначає Є. К. Димовне, розуміння децентралізації, тобто збереження для централізованої державної поліції певних обов'язків, але передача функцій з охорони громадського порядку муніципальної поліції, здавалося досить привабливим. Проте, Законом про поліцію не було внесено фундаментальних змін в організаційну структуру поліції з трьох основних причин: місцева влада не хотіла брати на себе додаткові обов'язки без відповідної фінансової підтримки; вище керівництво поліції переконувало у необхідності збереження централізованої системи, «будучи вкрай зацікавленими у збереженні своєї влади й свого соціального статусу»; а політики й суспільство вважали, що для ефективної охорони громадського порядку в новій криміногенній обстановці необхідна «організація, подібна армії» [58, с. 64].

В той період ідея децентралізації не була впроваджена в життя, не

дивлячись на те, що Закон Угорщини «Про місцеве самоврядування» покладає на місцеві органи влади завдання з підтримки громадської безпеки на місцях, Закон про поліцію говорить, що поліцейські завдання – виняткова державна функція [244, с. 65].

Також Закон про поліцію надавав в деяких питаннях органам місцевого самоврядування дуже слабкі повноваження, такі як, наприклад: право «висловлювати свою думку» з певних питань (відкриття або ліквідація місцевих поліцейських ділянок або призначення керівників цих ділянок); обов'язок поліції «інформувати муніципалітети» про вжиття заходів, що впливають на загальні умови життєдіяльності місцевих жителів; або право муніципалітетів «спостерігати» за певними поліцейськими діями [293, с. 355].

Реформування місцевого самоврядування призвело до прийняття у 2012 році Закону Угорщини СХХ. 2012, та до осіб, що виконують функції правоохоронних органів були віднесені поряд з природоохоронними інспекторами та інспекторами охорони лісогосподарства – муніципальні органи правопорядку [301]. Згідно із статтею 3 Закону «органи місцевого самоврядування можуть впроваджувати муніципальні правоохоронні органи, як окрему юридичну особу з власним бюджетом, а в декількох громадах можуть утворюватися асоціації муніципальних правоохоронних органів». У вказаному Законі зазначені вимоги до муніципального поліцейського – це громадянин Угорщини, якому виповнилось 18 років, у якого відсутня судимість та який має відповідну кваліфікацію. Також зазначено, що муніципальні поліцейські мають право застосовувати заходи примусу: фізичну силу та спеціальні засоби, проте правом застосовувати вогнепальну зброю вони не наділені.

Першими в Угорщині після проведення реформи децентралізації було створено 01 квітня 2013 року муніципальну поліцію у місті Мішкольц (населення 164 тисячі осіб). Підрозділ муніципального органу правопорядку (угор. Miskolci Önkormányzati Rendészet) нараховує в своєму складі 90 осіб, які мають однострій, особисті жетони. Основна функція мішкольської муніципальної поліції є охорона громадського порядку, вони діють поряд з



національною поліцією та допомагають їм [308]. Наразі функціонування муніципальної поліції в місті Мішкольц має позитивні результати, що підтверджується зниженням вуличної злочинності на 42 % [306].

У 1990 році в Латвії за західним зразком були створені органи муніципальної поліції. Створення муніципальної поліції в Латвії є правом місцевої громади, яке було закріплено в Законі про місцеве самоврядування в 1994 році. Так згідно статті 15 пункту 12 закону Латвії про місцеве самоврядування від 19.05.1994 року однією з автономних муніципальних функцій органів місцевого самоврядування є участь у забезпеченні громадського порядку, боротьбі з пияцтвом і розпустою [312].

У цей же час у всіх районах Риги почалося формування муніципальних органів охорони громадського порядку і 01 липня 2003 року вони були об'єднані у Ризьку муніципальну поліцію (латв. Rīgas Pašvaldības policija) [316]. Сьогодні ризька муніципальна поліція є найбільшим муніципальним закладом Латвії, який складається з більш ніж 1000 співробітників.

Повсякденна робота Ризької муніципальної поліції включає в себе: забезпечення громадського порядку та безпеки; цілодобове реагування на екстрені виклики, для чого створено оперативний підрозділ та управління: Центром відеоспостереження в місті, забезпечення безпеки неповнолітніх в межах міста, забезпечення громадського порядку та безпеки на муніципальних пляжах, забезпечення дотримання положень адміністративного законодавства та рішень та правил, прийнятих Ризькою думою, розгляду заяв, скарг і пропозицій [247].

Згідно із розділом 6-1 Закону Естонії про місцеве самоврядування місцева влада може створювати муніципальні правоохоронні органи, основним завданням яких є участь в підтримці громадського порядку і здійсненні нагляду за виконанням рішень місцевих органів влади на адміністративній території міста. Фінансування муніципальної міліції (поліції) здійснюється з муніципального бюджету. У своїй діяльності муніципальні поліцейські

співпрацюють з іншими місцевими органами влади, державними органами, державною поліцією, юридичними особами, громадянами та їх об'єднаннями. Цікаво відзначити, що в Законі вказано, що співробітники муніципальної поліції повинні носити уніформу та знаки місцевого самоврядування такого зразку, щоб їх можна було відрізнити від службовців державної поліції.

Підпорядкованість, юрисдикція і конкретні завдання муніципальної поліції визначаються статутом муніципальної поліції, який затверджується відповідною місцевою радою [307].

У місті Таллінн муніципальна поліція (ест. Tallinna Munitsipaalpolitsei Amet – MuPo) діє з 2003 року, всього працює 160 співробітників. На сьогодні муніципальна поліція діє на підставі Статуту муніципальної поліції м. Таллінна від 12.11.2014 року, який було прийнято у зв'язку з внесенням змін до Закону про охорону громадського порядку від 29.06.2014 року. Згідно Статуту департамент муніципальної поліції виконує такі основні завдання: нагляд за виконанням рішень територіальної громади, а також у межах повноважень законодавства та виконання провадження у разі їх порушення; охорона муніципальної власності; участь у забезпеченні громадського порядку під час проведення заходів у міських закладах Таллінна та публічних місцях; формування бази даних проступків та інших реєстрів та баз даних, необхідних для виконання завдань муніципальної поліції; розробка локальних правових актів, що входять в компетенцію департаменту муніципальної поліції; профілактична робота в частині проступків, що входять до компетенції муніципальної поліції; передача інформації міським відомчим установам про необхідність застосування адміністративно-примусових заходів [321].

Інша модель муніципальної поліції у Молдові (молд. Poliția Municipiului). Згідно із Законом Республіки Молдови «Про поліцію» від 18 грудня 1990 року в період до 27 грудня 2012 року національна поліція поділялася на державну і муніципальну [148]. Згідно із Положенням про муніципальну поліцію Головного інспекторату поліції Міністерства внутрішніх справ [144] «муніципальна поліція виконує свої обов'язки по охороні громадського порядку і боротьбі із

злочинністю адміністративно-територіальної одиниці, підпорядковується Головному інспекторату поліції Міністерства внутрішніх справ та органам місцевого самоврядування. Муніципальна поліція фінансується з бюджетних і позабюджетних коштів органів місцевого самоврядування згідно з нормами, передбаченими відомчими нормативними актами МВС і рішеннями органів місцевого самоврядування. Начальник муніципальної поліції (начальник поліцейського посту, начальник поліцейської дільниці) призначається на посаду і звільняється з посади місцевою радою за пропозицією голови місцевої ради і приступає до виконання службових обов'язків після затвердження міністром внутрішніх справ».

До складу муніципальної поліції входили: начальник муніципальної поліції; начальник поліцейського поста; дільничні інспектори поліції; патрульно-постова служба; служба дорожньої поліції (інспектори з нагляду і дотримання безпеки дорожнього руху); служба обліку та документування; служба у справах неповнолітніх; служба моралі; дозвільна система; спеціальні установи (фільтраційні центри, приймальник-розподільник для дітей).

Зрозуміло, що підпорядкування муніципальної поліції керівництву державної поліції не надавало можливості органам місцевого самоврядування впливати на стан громадського порядку, а вказаним законом було тільки перекладено на територіальну громаду тягар фінансування частини підрозділів державної поліції, які мають назву «муніципальна поліція».

Також, у відповідності до Закону Республіки Молдова № 436 від 28.12.2006 року «Про місцеве самоврядування» [147] до повноважень місцевої ради відноситься: сприяння забезпеченню громадського порядку, приймання рішення з питань діяльності муніципальної поліції, внесення пропозиції щодо вдосконалення її діяльності. У законі також передбачено особливий порядок діяльності поліції у столиці Молдови місті Кишиневі. Так, заступник начальника поліції міста Кішинев, відповідальний за громадський порядок призначається та звільнення за згодою або пропозицією органу місцевого самоврядування Кишинева. Окрім того територіальні підрозділи поліції інформують органи

місцевого самоврядування (регулярно або на їх вимогу) про стан злочинності, про заходи щодо попередження та розкриття злочинів, щодо підтримання громадського порядку та безпеки. Також територіальні органи поліції можуть звертатися до органів місцевого самоврядування за сприянням з питань, пов'язаних із заходами по боротьбі зі злочинністю та підтриманням громадського порядку та безпеки у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Органи місцевого самоврядування можуть фінансувати деякі заходи територіальних підрозділів поліції, пов'язані із забезпеченням громадського порядку і безпеки на території, з власних бюджетів [111].

27 грудня 2012 року був скасований Закон «Про поліцію» та було прийнято Закон Республіки Молдови № 320 «Про діяльність поліції та статус поліцейського». В статті 11 Закону зазначено, що поліція складається з поліції з боротьби зі злочинністю (кримінальна поліція) і поліції публічного порядку, тобто муніципальна поліція з структури поліції Республіки Молдови була виключена.

У Республіці Казахстан муніципальна поліція (каз. Жергілікті полиция) побудована за схожими принципами існування муніципальної поліції в Молдові. Вона розпочала свою діяльність з 01 січня 2016 року у зв'язку з набуттям дії Закону «Про внесення змін і доповнень у деякі законодавчі акти з питань діяльності місцевої поліцейської служби» від 2 листопада 2015 року. Крім того, постановою Уряду № 1142 від 30 грудня 2015 року затверджено Положення про місцеву поліцейську службу, яке визначає основні завдання, функції, права і обов'язки, а також компетенцію місцевих виконавчих і представницьких органів у питаннях організації діяльності муніципальної поліції. В муніципальну поліцейську службу було передано підрозділи дільничних інспекторів поліції, підрозділи поліції у справах неповнолітніх, дорожньо-патрульної та природоохоронної поліції, поліції із захисту жінок від насильства, приймальників-розподільників і спеціальних приймальників. Діяльність місцевої поліцейської служби в Казахстані здійснюється за такими основними напрямками: профілактика правопорушень; охорона громадського порядку;

забезпечення безпеки дорожнього руху; попередження і припинення кримінальних правопорушень; провадження по справах про адміністративні правопорушення і досудове розслідування у протокольній формі щодо кримінальних проступків. Причому муніципальна поліція (місцева поліцейська служба) входить до складу адміністративної поліції органів внутрішніх справ Республіки Казахстан, тому роль органів місцевого самоврядування у керівництві муніципальної поліції незначна. До компетенції цих органів (маслихатів), згідно із Законом Республіки Казахстан від 23 січня 2001 року «Про місцеве державне управління і самоврядування в Республіці Казахстан», належить: погодження кандидатури на посаду керівника місцевої поліцейської служби органів внутрішніх справ за поданням акима, розгляд звітів керівників місцевої поліцейської служби органів внутрішніх справ та оцінка їх діяльності.

Фінансування муніципальної поліції здійснюється із місцевого бюджету областей, міст республіканського значення, столиці Республіки Казахстан.

У Російській Федерації (далі – РФ) проблемі створення муніципальної міліції (поліції) приділяється значна увага, у зв'язку з тим, що здійснення охорони громадського порядку органами місцевого самоврядування закріплено у положеннях Конституції РФ [103], а державі відведена роль забезпечення охорони громадського порядку, тобто створення умов для його здійснення. З метою створення правових, організаційних і матеріальних основ для реалізації функції охорони громадського порядку органами місцевого самоврядування було проведено експеримент у 88 муніципальних утвореннях в 10 суб'єктах РФ впродовж 1999 року [150]. Підсумком проведення експерименту повинен був бути прийнятий закон про муніципальні органи охорони громадського порядку, проте слабе наукове опрацювання методичного, правового та фінансового забезпечення функціонування муніципальних підрозділів охорони громадського порядку не привело до належного результату, але оголило існуючі проблеми.

Наступним етапом легалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування стало прийняття закону РФ від 6 жовтня 2003 року «Про загальні засади організації місцевого самоврядування в Російській Федерації»,

який визначив, що з 1 січня 2006 року до питань місцевого значення віднесена організація охорони громадського порядку на території муніципального району (міського округу).

На виконання цих положень було запропоновано законопроект, яким передбачалося створення на базі Міністерства внутрішніх справ РФ чотирьох структур: федеральна поліція, федеральна служба розслідування, національна гвардія та муніципальна міліція. Згідно зі статтею 21 цього законопроекту: «Муніципальна міліція – орган місцевого самоврядування, покликаний охороняти громадський порядок на території муніципальних районів, міських округів (далі – муніципальні утворення), а також на території міст федерального значення» [140]. Цей законопроект не був прийнятий, а реформа МВС в РФ не проводилася у зв'язку з низкою причин, які до речі, також стосуються й України: економічні, політичні та організаційно-правові.

У зв'язку з посиленням авторитаризму та тотальною централізацією влади в РФ, кроки до створення муніципальної міліції (поліції) були зупинені з прийняттям 1 березня 2011 року закону РФ «Про поліцію», де про муніципальну міліцію (поліцію) вже не згадується [149].

Проведене дослідження дає підстави вважати, що при створенні моделі української муніципальної міліції (поліції) необхідно зосередити увагу на досвіді держав Європи зі схожою централізованою системою управління. Муніципальні підрозділи охорони громадського порядку цих країн характеризуються такими рисами:

1) створюються та підпорядковуються органам місцевого самоврядування, підзвітні громаді та перебувають «на службі» у населення муніципалітету, фінансуються органами самоврядування;

2) функціонують у межах компетенції та юрисдикції, чітко визначеної законодавством, яка обмежується діяльністю з охорони громадського порядку, виконанням рішень місцевого самоврядування, контролем за додержанням екологічного законодавства, санітарних норм та правил торгівлі та іншими функціями, не пов'язаними з розкриттям злочинів;

3) їх діяльність координується державними органами, причому муніципальна поліція є дублером державної поліції.

Досвід європейських держав свідчить, що заходи з охорони громадського порядку, які уживаються державними поліцейськими структурами, не завжди відповідають потребам населення громади. Неспроможність центральних органів влади забезпечити належний громадський порядок зумовлює створення в європейських державах, які мають великий ступінь централізації управління, підрозділів муніципальної поліції, з метою задоволення потреб населення муніципалітету в плані безпеки. Цей досвід не повинен копіюватися, треба врахувати як позитивні, так і негативні моменти створення муніципальних підрозділів охорони громадського порядку, також взяти до уваги той факт, що кожна країна має свої адміністративно-територіальні, географічні, національні, економічні та інші відмінності. У зв'язку з цим на ґрунті вивченого досвіду європейських держав слід побудувати українську науково виважену модель муніципальної міліції (поліції), потреба в якій є вкрай гострою.

## Висновки до розділу 1

Дослідивши загальну характеристику формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні, відповідний історичний досвід та міжнародні стандарти, зробимо такі висновки:

1. Муніципальна міліція (поліція) у системі місцевого самоврядування є повноправним інститутом, з властивими їй ознаками правової інституалізації:

– специфічна група конституційно-правових норм;

– самостійний характер суспільних відносин, що утворюються під час діяльності муніципальної міліції (поліції). Вирішення проблеми формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні на сучасному етапі нерозривно пов'язане з проблемами становлення та розвитку місцевого самоврядування.

2. Муніципальна міліція (поліція) – це виконавчий орган публічної влади територіальної громади, який складається з цивільних осіб – муніципальних службовців, він створюється органами місцевого самоврядування, підконтрольний, підзвітний територіальній громаді, фінансується з відповідного місцевого бюджету; діє виключно в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці та має право застосування примусу – тільки на основі відповідного закону.

3. Історичний розвиток місцевого самоврядування в Україні можна умовно поділити на п'ять основних періодів: 1) прадавні та давні часи (Київська Русь, дія Магдебурзького права, Запорізька Січ) (до кінця XVIII століття); 2) період правління на українських землях Російської імперії (кінець XVIII століття – 1917 рік); 3) період становлення української державності (УНР, Гетьманат, ЗУНР) (1917-1920 роки); 4) радянський період (1920–1991 роки); 5) сучасний період (1991 рік – дотепер), у кожному періоді територіальні громади відігравали значну роль в охороні громадського порядку на місцевому рівні.



4. Виділено 3 етапи становлення муніципальної міліції (поліції) в період незалежності України: 1) етап «місцевобюджетної» міліції (фінансування деяких підрозділів міліції без законодавчого закріплення статусу); 2) етап місцевої міліції (законодавче визнання такої структури в системі ОВС); 3) сьогоденний етап (пошук шляхів до становлення муніципальної міліції (поліції) у класичному розумінні).

5. Під час впровадження моделі муніципальної поліції у зарубіжних країнах враховується державний устрій і пов'язаний з ним ступінь децентралізації соціального керування у державі, географічні, історичні й інші національні особливості, залежно від цього виокремлюються «слабка» та «сильна», європейська та американська моделі. Особливості існування цих моделей муніципальної поліції безпосередньо пов'язані з моделлю управління та побудови поліцейських сил у державі, які за обсягом централізації управління можна поділити на централізовані (Франція, Італія, Іспанія, Німеччина, також і Україна), напівцентралізовані (Великобританія) та децентралізовані (Швейцарія, США). Між ними простежується взаємозалежність: централізованим поліцейським системам притаманна організація «слабкої», чи європейської системи, до американської, чи «сильної» системи належать напівцентралізовані та децентралізовані моделі управління в державі.

## **РОЗДІЛ 2. Розвиток муніципальної міліції (поліції) в Україні : телеологічні та праксіологічні виміри**

### **2.1. Сучасні форми становлення муніципальної міліції (поліції) в Україні**

З моменту проголошення Конституції України перетворення в бік самостійності та ефективності місцевого самоврядування тривають, вступ України на шлях євроінтеграції супроводжується імплементацією міжнародних норм права та удосконаленням національного законодавства, які безпосередньо торкаються подальшого розвитку та зміцнення місцевого самоврядування. Розпочата адміністративна та муніципальна реформа покликана визначити пріоритетні напрямки розвитку самоврядування, одним з яких є розбудова органів місцевого самоврядування в охороні громадського порядку на місцевому рівні.

Як зазначено раніше, останній етап сучасного періоду становлення та розвитку муніципальної міліції (поліції) проходить в умовах скасування, у зв'язку з прийняттям 08 липня 2010 року Бюджетного кодексу України, законодавчої норми, яка надавала право представницьким органам територіальної громади приймати рішення про створення, відповідно до закону, міліції (муніципальної міліції (поліції)), яка утримується за рахунок коштів місцевого бюджету. Безперечно, це не відповідає впровадженій Концепції адміністративної реформи в Україні, імплементованим європейським нормам, що регламентують діяльність місцевого самоврядування, натомість пригальмовує проведення муніципальної реформи.

Але територіальні громади, опікуючись станом громадського порядку на місцевому рівні, керуючись принципом самостійності та самодостатності, уже після скасування норми про можливість створення муніципальної міліції (поліції), продовжують створювати структури правоохоронної спрямованості,

створені не ліквідують.

Про схвалення населенням ідеї створення муніципальної міліції (поліції) на території України засвідчують результати соціологічного опитування – 54% респондентів підтримують цю ідею [164, с.7].

Досвід створення муніципальних підрозділів охорони громадського порядку протягом усієї незалежності набули чимало міст України. Однак, вважаємо за потрібне дослідження тих підрозділів, які були створені до скасування вищезазначеної норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та функціонують і сьогодні. У ході проведеного аналізу ми виокремили такі варіанти реалізації органами місцевого самоврядування права на здійснення охорони громадського порядку на території громади:

1. Створення власних охоронних комунальних підприємств (міста Львів, Харків, Дніпропетровськ).
2. Укладання договорів з територіальними органами Національної поліції про сумісну охоронну діяльність (міста Бердянськ, Житомир, Виноградів Закарпатської обл., Сокиряни Чернівецької обл.).
3. Створення муніципальної міліції (поліції) – як силового підрозділу інспекції з благоустрою та торгівлі місцевої ради (міста Ужгород, Нововолинськ Волинської обл., Тернопіль, Луцьк).

Частина з указаних територіальних громад (міст Львів, Луцьк та Тернопіль) закріпили цю функцію у своїх статутах та маніфестували в них про створення муніципальної міліції (поліції).

Однак, спроби територіальних громад суттєво впливати на стан громадського порядку не є легітимними, і про створення муніципальної міліції (поліції) в Україні у класичному розумінні поки не йдеться. До речі, муніципальна міліція (поліція) у класичному розумінні – це невоєнізований виконавчий орган публічної влади територіальної громади, який діє виключно в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці та чітко визначеної компетенції, підконтрольний та підзвітний територіальній громаді та її представницьким органам; фінансується з відповідного місцевого бюджету та

тільки за надання законом можливості має право застосування примусу.

Згідно з частиною 2 статті 19 Конституції України органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та спосіб, що передбачений Конституцією України та законами України. Відповідно, без прийняття закону України «Про муніципальну міліцію (поліцію)», який би врегулював зазначені питання, навряд чи можна припустити, що влада висловлює занепокоєння катастрофічним станом у сфері громадського порядку.

У цьому контексті важливо зупинитися на львівському досвіді функціонування правоохоронного муніципального підрозділу. Чинне управління муніципальної дружини є виконавчим органом Львівської міської ради, що утворене відповідно до ухвали міської ради від 27 жовтня 2006 року № 1236 «Про затвердження Положення про управління муніципальної дружини Львівської міської ради та його структури» (зі змінами та доповненнями). Управління муніципальної дружини в межах своїх повноважень забезпечує:

- виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, ухвал міської ради, рішень виконавчого комітету, розпоряджень міського голови та інших актів законодавства України;
- реалізацію прав і свобод громадян;
- виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, охорони історичного середовища та довкілля, а також інших міських програм;
- підготовку та виконання міського бюджету;
- взаємодію з органами державної влади, місцевого самоврядування і самоорганізації населення;
- охорону громадського порядку; охорону будівель органів місцевого самоврядування, об'єктів комунальної власності; здійснення заходів громадської безпеки на території міста відповідно до норм чинного законодавства;
- справляння місцевих зборів;
- надання послуг щодо зберігання втрачених речей, документів та розшуку їх власників;

- вилучення з громадських місць осіб, які перебувають у стані алкогольного сп'яніння;
- контроль за порядком перевезень пасажирів і вантажів у міському пасажирському транспорті;
- контроль та координація діяльності комунального підприємства «Муніципальна дружина»;
- співпрацю з відділом у справах неповнолітніх у боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх;
- співпрацю з правоохоронними органами у забезпеченні громадського порядку [64, с.111].

Положення про управління муніципальної дружини надає цьому підрозділу досить широкі повноваження правоохоронної спрямованості, але діяльність обмежена при цьому охороною установ, які фінансуються з міського бюджету, а саме таких: будинки міської ради та районних адміністрацій, геріатричний центр, музей-заповідник «Личаківський цвинтар», музей народної архітектури «Шевченківський гай», цвинтарі та лікарні [200].

Про повну готовність узяти на себе відповідальність за стан громадського порядку, за умови законодавчого закріплення цієї норми, наголосила Львівська міська рада у своєму зверненні до Президента України та Голови Верховної Ради України від 1 червня 2011 року. У зверненні представницького органу територіальної громади йдеться про те, що належний механізм взаємодії органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів у місті Львові відсутній, наголошено також, що львівська міліція послідовно ігнорує законні вимоги органів місцевого самоврядування, як наслідок – зневажається воля усієї громади міста Львова. Також у тексті зазначено «...місцеві органи внутрішніх справ неспроможні належно реалізовувати своїх основних завдань – забезпечення законності та правопорядку, оскільки чинним законодавством України не закріплено дієвого механізму відповідальності за їх невиконання перед територіальною громадою. Зазначене є достатнім аргументом необхідності надання реальних повноважень органам місцевого самоврядування

щодо можливості створення місцевої (муніципальної) міліції» [56; 64 с. 103].

У зверненні Львівська міська рада вимагає від влади здійснити невідкладні заходи щодо можливості створення міліції місцевого самоврядування, з обов'язковим врахуванням таких положень:

1) прийняття законодавчого акту, що регулюватиме діяльність міліції місцевого самоврядування – озброєного виконавчого органу представницького органу місцевого самоврядування, який утримуватиметься за рахунок коштів місцевого бюджету і створюватиметься згідно із законом для забезпечення охорони прав і свобод громадян та громадського порядку на території села, селища, міста;

2) міліцію місцевого самоврядування потрібно створювати та ліквідувати за рішенням відповідних рад. Про створення і ліквідацію органу міліції місцевого самоврядування повідомляє Міністерство внутрішніх справ України. Під час виконання своїх завдань місцева міліція користуватиметься відповідними правами та виконуватиме обов'язки, передбачені Законом України «Про міліцію» [64, с. 104];

3) передбачити відповідальність, підзвітність та підконтрольність органу міліції місцевого самоврядування перед відповідною місцевою радою [64, с. 104];

4) орган міліції місцевого самоврядування міста обов'язково повинен мати такі структурні підрозділи: службу дільничних інспекторів міліції; патрульно-постову службу міліції місцевого самоврядування; сприяння органам державної автомобільної інспекції; охорони об'єктів; сприяння службі у справах неповнолітніх; охорони і конвоювання затриманих і заарештованих за адміністративні правопорушення; екологічну службу; міліції попередження правопорушень, що посягають на громадський порядок; спеціальну установу для осіб, заарештованих за вчинення адміністративних правопорушень [56].

З огляду на ці чотири маніфестовані положення, не викликає сумнівів, що представники львівської громади претендують на значно ширші повноваження, які сьогодні можна втілити в життя. Дискусійною є теза про озброєний підрозділ

(це прерогатива держави) та про структуру підрозділів муніципальної міліції (поліції), вона в такому вигляді «не по кишені» будь-якій громаді.

У резолютивній частині звернення депутати Львівської міської ради наголосили: «впровадження у законодавство України вказаних вище пропозицій – це єдиний шлях до реального та ефективного забезпечення стану законності та правопорядку на місцевому рівні у нашій державі, закріплення дієвого механізму юридичної відповідальності керівників правоохоронних органів на місцевому рівні перед територіальною громадою, і найголовніше – усунення прецедентів ігнорування волі територіальної громади органами влади, що безпосередньо забезпечують особисту і майнову безпеку кожного громадянина» [56]. Справді, ця частина цілком узгоджується з гіпотезою нашого дисертаційного дослідження.

Під час подій Революції Гідності для забезпечення порядку у Львові 19 лютого 2014 року було створено штаб з безпеки, який координував заступник міського голови. У рамках структури «Муніципальна дружина» були створені патрульні групи, до яких увійшли працівники львівських підприємств, дружини місцевої «Самооборони», «Автомайдану», представники спортивних федерацій, депутати міської ради та дільничні інспектори міліції, які висловили готовність працювати для громади. Керівником муніципальної дружини було призначено полковника Ігоря Темнова. Добровольці муніципальної дружини були одягнені в яскраво-жовті жилети з гербом міста спереду та написом «Охорона міста Львова» ззаду [280].

Усе це свідчить про повну відповідальність територіальної громади за стан громадського порядку в місті під час відсутності підрозділів міліції та проявів правового нігілізму.

Також треба підкреслити, що повна відповідальність територіальної громади за стан громадського порядку і безпеки безпосередньо прописана у статуті громади. У статті 72 «Забезпечення громадського порядку та громадської безпеки» нового статуту територіальної громади міста Львова, який був затверджений ухвалою Львівської міської ради № 3153 від 28 січня 2010 року,

але ще не пройшов реєстрацію у відповідному управлінні юстиції, зазначено:

«1. Міська рада у межах повноважень, наданих законодавством, сприяє забезпеченню у місті громадського порядку та безпеки, розробляючи та впроваджуючи спільно з правоохоронними органами та органами державної виконавчої влади відповідний комплекс заходів, які можуть стосуватися:

1.1. Запобігання вчиненню злочинів та правопорушень шляхом здійснення регулярних профілактичних та превентивних заходів на території міста.

1.2. Запобігання підлітковій злочинності шляхом поліпшення організації роботи відповідних служб міста з неповнолітніми особами.

1.3. Врегулювання порядку проведення зборів, мітингів і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням громадського порядку при їх проведенні.

1.4. Налагодження системи взаємозв'язку та обміну інформацією з питань громадської безпеки між виконавчими органами міської ради членами територіальної громади, органами самоорганізації населення та правоохоронними органами.

1.5. Організація патрулювання міста у вечірній та нічний час, забезпечення відповідного освітлення міста у цей період.

1.6. Інші заходи згідно з чинним законодавством України...» [268].

Отже у новій редакції статуту, на відміну від статуту, прийнятого у 2002 році [269], питанню охорони громадського порядку в місті Львові приділено значну увагу, що ще раз підтверджує стурбованість міської громади його станом.

Сьогодні в ЛКП «Муніципальна дружина» [125] працює 216 співробітників у 6 відділах:

1) відділ евакуації транспортних засобів (працює у співпраці з патрульною поліцією та надає послуги з оплатного переміщення транспортних засобів);

2) відділ охорони об'єктів (займатиметься охороною комунальної і



приватної власності, а також охороною масових заходів);

3) відділ протидії стихійній торгівлі;

4) відділ контролю за об'єктами благоустрою;

5) відділ швидкого реагування (займається оперативним виїздом на охоронювані об'єкти);

б) відділ «Ситуативний центр» (включає в себе систему відеонагляду за ситуацією на міських вулицях Львова) [281].

До речі створений в вересні 2015 року Центр безпеки міста опрацьовує зображення з 94 камер відеоспостереження, які розміщені по місту. У бюджеті міста Львова на 2016 рік передбачено 15 млн. гривень для закупівлі ще 200 відеокамер, серверів та іншого обладнання для Центру [288].

Окрім цього до *першого варіанту* реалізації правоохоронної функції віднесемо створення за рішенням Харківської міської ради № 268/09 від 25 листопада 2009 року комунального підприємства (далі – КП) «Муніципальна охорона». Як зазначається у рішенні, підприємство організовано з метою створення належних умов для реалізації і захисту майнових прав територіальної громади м. Харкова; практичного здійснення заходів, спрямованих на забезпечення збереження, цілісності комунального майна, недопущення зазіхань на таке майно, припинення несанкціонованого доступу до нього; гарантування 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, а також охороною громадян. Сьогодні охоронне комунальне підприємство на комерційній основі надає послуги: охорона фізичних осіб, об'єктів усіх типів, будь-якої форми власності, супроводження вантажів, правова допомога [96].

Також по шляху створення охоронного комунального підприємства пішла територіальна громада міста Дніпропетровська, коли 02 лютого 2011 року згідно з рішенням Дніпропетровської міської ради було створено КП «Муніципальна гвардія». Основними завданнями КП «Муніципальна гвардія» є: контроль за дотриманням чистоти в громадських місцях, гарантування безпеки

службових осіб органів місцевого самоврядування під час масових заходів, боротьба з адміністративним правопорушеннями, охорона на підставі договору майна підприємств, та його штат складається з 130 службовців [95].

Слід відзначити, що діяльність подібних суб'єктів господарської діяльності, що здійснюють охоронну діяльність на підставі отриманої у встановленому порядку ліцензії, було упорядковано Законом України «Про охоронну діяльність» від 22 березня 2012 року. Як зазначає В. Б. Дубовик, наразі «органи місцевого самоврядування можуть створювати охоронні комунальні підприємства за цим законом, а вже створені охоронні структури отримали таким чином правове підґрунтя власної діяльності» [63, с. 270]. Безумовно, такий шлях не може слугувати зразком, тому що здійснення господарської охоронної діяльності суперечить концепції створення муніципальних органів охорони громадського порядку – муніципальної міліції (поліції).

*Другий варіант* реалізації правоохоронної функції був упроваджений 1 березня 2011 року в місті Сокиряни Чернівецької області, де також почала працювати муніципальна міліція (поліція), на виконання рішення 6-ої сесії Сокирянської міської ради від 10 лютого 2011 року «Про Програму сприяння забезпеченню безпеки життєдіяльності, благоустрою, законності та громадського порядку в м. Сокиряни на період 2011–2015 роки». 28 лютого 2011 року підписано договір про нагляд за цілісністю об'єктів комунальної власності міста Сокиряни між відділом Державної служби охорони при УМВС України в Чернівецькій області та Сокирянською міською радою. Цей підрозділ здійснює контроль за дотриманням правил благоустрою, забезпечення охорони громадського порядку, проведення заходів з ліквідації у місті торгівлі у невстановлених місцях та заборони паркування автотранспорту в заборонених місцях, силами служби охорони при УМВС України у Чернівецькій області [175].

Програму сприяння забезпеченню безпеки життєдіяльності, благоустрою, законності та громадського порядку на 2013–2017 роки було прийнято 18 квітня 2013 року й в місті Житомирі, де для виконання програмних завдань було

складено договір з підрозділом по охороні об'єктів комунальної власності окремої роти міліції УДСО при УМВС в Житомирській області, який згідно Програми буде виконувати належні функції з охорони громадського порядку, з виявлення та усунення адміністративних правопорушень, зокрема підрозділ буде залучатися до проведення спільних заходів з виконавчими органами міської ради [204].

У місті Виноградів Закарпатської області з 11 червня 2010 року на договірних умовах між міською радою й управлінням Державної служби охорони почала функціонувати муніципальна міліція управління Державної служби охорони при ГУМВС України в Закарпатській області. Зусилля цього підрозділу за домовленістю зосереджуватимуться на гарантуванні безпеки життєдіяльності, благоустрою, законності, правопорядку в місті, прав свобод громадян, посиленні контролю за станом правопорядку в громадських місцях та місцях масового перебування людей, підвищенні ефективності реагування у разі погрози або виникнення надзвичайних ситуацій та подій, вирішенні інших нагальних для міста завдань. Рішенням виконкому їм надані повноваження на складання протоколів про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених чинним законодавством [279].

Одним з перших цей шлях пройшов підрозділ муніципальної міліції в місті Бердянськ Запорізької області. Треба зазначити, що підрозділ «Муніципальна міліція» відділу державної служби охорони при Бердянському МВ УМВС України в Запорізькій області проіснував близько 10 років, але з 01 жовтня 2012 року він припинив існування у зв'язку з відсутністю фінансування з місцевого бюджету [173].

Описуючи цю модель у своїй дисертації, Т. І. Гудзь, наголошує що «органи місцевого самоврядування змушені звертатися за допомогою до органів внутрішніх справ, що суперечить принципу самостійності й самодостатності місцевого самоврядування» [49, с. 139], тому цю модель також вважаємо не прийнятною.

*Третім варіантом* слугує створена в місті Тернополі згідно з рішенням

Тернопільської міської ради від 05 січня 2011 року муніципальна поліція. До регламентації діяльності муніципальної поліції в місті Тернополі підійшли дуже відповідально та конструктивно. Було розроблене «Положення про Управління муніципальної поліції Тернопільської міської ради», у загальних засадах якого відзначається, що муніципальна поліція утворюється, реорганізується і ліквідується згідно з рішенням Тернопільської міської ради та утримується за рахунок місцевого бюджету. Одним із пріоритетних завдань муніципальної поліції є взаємодія з органами внутрішніх справ та іншими правоохоронними і контролюючими структурами з питань попередження та профілактики порушень правопорядку на території міста. Згідно з п. 2.2. вказаного Положення, завданнями управління є контроль за дотриманням: екологічних і природоохоронних рішень та програм міської ради та виконавчого комітету; порядку розкопок (земельних робіт); законності знесення зелених насаджень; встановлених вимог щодо вигляду фасадів будівель та споруд; порядку встановлення малих архітектурних форм та наявності паспорту малої архітектурної форми у фізичних та юридичних осіб; встановленого порядку землевідведення та недопущенням самозахоплень земельних ділянок (спільно з Держземінспекцією); порядку збору коштів за паркування автомобільного транспорту у спеціально виділених місцях; перевізниками правил безпеки перевезення пасажирів; порядку паркування автомобільного транспорту; встановленого порядку вуличної (в тому числі літньої) торгівлі на території міста; правил виходу собак у встановлених місцях; правил перебування неповнолітніх у вечірній і нічний час в громадських місцях; правил благоустрою на території міста; заборони продажу неповнолітнім енергетиків, слабоалкогольних і алкогольних напоїв, трав'яних сумішей для паління, що містять наркотичні речовини, галюциногенів і тютюнових виробів тощо; вимог пункту 1 статті 158 і пункту 5 статті 160 «Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту» пасажирами під час проїзду на комунальному транспорті; заходів з охорони громадського порядку в закладах підпорядкованих міській раді; якості та повноти надання послуг жителям міста житлово-

експлуатаційними та іншими комунальними підприємствами, організаціями і установами; стану виконання рішень міської ради, виконавчого комітету і розпоряджень міського голови, віднесених до компетенції управління; стану доріг, вулиць міста та прибудинкових територій; законодавчих і нормативних актів про забезпечення тиші та заборони куріння в громадських місцях. Управління виявляє порушення законодавства і складає протоколи про адміністративні правопорушення відповідно до вимог статей 254, 255, 259 та інших Кодексу України про адміністративні правопорушення [169].

У статуті територіальної громади міста Тернополя, що прийнятий 19 травня 2011 року, про муніципальну міліцію (поліцію) йдеться у статті 8.8. «Громадська безпека та правопорядок у місті», де зазначено, що «...п. 3. З метою забезпечення всебічного та повного контролю за процесами підтримки громадської безпеки та охорони правопорядку в місті, у тому числі (але не виключно) в сфері: благоустрою, житлово-комунального господарства; виконання актів органів місцевого самоврядування і правил торгівлі та громадського харчування, сприяння установам, що надають допомогу безпритульним, жебракам, іншим особам, що потребують соціального захисту з боку міської влади, охорони державних символів, символів територіальної громади та пам'яток історії і культури, сприяння органам внутрішніх справ у виконанні покладених на них законодавством завдань, а також більш оперативного реагування на них, міська рада за поданням міського голови може прийняти рішення про створення муніципальної поліції, яка утримується за рахунок коштів міської територіальної громади. Муніципальна поліція діє на підставі положення, затвердженого міською радою» [271]. Структуру муніципальної поліції складають відділ контролю за правопорушеннями і сектор взаємодії, в яких загалом працює 13 співробітників, інспектори відділу контролю за правопорушеннями забезпечені форменим одягом. Управління в межах своїх повноважень взаємодіє з різними органами у різних напрямках: охорона громадського порядку в місті (спільно з міліцією і громадським формуванням «Охорона порядку»); виявлення порушень порядку провадження

господарської діяльності (спільно з податковою службою, управлінням торгівлі, побуту та захисту прав споживачів); виявлення порушень правил розміщення зовнішньої реклами (з управлінням стратегічного розвитку міста) [271]. Слід визнати, що регламентація діяльності створеного підрозділу дуже детально висвітлена у локальних актах, насамперед у статуті територіальної громади, що привело до позитивних наслідків діяльності: складено 417 протоколів про адміністративні правопорушення та накладено стягнень на загальну суму понад 125 тисяч гривень [208].

Ще одним прикладом третього варіанту здійснення правоохоронної функції є створення 21 березня 2008 року в місті Ужгороді відділу муніципальної поліції та правопорядку. Згідно з «Положенням про відділ муніципальної поліції та правопорядку» він був створений задля здійснення контролю за станом благоустрою в місті Ужгороді, забезпечення чистоти і порядку, збереження озеленення, охорони зелених насаджень, водойм, земельних ресурсів, місць відпочинку громадян, утримання в належному стані закріплених за підприємствами, установами та організаціями територій, додержання правил благоустрою та тиші в громадських місцях на території міста, здійснення функцій у галузі реклами та організації дорожнього руху. У підрозділі працює 10 співробітників, які наділені повноваженнями: складати акти та протоколи про адміністративне правопорушення і направляти їх на розгляд адміністративної комісії міської ради для накладання штрафів та відшкодування завданої шкоди; притягати осіб, що винні у порушенні законодавства у сфері благоустрою, до матеріальної відповідальності щодо відшкодування завданих об'єктам благоустрою збитків; звертатися до суду з питань відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення вимог законодавства з питань благоустрою; брати у громадян усні або письмові пояснення у зв'язку з порушенням ними законодавства з питань благоустрою; відповідно до закону здійснювати фотографування, звукозапис, відеозйомку для встановлення наявності або відсутності адміністративного правопорушення щодо вимог законодавства з питань благоустрою; при порушенні законодавства

з питань благоустрою особами з використанням автотранспортних засобів, інспектори мають право повідомляти Державну автомобільну інспекцію МВС України про порушення та спільно з інспекторами ДАІ проводити огляд автотранспорту, складати акти та протоколи про адміністративне правопорушення у сфері благоустрою; спільно з Державною автомобільною інспекцією МВС України притягати до відповідальності за паркування транспортних засобів з порушенням законодавства про благоустрій; подавати на затвердження виконавчого комітету міської ради кандидатури громадських інспекторів з питань благоустрою; запровадити цілодобову роботу «гарячої лінії» для отримання оперативної інформації від громадян міста щодо фактів порушень законодавства з питань благоустрою; проводити профілактичну роботу серед осіб, схильних до вчинення правопорушень у сфері благоустрою; здійснювати заходи, пов'язані з благоустроєм міста; здійснювати інші повноваження, які делеговані відділу, компетентними органами місцевого самоврядування; під час виконання службових обов'язків спеціалісти мають право безкоштовного проїзду на міському маршрутному автотранспорті; з врахуванням часу скоєння порушень організувати чергування оперативної групи відділу в нічний час [168].

Треба підкреслити, що таким чином міська рада, турбуючись про стан благоустрою населеного пункту, створила, як і в місті Нововолинськ Волинської області, силовий підрозділ для здійснення контролю за власними приписами у сфері благоустрою [167].

Таким же шляхом пішли й у Луцьку, де досвід функціонування муніципальної міліції (поліції) починається з 2003 року, коли було створено Управління муніципальної дружини Луцької міської ради. Потім, у 2007 році це управління було ліквідовано та замість нього створено Управління муніципальної поліції, яке 27 січня 2011 року, у зв'язку з недостатнім фінансуванням, згідно з рішенням Луцької міської ради № 5/31 було реорганізовано у Відділ муніципальної дружини, а також затверджено «Положення про Відділ муніципальної дружини Луцької міської ради». Але вже

30 липня 2015 року Луцька міська рада своїм рішенням припинила діяльність відділу муніципальної дружини шляхом його ліквідації, та створила департамент муніципальної поліції Луцької міської ради.

Згідно з положенням про департамент, муніципальна поліція є виконавчим органом Луцької міської ради, утримується за рахунок коштів міського бюджету. На посади службовців муніципальної поліції призначає міський голова. Основними завданням муніципальної поліції є забезпечення виконання рішень міської ради та її виконавчих органів, що приймаються з питань:

- забезпечення правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- охорона довкілля;
- контроль за дотриманням чинного законодавства про благоустрій та Правил благоустрою м. Луцька;
- благоустрою території, контролю за чистотою вулиць, парків, скверів та прибудинкових територій;
- паркування автотранспорту;
- забезпечення охорони пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників;
- контроль організації торгівлі, громадського харчування та побутового обслуговування;
- забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, рятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей у разі стихійного лиха, екологічних катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних ситуацій;
- надання допомоги органам державної автоінспекції в забезпеченні евакуації транспортних засобів з місць ДТП;
- проведення бесід з безпритульними, жебраками, іншими особами, що



перебувають у громадських місцях і потребують соціального захисту;

- повідомлення відповідних державних органів і громадських об'єднань про аварії, пожежі та інші надзвичайні ситуації, вживання невідкладних заходів для їх ліквідації, рятування людей;

- надання у межах своїх повноважень допомоги депутатам міської ради, представникам державних органів влади і громадських об'єднань у здійсненні їх законної діяльності, якщо їм чиниться перешкода або загрожує небезпека з боку правопорушників;

- забезпечення профілактики правопорушень;

- надання окремих видів правової та соціальної допомоги (зокрема у вигляді передачі конфіскованих об'єктів торгівлі згідно рішення суду) громадянам, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям, що здійснюють свою діяльність на території міської ради;

- здійснення контролю за станом об'єктів благоустрою будь-яких форм власності в тому числі і комунальної;

- здійснення контролю за санітарним станом меморіальних комплексів, кладовищ, парків та скверів міста (в межах своєї компетенції);

- видання, продовження дії, контроль ходу виконання робіт з відновлення благоустрою та закриває дозволи (ордери) на земельні роботи, роботи з благоустрою та забезпечує супровід і контроль за дотриманням умов видачі та виконання дозволів на: виконання планових та аварійних робіт на території міста у зв'язку з будівництвом, реконструкцією та ремонтом інженерних мереж; виконання земляних робіт на території міста у зв'язку з розташуванням рекламних засобів; благоустрій територій новозбудованих об'єктів; встановлення захисно-охоронної огорожі в місцях проведення будівельних чи ремонтних робіт; встановлення каркасу чи риштування, легких огорож при будівництві; використання земельної ділянки для складування будівельних матеріалів.

- інформування населення про здійснення заходів по земельних роботах, роботах з благоустрою;

– здійснення контролю спільно з архітектурно-будівельною інспекцією за якістю та додержанням підпорядкованими організаціями стандартів, норм і правил під час виконання будівельно-монтажних, ремонтних реставраційних робіт та утримання об'єктів, елементів благоустрою; перевіряння та приймання об'ємів при здачі актів виконаних робіт;

– здійснення контролю за станом благоустрою території міста Луцька, підтриманням чистоти та порядку, забезпечення попередження, запобігання та припинення правопорушень, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку у встановленому законодавством порядку;

– здійснення контролю за дотриманням підприємствами, установами, організаціями, громадянами вимог Законів України «Про благоустрій населених пунктів», «Про відходи», «Про захист прав споживачів», Правил благоустрою території міста Луцька, інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини в цій сфері у порядку встановленому законодавством;

– здійснення контролю за додержанням суб'єктами господарювання, установами, організаціями незалежно від форм власності та громадянами вимог законодавства у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами;

– здійснення профілактичних заходів з метою запобігання правопорушенням в сфері благоустрою;

– сприяння розвитку та поліпшенню стану благоустрою міст;

– вжиття заходів щодо зупинення земельних робіт, які проводяться самовільно і порушують стан благоустрою міста, відшкодування завданих збитків та приведення об'єктів благоустрою до належного стану;

– здійснення контролю за виданими паспортами прив'язки на тимчасові споруди відповідності умов видачі та схемі розміщення ТС;

– здійснення контролю щодо благоустрою, озеленення території та станом прилеглих територій до ТС;

– здійснення демонтажу незаконно встановлених споруд, ТС чи інших самовільно встановлених об'єктів на території міста;

– здійснення підготовки рішень виконавчого комітету про демонтаж

самовільно встановлених або з порушенням розташованих об'єктів, ТС чи інших об'єктів згідно чинного законодавства на території міста;

– вживання невідкладних заходів для усунення виявлених порушень адміністративного законодавства у сфері, що відноситься до компетенції Департаменту за поданням керівників виконавчих органів Луцької міської ради.

Працівники муніципальної поліції, згідно з положенням, наділені широким колом повноважень та у межах своєї компетенції реалізують покладені на них завдання.

Департамент муніципальної поліції складається з наступних структурних підрозділів:

- відділ протидії стихійній торгівлі;
- відділ контролю за благоустроєм та санітарним станом міста;
- сектор демонтажів [188].

Про створення муніципального підрозділу охорони громадського порядку наголошується і в статуті Луцької міської ради, у статті 43 Статуту «Управління муніципальної поліції» зазначено, що управління муніципальної поліції утримується за рахунок коштів міського бюджету. Завданням управління муніципальної поліції є:

а) контроль за дотриманням і виконанням рішень міської ради та розпоряджень міського голови з питань санітарії та екології, впорядкування вуличної торгівлі;

б) сприяння органам міліції у підтримці належного порядку в місті;

в) благоустрою території, контролю за чистотою вулиць, парків, скверів та прибудинкових територій.

На управління можуть бути також покладені й інші завдання, що не суперечать чинному законодавству України. Правовою основою діяльності управління муніципальної поліції є Положення про управління муніципальної поліції, затверджене Луцькою міською радою [267].

Аналіз досвіду вищезазначених муніципалітетів демонструє, що декларовані у локальних актах повноваження правоохоронної спрямованості

дуже об'ємні, інколи набагато ширші повноважень, що передбачені чинними законодавчими актами України. У їх проголошеннях бачиться прагнення деяких територіальних громад на локальному рівні до повного регламентування такої суспільно значущої діяльності на місцевому рівні, як самостійна охорона громадського порядку.

Серед форм закріплення правоохоронної функції в локальних нормативних актах найбільш прогресивною та постійною формою є закріплення положення про муніципальну міліцію (поліцію) у головному документі місцевої громади – статуті. На сьогодні ці положення закріплені у статутах міст Львів, Луцьк та Тернопіль. Але деякі територіальні громади, а скоріш політичні сили місцевих рад та посадові особи місцевого самоврядування, не хочуть на себе взяти тягар відповідальності за стан громадського порядку на відповідній території. Так, при створенні проекту статуту територіальної громади міста Одеси, головою робочої групи з розробки якої був доктор юридичних наук, заслужений діяч науки і техніки М.О. Баймуратов, було передбачено створення муніципальної міліції. Згідно зі статтею 50 «Муніципальна міліція» проекту Статуту підготовленого 03 вересня 2008 року, передбачається:

1. Охорона громадського порядку в місті, забезпечення особистої безпеки, охорона прав, законних інтересів та власності громадян і юридичних осіб разом з органами внутрішніх справ здійснюється підрозділами муніципальної міліції.

2. Рішення про створення підрозділів муніципальної міліції ухвалюється міською радою на підставі чинного законодавства за поданням міського голови або за ініціативою депутатів міської ради.

3. Порядок затвердження кандидатур для проходження служби, порядок несення патрульно-постової та інших видів та форм діяльності муніципальної міліції встановлюється законодавством України і міською радою.

4. Порядок несення охоронної служби, комплектування і матеріально-технічне забезпечення підрозділів муніципальної міліції встановлюється «Положенням про муніципальну міліцію», яке затверджується міською радою.

5. Керівник муніципальної міліції затверджується рішенням міської ради за поданням міського голови з числа осіб, які мають вищу юридичну освіту і стаж практичної роботи в органах Міністерства внутрішніх справ України не менш ніж п'ять років [270]. Також передбачалось, що невід'ємною частиною Статуту буде «Положення про муніципальну міліцію».

Проте цей проект не був прийнятий, а 07 жовтня 2011 року в Одеському міському управлінні юстиції був зареєстрований статут територіальної громади міста Одеси, ухвалений на сесії міськради 25.08.2011 року, в якому положення про муніципальну міліцію були виключені [174].

Поза сумнівом, вивчені варіанти не відповідають суті концепції муніципальної міліції (поліції), тому запроваджена адміністративна та муніципальна реформи мають включати заходи щодо формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні в класичному розумінні. Для цього необхідно внести зміни у майже 26 Законів України та більш ніж 60 підзаконних нормативних актів, що нарешті уможливить реальну автономію повноважень органів місцевого самоврядування в сфері охорони громадського порядку на відповідній території, підвищить відповідальність муніципалітетів за стан громадського порядку та створить економічну базу для їх функціонування.

## 2.2. Концептуальні засади формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні

Одним з найдискусійних питань на сучасній науці є модель організації муніципальних органів охорони громадського порядку, у зв'язку з чим підкреслимо, що в коло зазначених моделей нашого дисертаційного дослідження буде входити тільки побудова муніципальної міліції (поліції), без інших механізмів муніципальної охорони права: комунальні охоронні підприємства, адміністративні комісії, громадські формування з охорони громадського порядку та інші.

Вивчивши вітчизняну та зарубіжну наукову літературу [93, с. 134], виділяємо моделі створення муніципальної міліції (поліції) за структурною побудовою: «сильна», «середня» та «слабка».

Перша, «сильна» модель муніципальної міліції (поліції), за переліком повноважень нічим не відрізняється від територіального органу поліції. Як підкреслює відомий вчений А. М. Кононов, ця модель придатна для держави розвинутої в соціальному плані, що має міцні демократичні традиції [101, с.42]. Звісно, що Україна ще не набула таких ознак, тому ця модель поки недоречна.

Наступна модель, «середня», передбачає покладання на муніципальну міліцію (поліцію) тих функцій, які здійснюють поліцейські управління превентивної діяльності в територіальних органах Національної поліції. До підрозділів управління превентивної діяльності належать: відділ організації служби забезпечення масових заходів та діяльності спеціальних установ поліції (приймальники-розподільники для затриманих за бродяжництво, приймальники-розподільники для неповнолітніх, спецприймальники, ізолятори тимчасового затримання); відділ дозвільної системи, ліцензування та держаного охоронного нагляду; відділ дільничних офіцерів поліції [282]. Як висловився А. М. Кононов, така модель може мати місце у відносно стабільному суспільстві, але з недостатньо розвиненим місцевим самоврядуванням.

Модель «слабка», на думку вчених А. М. Кононова та А. В. Мінгеса [155, с. 76], буде виконувати лише деякі функції управління превентивної діяльності територіальних органів Національної поліції, наприклад: попередження і припинення вуличних та побутових злочинів й адміністративних правопорушень, забезпечення в межах наданих повноважень виконання рішень органів місцевого самоврядування, та має перехідний характер. Організаційною основою муніципальної міліції (поліції), на їх думку, доцільно розглядати патрульну поліцію у складі якої, з урахуванням потреб конкретних територіальних громад, можуть бути створені спеціальні підрозділи, які здійснюють попередження та боротьбу з окремими видами правопорушень.

За обсягом повноважень виділяємо муніципальну міліцію (поліцію) з повною компетенцією, до якої зараховуємо «сильну» модель і муніципальну міліцію (поліцію) з обмеженою компетенцією («слабка» та «середня» моделі).

З метою дослідження моделі муніципальної міліції (поліції) з обмеженою компетенцією, яка є концепцію дисертаційного дослідження, доречно розглянути елементи цієї наукової моделі, а саме:

- 1) організаційний склад муніципальної міліції (поліції);
- 2) завдання та компетенція її підрозділів;
- 3) порядок взаємодії муніципальної міліції (поліції) з територіальними органами поліції, фізичними та юридичними особами, громадськими об'єднаннями;
- 4) контроль та координація діяльності муніципальної міліції (поліції).

Щодо *першого елемента*, то зауважимо, що вчені, досліджуючи становлення муніципальної міліції (поліції) з обмеженою компетенцією, пропонували включити в муніципальну міліцію (поліцію) різні підрозділи діючих територіальних органів Національної поліції. Наприклад, О. О. Солдатов запропонував модель, яка передбачала би такі підрозділи територіальних органів Національної поліції:

- патрульна поліція,
- підрозділ дільничних інспекторів поліції,

– підрозділ у справах дітей [263, с. 162].

Інші дослідники пропонують включити всі підрозділи, які були передбачені при законодавчому визнанні місцевої міліції, до якої згідно зі статтею 7-1 Закону України «Про міліцію» входили: підрозділи дорожньо-патрульної служби, патрульно-постової служби, служби дільничних інспекторів, а також приймальники-розподільники для неповнолітніх, приймальники-розподільники для осіб, затриманих за бродяжництво, спеціальні приймальники для осіб, підданих адміністративному арешту.

Зрозуміло, що сьогодні місцеве самоврядування, тим паче невеликих міст, селищ та сіл, не в змозі прогодувати вказані численні підрозділи муніципальної міліції (поліції). Тому в умовах політичної, соціальної, економічної кризи в Україні, на нашу думку, найбільш доречною буде структура у вигляді, що має патрульна поліція Національної поліції України. Як підкреслює вчений А. М. Кононов, прикметна особливість та перевага використання постової служби у вирішенні завдань охорони громадського порядку полягає в її певній універсальності й всеосяжності [101, с. 150].

Діяльність службовців муніципальної міліції (поліції) повинна здійснюватися на професійній основі. При визначенні чисельності й структури конкретного органу муніципальної міліції (поліції) необхідно буде виходити з покладених на нього завдань, кількості й щільності населення, його соціального складу, географічних особливостей території, що обслуговується, і її криміногенності, ефективності діяльності державних правоохоронних органів, особливостей організації місцевого самоврядування, фінансових можливостей місцевого самоврядування, а також норм мінімальної чисельності муніципальної міліції (поліції), які доцільно встановити рішенням Кабінету Міністрів України [255, с. 40].

Перелік повноважень патрульної поліції цілком відповідає завданням, що стоять перед муніципальною міліцією (поліцією). Це також підтверджується досвідом закордонної муніципальної поліції, де використання можливостей патрульної поліції набуло досить широких масштабів, зважаючи на її



універсальність. Патрулюванням у більшості європейських країн здійснюються, за різними оцінками, від 60 до 90 % службовців муніципальної поліції [48, с. 40]. Вивчаючи структуру закордонної муніципальної поліції Ю. І. Осіпов стверджує, що патрульний поліцейський розглядається як універсальний полісмен, здатний здійснювати всі загальнополіцейські функції. Учений підкреслив, що патрульна служба найбільш пристосована ефективно працювати як в «превентивному», так і в «реактивному» режимах діяльності, причому перехід від одного режиму до іншого може бути миттєвим, що украй важливе в умовах швидко змінної оперативної обстановки. «Превентивна» діяльність включає всілякі попереджувальні поліцейські заходи, здійснювані в процесі патрулювання і виставляння постів, також налагодження взаємодії з населенням, профілактична робота, застосування превентивних заходів до правопорушників та інше. «Реактивна» діяльність – це обслуговування всіх видів пригод, виклики на які надійшли до поліції [101, с. 82]. Це охорона місця пригоди, розслідування злочинів за «гарячими слідами», надання екстреної допомоги постраждалим та інші заходи. Форми та методи правоохоронної діяльності муніципальної поліції, що ґрунтуються на постовій службі, дедалі розвиваються й удосконалюються [153, с. 23].

Вищезазначене підтверджує наказ МВС України від 2 липня 2015 року № 796 «Про затвердження Положення про патрульну службу МВС», де зазначено, що концепція «міліція та громада» становить основу діяльності патрульної служби Міністерства внутрішніх справ України.

До основних завдань патрульної служби належать:

1) забезпечення публічного порядку і громадської безпеки; забезпечення безпеки осіб, захисту їх прав, свобод та законних інтересів; створення стану захищеності життєво важливих інтересів суспільства, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, нормальних умов життєдіяльності людини, діяльності підприємств, установ, організацій;

2) запобігання кримінальним, адміністративним правопорушенням; попередження, виявлення та припинення кримінальних та адміністративних

правопорушень, випадків насильства у сім'ї, а також виявлення причин і умов, що сприяють їх учиненню;

3) взаємодія із суспільством: реалізація підходу «міліція та громада», що полягає у співпраці та взаємодії із населенням, громадськими організаціями, іншими підрозділами органів внутрішніх справ, органами публічної влади, з метою запобігання правопорушенням, забезпечення безпеки, зниження рівня злочинності, а також установа довірливих відносин між міліцією та населенням;

4) забезпечення безпеки дорожнього руху; організація контролю за додержанням законів, інших нормативно-правових актів з питань безпеки дорожнього руху [197].

Досить детально діяльність патрульної служби Національної поліції регламентується у Статуті патрульно-постової служби міліції (далі – Статут). Так, у пункті 1 зазначено, що патрульно-постова служба міліції – це діяльність спеціальних нарядів міліції з охорони громадського порядку, безпеки й боротьби з правопорушеннями на вулицях, площах, у парках, на транспортних магістралях, портах, в аеропортах та інших громадських місцях, а також при проведенні масових заходів, ліквідації наслідків аварії, катастрофи, стихійного лиха. У пункті 22 Статуту називаються ці спеціальні наряди: патрулі, пересувні міліцейські групи, патрульні групи, спеціалізовані патрульні групи, пости охорони порядку, пости охорони об'єктів, пости регулювання дорожнього руху, патрулі для нагляду за дорожнім рухом і контрольно-пропускні пункти, а також надається їх тлумачення. З огляду на таку детальну інструкцію з організації охорони громадського порядку надану для патрульних, окремий нормативний акт видається непотрібним, натомість слід передати патрульну службу Національної поліції з її організаційно-штатною структурою до складу органів місцевого самоврядування, у разі прийняття відповідного рішення територіальною громадою.

Треба все ж таки наголосити, що підрозділи патрульної поліції Національної поліції України, які можна передати до місцевого самоврядування,

існують тільки в містах. Згідно з адміністративно-територіальним устроєм України, міст і відповідно місцевих рад у країні налічується – 460, а селищ міського типу – 885, сільських населених пунктів – 28385, селищ – 1178, сіл – 27207; відповідно селищних рад – 783, а сільських рад – 10277 [242]. Отже, на особливу увагу заслуговують сільські та селищні громади, яких у майже 24 рази більше, ніж міських громад. У зв'язку з цим вивчення наукової літератури, опрацювання практичного досвіду, ретроспективний огляд й аналіз зарубіжного досвіду шерифів Сполучених Штатів Америки дозволяють визначити прототипом муніципального міліціонера (поліцейського) у сільській місцевості дільничного офіцера (інспектора) поліції.

Сьогодні дільничний офіцер поліції у сільській місцевості має специфічний статус, який насамперед визначається віддаленістю адміністративної дільниці від територіального органу Національної поліції, відсутністю на цій території патрульної служби поліції, необхідністю виконання ним у тісній взаємодії з виконавчими органами сільських, селищних рад і громадськими організаціями функцій інших служб територіальних органів Національної поліції. Згідно з пунктом 2 наказу МВС України № 550 від 11 листопада 2010 року «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України» основними завданнями працівників служби дільничних інспекторів поліції є:

- охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки на території, що обслуговується;

- робота з населенням та громадськими формуваннями на адміністративній дільниці щодо охорони громадського порядку та громадської безпеки, профілактики правопорушень та боротьби зі злочинністю.

Також у пункті 3 зазначено, що основними функціями працівників служби дільничних інспекторів поліції є:

- забезпечення прав і свобод людини, її безпеки та захист від протиправних посягань;

- надання у межах своїх повноважень правової, соціальної допомоги та

інших послуг населенню;

– налагодження співпраці з органами місцевого самоврядування, населенням і громадськими формуваннями з охорони громадського порядку у зміцненні правопорядку та профілактиці правопорушень.

Важливо відзначити, що до повноважень начальників відділів (секторів) дільничних інспекторів поліції, управлінь превентивної діяльності територіальних органів Національної поліції України, згідно з цим наказом, належить забезпечення виконання рішень органів місцевого самоврядування.

Тому у відомчому наказі зазначено, що з метою забезпечення належного громадського порядку, профілактики правопорушень у сільській місцевості дільничний офіцер поліції вживає таких заходів:

– взаємодіє з головами сільських (селищних) рад, активом громадськості, керівниками сільськогосподарських підприємств, навчальних та культурних закладів з питань забезпечення правопорядку, профілактики правопорушень;

– за відсутності громадських формувань з охорони громадського порядку виходить з клопотаннями до виконавчих комітетів сільських (селищних) рад щодо їх створення;

– проводить за участю представників органів місцевого самоврядування, громадських помічників профілактично-роз'яснювальну роботу серед учнів загальноосвітніх навчальних закладів, населення, звітує на загальних зборах громад щодо стану правопорядку в населених пунктах з метою удосконалення організації профілактичної роботи, формування у свідомості людей, особливо молоді, правової культури, негативного ставлення до суспільно небезпечних явищ, підняття престижу служби дільничних інспекторів серед громадян;

– у взаємодії із сільськими (селищними) радами та громадськими організаціями попереджує правопорушення стосовно осіб, які потребують соціальної, правової та іншої допомоги. З цією метою налагоджує взаємодію з органами соціального забезпечення, опікунськими радами органів місцевого самоврядування, благодійними організаціями, вносить пропозиції про закріплення за самотніми особами літнього віку опікунів, організацію шефства

над ними та вжиття інших заходів з метою зміцнення їх соціальної захищеності;

– уживає заходів щодо попередження розкрадання сільгосппродуктів, пально-мастильних матеріалів, домашніх тварин. До цієї роботи активно залучає сільський актив, громадських помічників та членів громадських формувань з охорони громадського порядку;

– у межах прикордонних районів взаємодіє з дільничними інспекторами прикордонної служби щодо проведення профілактичних заходів з протидії нелегальній міграції, виявлення шляхів проникнення контрабандних товарів, а також мешканців населених пунктів, розташованих у зоні державного кордону, через які здійснюються незаконні операції з переміщення товарів;

– разом з громадськими помічниками, членами громадських формувань з охорони громадського порядку систематично проводить відпрацювання території адміністративної ділянки з метою виявлення місць незаконного посіву снотворного маку чи конопель, місць зберігання і переробки врожаю цих культур, які містять наркотичні речовини;

– уживає заходів для попередження, виявлення фактів виготовлення або зберігання без мети збуту самогону чи інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення, виготовлення або зберігання без мети збуту апаратів для їх вироблення, реалізації самогону та інших міцних спиртних напоїв домашнього виробництва;

– вносить пропозиції головам сільських (селищних) рад щодо усунення причин та умов, які призводять до вчинення правопорушень. Також передбачено, що дільничні інспектори поліції мають право залучати громадян, за їх згодою, для надання допомоги територіальним органам Національної поліції у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним правопорушенням і злочинам [199].

Вважаємо за доцільне зупинитися на досвіді програми «Шериф», яка була запроваджена в 2000 році в МВС України, коли дільничних інспекторів міліції в сільській місцевості перенавчали у «шерифів» [37]. Від звичайних міліціонерів «шерифів» відрізняла форма коричневого кольору та особливий

нагрудний знак – восьмипроменева зірка з малим гербом України. Програма передбачала, що у «шерифа» буде садиба, яку він буде використовувати як житлове та службове приміщення для прийому громадян, у порядку експерименту програма «Шериф» проводилася у Київській, Харківській та Запорізькій областях.

Зрозуміло, що на селі самотужки один співробітник муніципальної міліції (поліції), так би мовити український «шериф», не зможе впоратися, і тоді необхідно пригадати вивчений нами у ретроспективному аналізі інститут сільських виконавців та інститут громадських помічників дільничних інспекторів міліції (поліції). Досвід громадських помічників дільничних інспекторів міліції був застосований упродовж 2011 року в сільських громадах Херсонської області, де цих помічників так і називали – «шерифи» [138]. Треба зазначити, що це передовий досвід, тому що зазначені помічники були перепідготовлені, згідно із спільним проектом обласного центру зайнятості, облдержадміністрації та облуправління МВС, з числа безробітних за спеціальною програмою служби зайнятості із залученням фахівців МВС. Як зазначає Інтернет-видавництво «Таврія-ньюс», станом на 28 липня 2011 року в усіх районах Херсонської області працювало 562 «шерифи» [286]. Отже, є підстави твердити, що сьогодні у період нестабільної економічної та політичної ситуації, нами бачиться єдиний можливий шлях до зміцнення громадського порядку – це передача повноважень органам місцевого самоврядування, організаційно це будуть окремі підрозділи територіальних органів Національної поліції. Для міської громади це означатиме повний перехід до місцевого самоврядування підрозділу патрульної поліції, а для сільської місцевості ця організаційна одиниця будуватиметься на базі дільничного інспектора поліції. Міська рада в такому випадку зможе «прогодувати» муніципальних міліціонерів (поліцейських), а сільська, селищна рада повинна буде забезпечити діяльність одного муніципального міліціонера (поліцейського), але із залученням громадських помічників з числа жителів села чи селища. Як зазначалося раніше нормативна база діяльності підрозділів муніципальної міліції (поліції),

створених на базі патрульної поліції Національної поліції України та дільничних інспекторів поліції сільської місцевості, не підлягає доопрацюванню, тому що дуже чітко конкретизована наведеними відомчими нормативними актами.

*Другий елемент* науково-теоретичної моделі муніципальної міліції (поліції) складають завдання та компетенція підрозділів муніципальної міліції (поліції).

Діяльність муніципальної міліції (поліції) повинна будуватися на загально визнаних принципах, які властиві для всієї правоохоронної діяльності, а саме: законність, гуманізм, повага й пріоритет прав і свобод людини й громадянина, презумпція добропорядності громадян, гласність [89, с. 6].

Загальними завданнями муніципальної міліції (поліції), на нашу думку, слід назвати охорону громадського (публічного) порядку, попередження й припинення правопорушень в громадських місцях.

Правознавці, що вивчають цю проблему, висловлюють думку про наділення муніципальної міліції (поліції) іншими завданнями. Розглянемо ці завдання та висловимо думку щодо їх реалізації в практичній діяльності.

Завдання з профілактики муніципальною міліцією (поліцією) правопорушень неповнолітніх, пияцтва, наркоманії, бродяжництва й жебрацтва, як на нашу думку, не входять в коло муніципальної міліції (поліції) з обмеженою компетенцією. Ці завдання повинні виконувати інші органи місцевого самоврядування – служби у справах дітей, комісії виконавчих комітетів з цих питань.

Була висловлена також пропозиція про включення в число завдань муніципальної міліції (поліції) гарантування безпеки дорожнього руху (насамперед на дорогах місцевого значення), з огляду на те, що частина штрафів за порушення правил дорожнього руху, виявлених співробітниками патрульної поліції Національної поліції України, надходить у місцевий бюджет. При цьому зауважимо, що питання безпеки дорожнього руху не мають першочергового значення для територіальної громади, тому передчасно буде включати й ці завдання. Це підтверджується наведеним вище прикладом відмови деяких

територіальних громад Польщі від муніципальної поліції у зв'язку з зосередженням їх уваги на виписування штрафів водіям, а не охороні громадського порядку. Однак, подальший розвиток місцевого самоврядування не виключає таких компетенцій надалі, так само можливе сприяння з боку муніципальної міліції (поліції) Національній поліції в цій сфері, звісно, на основі договору.

Досить спірним представляється пропозиція включити в число завдань муніципальної міліції (поліції) охорону власності. Сьогодні цю функцію виконують на договірній основі підрозділи поліції охорони Національної поліції України, частково охоронні підприємства й служби безпеки підприємств і організації. Наявна досить велика спокуса доручити муніципальній міліції (поліції) охорону об'єктів муніципальної власності, однак в цьому разі повноваження муніципальної міліції (поліції) будуть використовуватися нерационально. Органам місцевого самоврядування для цього вигідніше створити згідно з Законом України «Про охоронну діяльність» комунальні охоронні підприємства, наділивши їх у рамках чинного законодавства виключно сторожовими функціями.

Що ж стосується функції дізнання за очевидними злочинами й кримінальними проступками, що її також пропонують надати муніципальній міліції (поліції), то її неможна втілити в життя, тому що дізнання та досудове слідство у кримінальних провадженнях – виключні функції органів держави, і їх передача органам місцевого самоврядування не тільки недоцільна, але й деякою мірою небезпечна.

Перелік належних повноважень муніципальної міліції (поліції) логічно впливає з організаційної структури цього підрозділу.

На переконання А. М. Кононова, органи муніципальної міліції (поліції) повинні мати такі повноваження:

- 1) забезпечення дотримання норм поведінки в громадських місцях;
- 2) захист життя, здоров'я, честі й гідності людей у громадських місцях, а за наявності відомостей про повсталу загрозу – і в інших місцях;



- 3) надання екстреної допомоги особам, які опинилися в безпорадному стані;
- 4) попередження й припинення адміністративних правопорушень і злочинів у межах, установлених законом;
- 5) сприяння територіальним органам Національної поліції й іншим правоохоронним органам у їхній діяльності щодо попередження, припинення, розкриття й розслідування кримінальних правопорушень, охорони громадського порядку й забезпечення громадської безпеки;
- 6) забезпечення в межах своєї компетенції виконання рішень органів місцевого самоврядування з питань охорони громадського порядку й громадської безпеки;
- 7) надання в межах своєї компетенції сприяння фізичним і юридичним особам у реалізації їх законних прав і інтересів, задоволенні потреб населення в соціальних послугах, виконання яких може бути пов'язане із застосуванням владних повноважень [101, с.207].

Це досить слушна думка, але є деякі зауваження, у зв'язку з тим, що муніципальна міліція (поліція), як орган публічної влади територіальної громади, зобов'язаний у межах своїх повноважень сприяти не тільки територіальним органам Національної поліції та іншим правоохоронним органам держави, але й усім громадянам, посадовим особам інших органів влади, організацій, підприємств, установ у реалізації їх законних прав і інтересів.

На думку Т. І. Гудзь, доцільно визначити для підрозділів муніципальної міліції (поліції) в Україні такі завдання:

- забезпечення виконання рішень міської ради та її виконавчих органів з питань правопорядку;
- охорона довкілля; контроль за дотриманням земельного й природоохоронного законодавства, благоустрій території, чистота вулиць; контроль за паркуванням автотранспорту; охорона пам'яток історії і культури;
- дотримання правил торгівлі, громадського харчування й побутового обслуговування; забезпечення тиші й порядку у громадських місцях;

– надання допомоги фізичним і юридичним особам під час надзвичайних подій тощо [49, с. 165].

Також дослідниця наполягає на необхідності розширення обсягу «некримінальних» функцій муніципальної міліції (поліції), що здатне перетворити її на специфічний орган щодо надання різних соціальних послуг, серед яких: пропагандистсько-виховна робота з населенням; правова освіта населення; участь у вирішенні сімейних та побутових конфліктів, надання психологічної допомоги жертвам насильства; участь в антиалкогольних та антинаркотичних громадських рухах та програмах; надання допомоги дітям з неблагополучних сімей; організація, керівництво та сприяння різним громадським формуванням з боротьби з правопорушеннями, профілактична робота та інші [49, с. 134].

На нашу думку, вищенаведені повноваження є дещо розпорошеними, при чому в нинішніх соціально-економічних умовах неможливі. Для виконання цих широких повноважень у виконавчих органах місцевого самоврядування створені численні відділи та комісії з цих напрямків.

Муніципальна міліція (поліція) повинна наділятися власною компетенцією, яка може бути реалізована, як правило, у межах територіальної громади [255, с. 41]. Обсяг обов'язків і прав муніципальної міліції (поліції) повинен відповідати розв'язуваним завданням [255, с. 41]. Ефективна охорона громадського порядку зобов'язує передбачати можливість застосування муніципальною міліцією (поліцією) примусових заходів, включаючи застосування фізичної сили, спецзасобів і пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії.

Важливо врахувати окремі положення Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону», де у статті 14 «Умови та порядок застосування заходів фізичного впливу і спеціальних засобів» зазначено умови застосування примусових заходів:

- 1) для самозахисту і захисту громадян від нападу та інших дій, що

створюють загрозу для їх життя або здоров'я;

2) для припинення групових порушень громадського порядку та державного кордону;

3) для відбиття нападу на будівлі, приміщення державних і громадських організацій, підприємств, установ, транспортні засоби, а також громадян та їх особисту власність;

4) для затримання і доставлення до територіального органу Національної поліції, підрозділу Державної прикордонної служби України, громадського пункту охорони порядку осіб, які вчинили адміністративні правопорушення чи злочини, продовжують заподіювати шкоду громадянам або чинять опір;

5) для припинення в разі потреби опору поліцейським та військовослужбовцям Державної прикордонної служби України, іншим особам, які виконують службові або громадські обов'язки з охорони громадського порядку і державного кордону та боротьби із злочинністю [238].

Вважаємо, що про використання вогнепальної зброї муніципальною міліцією (поліцією) говорити передчасно, адже сьогодні це повинно бути прерогативою держави.

Отже, коло прав муніципальної міліції (поліції) повинно бути обов'язково чітко визначено і закріплено в законі. Водночас перелік обов'язків може бути конкретизований у правових нормативних актах місцевого самоврядування.

Для рішення поставлених завдань і виконання покладених обов'язків службовці муніципальної міліції (поліції) повинні бути наділені відповідними правами, що діють, як правило, у межах відповідної територіальної громади (об'єднаної територіальної громади). Не виключається також можливість закріплення окремих прав, що мають «міжмуніципальне» застосування.

З огляду на сутнісні завдання з охорони громадського порядку зупинимося на методах охорони громадського порядку, які поділяються на загальні методи переконання й примусу [57, с. 87].

Стосовно діяльності муніципальної міліції (поліції) виділяємо такі

спеціальні методи:

– методи контролю за дотриманням установлених норм поведінки в громадських місцях і виявлення правопорушень – виставляння постів, патрулювання, проведення рейдів, контроль із використанням технічних засобів та ін.;

– методи безпосередньої охорони життя, здоров'я, честі й гідності людей у громадських місцях – обмеження проходу або перебування людей у певному місці, надання екстреної допомоги потерпілим;

– методи попередження правопорушень – профілактичні бесіди, правове консультування й правова пропаганда, інформування відповідних органів і установ про необхідність усунення умов, що сприяють скоєнню правопорушень;

– методи припинення адміністративних правопорушень і злочинів – вимога про припинення протиправної поведінки, затримка й доставляння правопорушника, складання протоколу про адміністративне правопорушення, застосування до правопорушників у необхідних випадках фізичної сили, спецзасобів і зброї.

Зупинимося на компетенції муніципальних міліціонерів (поліцейських), яка складається з прав та обов'язків. Оскільки в мережах нашого дослідження прототипом муніципальної міліції (поліції) в містах визначено патрульну службу, варто встановити їх обов'язки. Так, згідно із Статутом патрульно-постової служби міліції, вони зобов'язані:

а) виявляти, запобігати, припиняти та розкривати злочини, вживати з цією метою профілактичні та розшукові заходи, передбачені чинним законодавством;

б) припиняти адміністративні правопорушення;

в) виявляти причини й умови, що сприяють вчиненню правопорушень, вживати в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення;

г) розшукувати осіб, які переховуються від органів дізнання, слідства і суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти та інших осіб у випадках, передбачених законодавством;

г) сприяти забезпеченню відповідно до законодавства режиму воєнного або надзвичайного стану в разі їх оголошення на всій території України або в окремих місцевості;

д) забезпечувати збереження знайдених, вилучених у затриманих осіб документів, речей, цінностей та іншого майна, вживати заходів до повернення його законному власнику;

е) надавати у межах наданих прав допомогу народним депутатам, представникам органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань у здійсненні їх законної діяльності, якщо їм чиниться протидія або загрожує небезпека з боку правопорушників;

є) надавати у межах наявних можливостей невідкладну, у тому числі медичну допомогу, особам, які постраждали від правопорушень і нещасних випадків, перебувають у безпорадному або небезпечному для життя і здоров'я стані, а також неповнолітнім, які перебувають без нагляду батьків;

ж) забезпечувати охорону свідків, постраждалих та інших осіб за їх зверненням, якщо їх життя, здоров'я і майно знаходяться в небезпеці у зв'язку з поданням ними допомоги правоохоронним органам у запобіганні та розкритті злочинів;

з) знати закони та інші нормативні акти органів місцевої державної виконавчої влади з питань забезпечення громадської безпеки і охорони громадського порядку, вимагати від громадян їх виконання;

и) забезпечувати виконання загальнообов'язкових рішень органів місцевого самоврядування, прийнятих ними в межах своєї компетенції з питань охорони громадського порядку і правил торгівлі у невстановлених місцях;

і) забезпечувати громадський порядок під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять;

ї) додержуватись законності, ретельно і уважно розбиратися на місці з порушниками громадського порядку; при застосуванні передбачених в законах заходів адміністративного впливу до правопорушників роз'яснити їм, згідно з яким нормативним актом і за яке порушення вони застосовуються;

й) доповідати черговому по територіального органу Національної поліції про всі випадки виникнення загрози громадській безпеці і необхідності залучення технічної допомоги та аварійних служб, не допускати громадян в небезпечну зону.

Розділ 5 Статуту регламентує права нарядів під час виконання службових обов'язків, а саме:

а) вимагати від громадян і службових осіб, які порушують громадський порядок, припинення правопорушень та дій, що перешкоджають здійсненню повноважень поліції, на місці попереджати осіб, які допустили малозначні адміністративні порушення, а в разі невиконання зазначених вимог застосовувати передбачені Законом України «Про Національну поліцію» заходи примусу;

б) за підозрою у вчиненні правопорушень перевіряти у громадян документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на поліцію;

в) згідно із статтею 34 Закону України «Про Національну поліцію» проводити огляд осіб, речей, що знаходяться при них, транспортних засобів і вилучати документи та предмети, що можуть бути речовими доказами або використані як шкода їх здоров'ю, проводити огляд поклажі, багажу та огляд пасажирів цивільних повітряних, морських і річкових суден, засобів залізничного та автомобільного транспорту згідно з чинним законодавством.

г) входити безперешкодно у будь-який час доби:

– на територію і в приміщення підприємств, установ і організацій, в тому числі митниці, та оглядати їх з метою припинення злочинів, переслідування осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, при стихійному лихові та інших надзвичайних обставинах;

– на земельні ділянки, в житлові та інші приміщення громадян уразі переслідування злочинця або припинення злочину, що загрожує життю мешканців, а також при стихійному лихові та інших надзвичайних обставинах;

г) у межах своєї компетенції тимчасово обмежувати або забороняти доступ громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони і здоров'я людей;

д) обмежувати або забороняти у випадках затримання злочинців, при аваріях, інших надзвичайних обставинах, що загрожують життю і здоров'ю людей, рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів; зупиняти транспортні засоби в разі порушення правил дорожнього руху, наявних ознаках, що свідчать про технічну несправність транспорту або забруднення ним навколишнього середовища, а також при наявності даних про те, що він використовується з протиправною метою, оглядати транспортні засоби і перевіряти у водіїв документи на право користування й управління ними, шляхові листи і відповідність вантажів, що перевозяться, товарно-транспортним документам, провадити технічний огляд автотранспорту;

е) використовувати безперешкодно транспортні засоби, що належать підприємствам, установам, організаціям і громадянам (крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав, міжнародних організацій, транспортних засобів спеціального призначення) для проїзду до місця події, стихійного лиха, доставки в лікувальні заклади осіб, які потребують невідкладної медичної допомоги, для переслідування правопорушників та їх доставляння до поліції;

є) користуватись у невідкладних випадках безперешкодно і безплатно засобами зв'язку, що належать підприємствам, установам, організаціям і громадянам;

з) застосовувати зброю, заходи фізичного впливу, спеціальні засоби у випадках і в порядку, передбаченому Законом України «Про Національну поліцію».

Також наряди мають право доставляти в поліцію громадян, які вчинили адміністративні правопорушення з метою припинення порушень, якщо всі інші заходи впливу вичерпані, а також для встановлення особи порушника і складання протоколу про правопорушення, затримувати осіб, які перебували в

інших громадських місцях у стані сп'яніння, якщо їх вигляд ображав людську гідність або якщо вони втратили здатність самостійно пересуватися чи могли завдати шкоди оточенню або собі, – до передачі їх в спеціальні медичні заклади або для доставки до місця проживання, а при відсутності таких – до їх витвердження.

*Третім елементом є порядок взаємодії муніципальної міліції (поліції) з територіальними органами поліції, фізичними та юридичними особами, громадськими об'єднаннями. При цьому необхідно передбачити взаємодію муніципальної міліції (поліції) і територіальних органів Національної поліції, без підпорядкування. Разом з тим під час проведення спільних заходів не виключається можливість й оперативного (обмеженого часом і рамками конкретного завдання) підпорядкування підрозділів муніципальної міліції (поліції) посадовим особам відповідних територіальних органів Національної поліції [201, с. 26].*

Реальний вихід у цій ситуації бачиться в розмежуванні компетенції за допомогою укладання договорів між органами місцевого самоврядування й територіальними органами Національної поліції.

Договір між органом місцевого самоврядування й територіальним органом Національної поліції являє собою різновид адміністративних договорів щодо розмежування компетенції й взаємодії органів публічної влади, що не перебувають у підпорядкуванні один одного і мають загальний предмет діяльності. Його використання дозволить конкретизувати й доповнити правову форму розмежування компетенції, більш точно визначити роль і місце муніципальних органів охорони громадського порядку в правоохоронній системі [83, с. 27].

Зміст цього договору повинен насамперед передбачати розмежування обов'язків, визначення територіальних і функціональних меж юрисдикції, матеріальних і нематеріальних гарантій забезпечення прийнятих зобов'язань, умов настання відповідальності сторін – суб'єктів, що здійснюють охорону громадського порядку.



Найважливішою складовою договору повинен стати розділ, що встановлює основні напрямки й форми взаємодії муніципальної міліції (поліції) й органів Національної поліції. Взаємодія цих суб'єктів правоохоронної діяльності є неодмінною умовою її ефективності. Вона спрямована на забезпечення погодженості здійснюваних заходів, дозволяє більш раціонально використовувати сили та засоби, що задіяні в охороні громадського порядку на території проживання громади [83, с. 40].

*Четвертим* і важливим елементом діяльності муніципальної міліції (поліції) є організація контролю й оцінки її ефективності.

Розглядаючи цей елемент, слід мати на увазі, що конституційно закріплена самостійність місцевого самоврядування значно обмежує можливості держави щодо контролю за діяльністю муніципальних органів. Законодавство допускає контроль держави за органами місцевого самоврядування тільки у випадку реалізації переданих їм окремих державних повноважень. Тому, вважаємо, що територіальні органи Національної поліції зможуть здійснювати контроль насамперед за дотриманням правил обігу й зберігання спеціальних засобів і пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії в підрозділах муніципальної міліції (поліції), а також контролювати виконання обов'язків службовцями цих підрозділів за умов спільного здійснення охорони громадського порядку.

Населення територіальної громади зможе здійснювати контроль за муніципальною міліцією (поліцією) через органи місцевого самоврядування або безпосередньо шляхом заслуховування на зборах (сходах) громадян регулярних звітів керівників та службовців цих підрозділів про їхню діяльність, через реалізацію права народної правотворчої ініціативи й права звернення до органів місцевого самоврядування, участі в територіальному громадському самоврядуванні, участі у виборах керівника муніципальної міліції (поліції), у разі визнання такої можливості, а також шляхом створення спеціальних громадських об'єднань, що мають ціль надання підтримки й здійснення

громадського контролю за діяльністю муніципальної міліції (поліції).

Безпосередньо організація контролю за діяльністю муніципальної міліції (поліції) припускає використання об'єктивних критеріїв оцінки цієї діяльності. Не є секретом, що Національна поліція в основному оцінює стан громадського порядку по показниках, що характеризують роботу своїх служб і підрозділів. При цьому створюється парадоксальна ситуація, коли чим більше виявляється правопорушень, тим гірше оцінюється стан правопорядку. Причому зростання або зниження цифрових показників часом абсолютно не кореспондується ні з фактичним станом громадського порядку, ні з оцінкою діяльності поліції з боку населення. Тому під час оцінки ефективності діяльності муніципальної міліції (поліції) в першу чергу, повинні враховуватися результати вивчення думки населення територіальної громади, яке буде проведено в порядку, обумовленому органом місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування мають право здійснювати контроль за діяльністю муніципальної міліції (поліції), але без втручання в її адміністративно-юрисдикційну діяльність.

Отже, результати аналізу пріоритетних моделей муніципальної міліції (поліції) й критеріїв їх вибору дозволяють запропонувати оптимальну для сучасних умов модель правоохоронного формування місцевого самоврядування, організаційною основою якої для міських територіальних громад буде *патрульна служба*, а для сільських – *дільничний інспектор*.

## Висновки до розділу 2

Дослідивши сучасні форми становлення, концептуальні засади формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні, вважаємо закономірними такі висновки:

1. Сучасними формами становлення муніципальної міліції (поліції) в Україні є:

а) створення власних охоронних комунальних підприємств (міста Львів та Харків, Дніпропетровськ);

б) укладання договорів з поліцією (територіальними органами Національної поліції) про сумісну охоронну діяльність (міста Бердянськ, Житомир, Виноградів Закарпатської обл.);

в) створення муніципальної міліції (поліції) – як силового підрозділу інспекції з благоустрою та торгівлі місцевої ради (міста Ужгород, Нововолинськ Волинської обл., Тернопіль, Луцьк).

2. Моделі створення муніципальної міліції (поліції) за структурою побудови поділяються на: «сильна», «середня» та «слабка», причому за обсягом повноважень розрізняють муніципальну міліцію (поліцію) з повною компетенцією, до якої належить «сильна» модель, та муніципальну міліцію (поліцію) з обмеженою компетенцією («слабка» та «середня» моделі).

3. Елементи науково-концептуальної моделі муніципальної міліції (поліції) з обмеженою компетенцією складаються з: організаційний склад муніципальної міліції (поліції); завдання та компетенція її підрозділів; порядок взаємодії муніципальної міліції (поліції) з територіальними органами поліції, фізичними та юридичними особами, громадськими об'єднаннями; контроль та координація діяльності муніципальної міліції (поліції).

4. Оптимальною для сучасних умов моделлю правоохоронного формування місцевого самоврядування є науково-теоретична модель, де організаційною основою для міських територіальних громад буде патрульна служба, а для сільських – дільничні інспектори.

### **РОЗДІЛ 3. Особливості реалізації функції охорони громадського порядку органами місцевого самоврядування**

#### **3.1. Охорона громадського порядку як функція муніципальної міліції (поліції): поняття та змістовна характеристика**

Становлення та розвиток в Україні муніципальної міліції (поліції), основною функцією якої, згідно з концепцією нашого дисертаційного дослідження, є охорона громадського порядку на локальному рівні, вимагає рішення цілого комплексу проблем, насамперед теоретичних. Найбільшою з-поміж них є визначення поняття, сутності, змісту та ознак громадського (публічного) порядку, співвідношення його з іншими суміжними інститутами.

Перед вивченням вказаної категорії необхідно дослідити поняття «функції муніципальної міліції (поліції) з охорони громадського порядку». Функція охорони громадського порядку є складовою частиною функцій органів місцевого самоврядування, тому на початку розглянемо функції органів місцевого самоврядування.

Так, О. В. Батанов функції органів місцевого самоврядування визначає як «основні напрямки і види муніципальної діяльності, пов'язані з реалізацією права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, що виражають волю й інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування у межах Конституції і законів України» [19, с. 10; 46, с. 17].

В. І. Борденюк визначає поняття функцій органів місцевого самоврядування як основних сторін їх соціального призначення в механізмі здійснення місцевого самоврядування [25, с. 21; 49, с. 17]. Автори колективної монографії за редакцією Ю. М. Тодики вважають, що основні сторони соціального призначення представницьких органів місцевого самоврядування в Україні, в яких втілюються конкретні напрями і види їх діяльності щодо

здійснення завдань, визначених Конституцією України, законами України і підзаконними нормативними актами, розкриваються у функціях місцевих рад, а тому вказану функцію визначають «як призначення даного органу в системі місцевого самоврядування, яким зумовлюється характер повноважень, що входять до його компетенції» [178, с. 142–143; 49, с. 17–18].

Знаний український дослідник П. М. Любченко вважає, що функції місцевого самоврядування розглядають як основні напрямки діяльності його суб'єктів по вирішенню питань місцевого значення, які зумовлені роллю і призначенням цього інституту в суспільстві [127, с. 59; 49, с. 16].

Частина вчених функцію охорони громадського порядку відносять до правоохоронної функції органів місцевого самоврядування або функції забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорону прав, свобод і законних інтересів громадян [171, с. 21; 74, с. 508; 49, с. 28].

Але функція охорони громадського (публічного) порядку є самостійною функцією з огляду на її значущість для життєдіяльності територіальної громади.

Такого ж підходу додержується й В. А. Григор'єв, який виокремлює таку функцію органів місцевого самоврядування як громадська безпека та порядок. Він зазначає, що при реалізації даної функції місцеве самоврядування регулює відносини в області охорони громадського порядку: встановлення правил поведіння у громадських місцях, санкціонування проведення зібрань, мітингів та демонстрацій, видання приписів стосовно пожежної охорони тощо [44, с. 287; 49, с. 29].

Враховуючи роль місцевого самоврядування в організації та здійсненні влади народу, завдань, що вирішуються та повноважень місцевого самоврядування, функцію охорони громадського порядку виділяє ще один відомий російський вчений – О. О. Васильєв [31, с. 71; 49, с. 29]. Такої ж думки додержуються й його співвітчизники О. О. Солдатов [263, с. 11] та А. В. Сумін [273, с. 96–97].

На нашу думку, це дещо різні поняття. Правоохоронна функція вміщує в себе діяльність щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав,

свобод і законних інтересів громадян на відповідній території та виконується органами (апаратом) місцевого самоврядування: профілактична робота комісії місцевого самоврядування, служб у справах дітей, служб щодо роботи із безпритульними тощо. В свою чергу реалізацію функції охорони громадського порядку здійснює спеціально створений орган місцевого самоврядування муніципальна міліція (поліція).

Проте Програма діяльності Кабінету Міністрів України на 2016 рік передбачає один з аспектів реформи системи органів правопорядку це «надання органам місцевого самоврядування права утворювати муніципальну варту без виконання правоохоронних функцій» [227]. Позбавлення в цьому разі муніципальної міліції (поліції) функції охорони громадського порядку є певним алогізмом, що заперечує децентрацію органів правопорядку.

Треба відзначити, що безпосередня охорона громадського порядку як функція муніципальної міліції (поліції) тісно пов'язана з такими правовими категоріями, як «громадський порядок» та «охорона громадського порядку». Констатуємо, що становлення місцевого самоврядування в Україні поступово зміщує громадський порядок, як суспільне явище, зі сфери предмета та інтересів адміністративного права в муніципально-правові відносини.

Термін «громадський порядок» використовується у Конституції України у розділі 2 «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», як чинник обмеження прав громадян, поряд з поняттям «національна безпека». Концепція поняття «національна безпека» надана у Законі України від 19 червня 2003 року «Про основи національної безпеки України», як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та

пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам [220]. Але категорія «громадський порядок» дотепер законодавчо не визначена, що постійно спонукає вчених до вивчення цього соціального явища, насамперед з позиції муніципального права.

Поняття громадського порядку – складне, динамічне, багатогранне соціальне явище, обумовлене непротиставленим переплетенням мотивів політичного, економічного, морально-культурного, національного й правового характеру [128, с. 67]. Тому єдиного погляду на обсяг поняття й зміст цього феномену немає як у загальнотеоретичній, так і галузевих дисциплінах.

Перш ніж розглядати поняття «громадський порядок», звернемося до визначення лексеми «порядок». Великий тлумачний словник сучасної української мови трактує поняття «порядок», як стан, коли все робиться, виконується так, як слід, відповідно до певних вимог, правил; упорядкованість, лад [32, с. 834]. Новий тлумачний словник української мови до поняття «порядок» відносить стан упорядженості, налагодженості й організованості, протиставляючи його безладдю та хаосу [139, с. 641].

Саме термін «громадський порядок» уперше був використаний у Франції на початку XIX століття, коли в результаті реформи, поліція була поділена на судову (кримінальну) та адміністративну. Тоді на французьку адміністративну поліцію були покладені обов'язки «охороняти громадський порядок у кожній

місцевості» [243, с. 5]. На українських територіях уперше це поняття з'являється за часів входження в склад Російській імперії, де воно вживається у тексті Статуту про попередження та припинення злочинів 1832 року, замість інших, раніше вживаних понять: «благочиння» – правомірна поведінка громадян в громадських місцях; «благоустрій» – раціональний устрій та чистота вулиць, площ, подвір'їв та під'їздів будинків; «благополуччя» – нормальний продовольчий, медичний та економічний стан населення [251, с. 109].

Конституційне закріплення такого соціального явища як «громадський порядок» з'являється вперше за часів радянського періоду України, зокрема в Конституції Союзу Радянських Соціалістичних Республік, що була прийнята 5 грудня 1936 року, де в статті 68 було зазначено, що Рада Народних Комісарів СРСР уживає заходів щодо забезпечення громадського порядку [102, с. 48]. Це ж положення було продубльоване в Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки, яка була прийнята 30 січня 1937 року на Надзвичайному XIV Українському з'їзді Рад. Фактично з цих років починається правозастосування цього поняття та його наукове вивчення. Напрацювання радянських вчених щодо громадського порядку як об'єкта посягання знайшли своє висвітлення в Указі Президії Верховної Ради СРСР від 26 липня 1966 року «Про посилення відповідальності за хуліганство» [143, с. 195], положення якого використовуються в юридичній практиці і сьогодні.

Упродовж 60–80 років ХХ століття дефініція «громадський порядок» досліджувалась в роботах радянських юристів, серед них М. І. Єропкін, А. П. Ключніченко та О. В. Серьогін та інші, які заклали основу концепції громадського порядку, що заслуговують уваги й на сьогодні. Також сформувалося два погляди на поняття «громадський порядок»: широкий та вузький.

Громадський порядок в широкому значенні – система, порядок суспільних відносин, що складаються під впливом соціальних норм, за провідної ролі правових норм [248, с.48]. У такому розумінні громадський порядок створює сприятливі умови для успішного розвитку суспільства в цілому,



ефективного функціонування його соціальних інститутів та всієї політичної системи, тобто за замістом він тотожний абстрактному громадському порядку [2, с. 18].

Ще одне визначення громадського порядку в широкому значенні висловив І. М. Копотун, зазначивши, що громадський порядок – це вся система суспільних відносин, що склалися в певному суспільстві та підтримують режим життєдіяльності держави, забезпечують недоторканність життя, здоров'я, честі та гідності громадян, власності, умов, що забезпечують нормальну діяльність підприємств, установ та організацій, службових осіб і громадян [110, с. 7]. У сучасній правовій науці загальноприйнятим є таке визначення «громадського порядку» у широкому трактуванні: це сукупність всіх соціальних зв'язків і відносин, як усього суспільного устрою, недоторканність якого гарантується всією політичною системою держави і суспільства.

З огляду на широту охоплення суспільних відносин терміном «громадський порядок» низка вчених пропонує, з метою виключення складної термінології, замінити його на поняття «державний порядок».

Як бачимо, визначення громадського порядку в широкому розумінні не викликає непорозуміннь серед вчених, тому слід звернутися до поняття «громадського порядку» у вузькому розумінні. При цьому частина вчених вважає, що цю категорію слід розуміти або в спеціальному значенні, або в поліцейському.

Громадський порядок у вузькому значенні застосовується насамперед у побуті, розмовній лексиці, в адміністративній та кримінальній правозастосовній практиці. Треба наголосити, що безпосередньо громадський порядок у вузькому значенні є об'єктом охорони спеціально створених підрозділів органів місцевого самоврядування – муніципальної міліції (поліції). Поняття громадського порядку у вузькому значенні вперше науково обґрунтував француз Ніколя де ла Мар в «Трактаті про поліцію» у 1728 році, де визначив завдання поліції з охорони порядку в громадських місцях та знищенню елементів «кулачного права», заснованого на насиллі сильнішого над більш слабким [300, с. 322]. У ці

ж роки (1756–1765 роки) німецькі вчені Іоган фон Юсті та Іосиф Зонненфельс розглядали явище громадського порядку, спираючись на такі категорії: безпека та зручність життя, загальний добробут усіх громадян [300, с. 323].

Поняття громадського порядку у вузькому значенні було сформульоване в минулому столітті радянським ученим М. І. Єропкіним, який визначив громадський порядок як обумовлену інтересами всього народу й регульовану нормами права, моралі, правилами гуртожитку й звичаями систему вольових суспільних відносин, що складаються, головним чином, у громадських місцях, а також суспільних відносин, що виникають й розвиваються поза громадськими місцями, але за своїм характером забезпечують охорону, здоров'я, честі громадян, зміцнення народного надбання, громадський спокій, створення нормальних умов для діяльності підприємств, установ і організацій [68, с. 7]. Таким чином, М. І. Єропкін вважає, що головним критерієм для віднесення тих або інших суспільних відносин до категорії «громадський порядок» виступає місце, де ці відносини складаються, тобто громадські місця [68, с. 7]. Такий підхід одержав розвиток у низці праць таких радянських вчених як В. Є. Севрюгін [253, с. 137], Л. Л. Попов [5, с. 344] та інших.

Розкриваючи суть поняття громадського порядку, А. М. Кононов виділяє суспільно значущі відносини, що виникають між людьми в процесі їх спілкування на основі правових й інших соціальних норм, як правило, у громадських місцях (на вулицях, скверах, транспортних магістралях, приміщеннях, об'єктах транспорту й інших місцях, вільних для відкритого доступу широкому колу осіб) [100, с. 34]. Дослідник надає у своїй дисертації таке визначення громадського порядку: «якість (властивість) соціальної системи, сукупність упорядкованих зв'язків і публічних відносин, у межах якої забезпечуються не тільки обстановка громадського спокою, але й особиста й громадська безпека» [101, с. 37]. У цьому випадку обстановка громадського спокою – це стан урегульованої, безконфліктної й правомірної життєдіяльності всіх учасників публічних відносин, тобто це відносини між людьми, які складаються на основі норм права й інших соціальних норм у місцях постійного

або тимчасового їхнього перебування, і мають вільний доступ для невизначеного кола осіб (у публічних місцях) [100, с. 33].

П. Л. Чижков до сфери громадського порядку відносить сукупність суспільних відносин, що складаються в результаті дотримання соціальних норм, що містять правила поведінки людей у громадських місцях [86, с. 44]. А. П. Ключніченко трактував громадський порядок, як «систему відносин, що забезпечують нормальні умови щодо суспільно-корисної діяльності громадян, їх відпочинку та побуту, що гарантує громадський спокій, повагу до громадської моральності, честі та гідності людей, а також збереження майна» [86, с. 126]. Вчений-правознавець І. Д. Бредихін, визначав громадський порядок як систему вольових суспільних відносин, які формуються й розвиваються в громадських місцях, що врегульовані правовими й іншими соціальними нормами, які зумовлені інтересами держави, суспільства й особистості та спрямовані на підтримку громадського спокою, а також поваги честі, людської гідності й суспільної моральності [27, с. 219].

Серед численних трактувань можна виділити визначення, яке дав П. Г. Виноградов, який вважав, що громадський порядок – це стан, що гарантує охорону суспільства, власності й життя громадян, порядок між людьми, при якому вони не заподіюють шкоди одна одній, та задовольняються їхні інтереси в «законному визначенні» [34, с.10].

Після визнання місцевого самоврядування на пострадянському просторі у визначеннях громадського порядку вчені стали згадувати муніципальну складову громадського порядку. А. Н. Аділов, зазначає, що громадський порядок – це система суспільних відносин, що складаються з норм, що розвиваються в громадських місцях на ґрунті дотримання правових норм й інших соціальних норм, спрямованих на забезпечення особистої безпеки громадянина й людини, громадської безпеки, на створення сприятливих умов для нормального функціонування державних, муніципальних органів, громадських об'єднань і міжнародних організацій [2, с. 9]. Такої ж позиції дотримується А. П. Коренев, який під громадським порядком розуміє

обумовлену потребами суспільства систему врегульованих соціальними нормами відносин, що складаються в громадських місцях у процесі спілкування людей, також зазначив, що мета охорони громадського порядку в муніципальних утвореннях – це забезпечення обстановки спокійного суспільного життя, нормальних умов праці й відпочинку людей, а також діяльності державних органів, підприємств, установ і організацій [3, с. 24].

Інші сучасні науковці, вивчаючи громадський порядок виокремлюють поняття муніципальний громадський порядок. Найбільш ґрунтовною є думка відомого вченого О. О. Солдатова, який, досліджуючи здійснення охорони громадського порядку органами місцевого самоврядування, дав таке визначення муніципального громадського порядку: це частина регульованих нормами законів і підзаконних актів, муніципальними правовими актами й іншими соціальними нормами вольових суспільних відносин, що складаються в трьох основних сферах життєдіяльності – праці, побуту й відпочинку людини, у межах території муніципального утворення, що мають своєю метою забезпечення громадського спокою, безпеки особистості, нормальних умов для діяльності державних і муніципальних органів, організацій, громадських об'єднань, для праці й відпочинку громадян, поваги їх честі, людської гідності й суспільної моральності, а також захист майнових прав. У запропонованому автором понятті виділено чотири ознаки: правова, змістовна, територіальна і цільова [263, с. 8].

У свою чергу, вчений А. В. Сумін наголошує на спільних діях місцевого самоврядування та державних органів, спрямованих на досягнення громадського порядку, без поділу на державний та муніципальний громадський порядок. Він формулює визначення громадського порядку таким чином: це врегульований правовими й соціальними нормами найбільш сприятливий стан суспільства, у якому органи державної влади й місцевого самоврядування мають за мету підтримку особистої безпеки громадян, громадського спокою, забезпечення нормальних умов для функціонування державних, муніципальних і громадських організацій, для праці й відпочинку громадян, поваги їх честі, людської гідності й громадської моральності [273, с. 150].

З огляду на ці трактування громадського порядку треба зазначити, що більша частина вчених пов'язують виникнення суспільних відносин в сфері громадського порядку з громадським місцем, тому слід зупинитися на детальному осмисленню цього поняття.

Аналіз наукової літератури за цією тематикою виявив, що для громадського місця характерна певна концентрація людей, так би мовити масовість, непов'язаних один з одним сімейними, дружніми, трудовими, діловими відносинами і, як правило, не знайомих один з одним. На думку багатьох науковців, громадські місця мають різне призначення, різне розташування та різний термін використання [126, с. 23]. Зокрема, за призначенням громадські місця можуть використовуватися для проведення спортивних, рекламно-комерційних, громадсько-політичних, культурно-видовищних заходів, тобто масових заходів [126, с. 23]. Але це відносна класифікація, тому що одні й ті ж місця можуть використовуватися в різний час по-різному. Наприклад, на спортивній арені можуть проводитись як спортивні матчі, так і концерти. Також досить слушною є класифікація громадських місць за терміном використання, запропонована Л. Л. Поповим: громадські місця постійного використання (майдани, вулиці, стадіони, сквери); громадські місця тимчасового використання (пляж, театр, кінотеатр), громадські місця одноразового використання (пікнік біля річки, гра на лісистій місцевості, літня сцена) [5, с. 346; 3, с. 156].

К. С. Бельський підтримує думку, що громадське місце – обов'язкова ознака громадського порядку, незалежно від того, чи є поведінка громадян, що перебувають там, правомірною або неправомірною. Він наголошував, що громадське місце – це просторова основа громадського порядку [22, с. 40]. Правознавець Р. В. Сідорцов формулює своє поняття громадського місця, доводячи, що це території або об'єкти, що мають відкритий доступ, на яких постійно або тимчасово реалізуються суспільні відносини між людьми, які виникають у побутовій, культурній, рекреаційній або інших сферах соціального життя [258, с. 26].

Російські юристи у проекті закону РФ «Про основи організації й діяльності муніципальних органів охорони громадського порядку (муніципальної стражі) у Російській Федерації» надали таке визначення громадського місця: вільно доступне місце постійного або тимчасового перебування людей [141, с. 250].

Але критерій відмежування сфери громадського порядку від інших сфер за допомогою громадського місця не є правильним, бо виходячи з цього, правопорушення, пов'язане з непристойною поведінкою, галасом, п'яною завзятістю, що трапляється в окремій квартирі, не можна буде віднести до порушення громадського порядку без наявності громадського місця.

Отже, не викликає жодних сумнівів пропозиції вчених про повсюдність виникнення відносин у сфері громадського порядку. Так, О. В. Серьогін зазначив, що найважливішим критерієм для відмежування громадського порядку від інших відносин є зміст конкретних громадських відносин, незалежно від місця їх утворення [256, с. 46]. Він запропонував розмежувати суспільні відносини, що утворюють сферу громадського порядку за змістом, на три групи. Першу групу утворюють відносини, що забезпечують стан громадського спокою, узгодженості та ритмічності найважливіших процесів та явищ життя, діяльності великих колективів та груп людей або навіть населення міст, районів та інших населених пунктів. Другу групу суспільних відносин утворюють ті з них, які сприяють підтримці особистого спокою громадян та розпорядку їх життя. Нарешті, третя група відносин, що утворює сферу громадського порядку, включає ті з них, які забезпечують дотримання громадської моральності, поваги честі і людської гідності [129, с. 67]. Виходячи з визначення цих груп суспільних відносин, О. В. Серьогін запропонував своє визначення поняття «громадський порядок»: це врегульована нормами права та іншими соціальними нормами система суспільних відносин, встановлення, розвиток й охорона яких забезпечує дотримання стану громадського та особистого спокою громадян, повагу їх честі, людської гідності і суспільної моральності [256, с. 45; 128, с. 98]. Необхідно відзначити, що таке трактування узгоджується із позицією В. І. Зарубіна, який

під громадським порядком розуміє врегульовані нормами права й моралі суспільні відносини, що у своїй сукупності забезпечують громадський спокій, загальноприйняті норми поведінки, нормальну діяльність підприємств, установ й організацій, транспорту, охорону усіх видів власності, а також повагу до громадської моральності, честі й гідності громадян [80, с. 126].

Досить цікавою є позиція вченого В. В. Пиліна який зазначав, що норми громадського порядку, з огляду на простір їх діяльності, охоплюють три життєві сфери людини: праця (підприємства, установи й організації виробничого й соціального значення), відпочинок (громадські місця знаходження і відпочинку людей: вулиці, торговельні підприємства, транспорт, видовищні заклади та ін.) і побут (родина, житло та ін.) [241, с. 626]. Учений О. О. Солдатов у своїй дисертаційній праці доповнив поняття громадського порядку двома ознаками – територіальною та нормативною. Дослідник зазначив, що існує необхідність окреслення просторових меж, у яких громадський порядок повинен підтримуватись публічно-правовими способами, а також у визначенні поняття «громадський порядок» слід посилатися на нормативні документи, якими він повинен підтримуватися [263, с. 40].

Як бачимо, у численних визначеннях громадського порядку відсутня будь-яка єдність, що є підтвердженням складності й багатоаспектності досліджуваного явища. У зв'язку із цим з'ясування сутності, змісту, ознак громадського порядку, співвідношення його з іншими суміжними інститутами має важливе як теоретичне, так і практичне значення.

З метою систематизування визначень громадського порядку розглянемо зміст громадського порядку. У філософії під змістом розуміється певним чином упорядкована сукупність елементів і процесів [284, с. 434]. Визначаючи зміст громадського порядку, наведемо погляд лівової частки науковців у цій сфері. Зокрема, вони виділяють матеріальний, вольовий і правовий зміст (елементи) громадського порядку.

Під матеріальним змістом громадського порядку слід розуміти реально існуючі в суспільстві відносини між його членами [128, с. 89]. Матеріальною

основою громадського порядку, яка висловився О. П. Коренєв, є: конституційний устрій держави, економічні відносини в суспільстві, політична організація влади, закономірності суспільного розвитку, реальні потреби й спонукання людей до порядку. Виділяючи зміст, він відзначав, що громадський порядок формується за допомогою вольових устремлінь людей, соціальних організацій (включаючи державу). Різновидом суспільної волі є воля державна, яка визначається економічними й політичними інтересами й цілями народу [4, с. 28]. Державна воля виражається в законах і є загальнообов'язковою, таким чином, вона впливає на поведінку (дії), тобто волю учасників громадського порядку. Вольові дії й вчинки учасників громадського порядку в остаточному підсумку детерміновані матеріальним змістом громадського порядку, реальною дійсністю й закономірностями суспільного розвитку. Воля людини проявляється в її свідомих діях щодо досягнення певної мети, такі дії можуть відповідати його вимогам і сприяти зміцненню громадського порядку або суперечити його інтересам. Правовий зміст громадського порядку виражається у встановлених державою нормах права, які визначають поведінку людей у сфері громадського порядку. Правомірна поведінка суб'єктів громадського порядку, реалізація норм права в сфері громадського порядку й становлять його юридичне вираження.

Аналізуючи наведені визначення громадського порядку, його сутність, дійдемо висновку, що під кутом муніципально-правого регулювання цього соціального явища виділяються такі специфічні ознаки громадського порядку:

- 1) юрисдикційна ознака;
- 2) територіальна ознака;
- 3) нормативно-правова ознака.

*Юрисдикційна ознака* встановлює повноваження, з якими повинна діяти муніципальна міліція (поліція) в сфері громадського порядку, за які адміністративні правопорушення притягувати до відповідальності, як взаємодіяти з територіальними органами Національної поліції під час фіксуванні кримінальних правопорушень.

*Територіальна ознака*, на якій зупинимося більш докладно, передбачає



просторові межі в яких будуть діяти муніципальні міліціонери (поліцейські) під час забезпечення громадського порядку. Територіальною основою місцевого самоврядування в Україні є виключно адміністративно-територіальні одиниці – місто, село і селище. Якщо з міським самоврядуванням все зрозуміло, то лишається нерозв'язаним питання про сільські громади, які об'єдналася в одну громаду, який буде просторовий рубіж діяльності муніципальної міліції (поліції) тієї чи іншої сільської громади. Також виникає питання прилеглих територій до населених пунктів (ліси, сільськогосподарські землі), які не належать до сільської громади, але перебувають у віданні районної державної адміністрації. У цьому зв'язку слушною видається думка вчених-муніципалістів про закріплення принципу повсюдності місцевого самоврядування і визначення з цією метою територіальною основою місцевого самоврядування громади як адміністративно-територіальної одиниці, лише тоді можна вирішити існуючі непорозуміння. За для цього планується внести зміни до статті 133 Конституції України де зазначити, що «систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони. Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України» [187].

Розглядаючи другу ознаку, відзначимо, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначив територіальну основу місцевого самоврядування, звідси, й територіальної громади – це виключно окремі адміністративно-територіальні одиниці – села, селища, міста. Імплементация міжнародних норм та запровадження міжнаціональних стандартів локальної демократії приписує Україні чітко дотримуватися принципу повсюдності місцевого самоврядування, але на сьогодні досі не врегульовано правовий режим частини території України: міста-«матрьошки» (Севастополь, Львів) [119, с. 83–85]; прилеглі території до сільських населених пунктів (сільськогосподарські угіддя), які перебувають у відомстві районних державних адміністрацій; досі законодавчо не визначено спеціальний статус міста Севастополя.

У цьому сенсі викликає непорозуміння практична можливість розповсюдження муніципальної влади із забезпечення громадського порядку і його безпосередньої охорони на територію військових частин, транспортних розв'язок з будівлями транспортного господарства (морського, авіаційного, залізничного), прикордонних територій та пунктів перепуску через державний кордон. Також невирішеним є питання «зони відчуження» – території, постраждалої від наслідків аварії на ЧАЕС, зокрема міста Прип'ять, Чорнобиль та ще 74 сільських населених пункти [219], де зафіксовані адміністративно-територіальні одиниці, а органи місцевого самоврядування не створені за відсутності жителів. Охорону громадського порядку на вказаних територіях сьогодні здійснюють підрозділи спеціальної поліції.

Також необхідно звернутися до особливого режиму прикордонної зони, згідно із Законом України «Про державний кордон України» статті 22 «Прикордонна смуга та контрольовані прикордонні райони», «з метою забезпечення на державному кордоні України належного порядку Кабінетом Міністрів України встановлюється прикордонна смуга, а також можуть установлюватися контрольовані прикордонні райони» [82, с.76; 189].

Прикордонна смуга встановлюється безпосередньо вздовж державного кордону України на його сухопутних ділянках або вздовж берегів прикордонних річок, озер та інших водойм з урахуванням особливостей місцевості та умов, що визначаються Кабінетом Міністрів України [189]. До прикордонної смуги не включаються населені пункти і місця масового відпочинку населення [189].

Контрольовані прикордонні райони встановлюються, як правило, в межах території району, міста, селища, сільради, прилеглої до державного кордону України або до узбережжя моря, що охороняється органами Державної прикордонної служби України [82, с. 77; 189]. Як ідеться у Законі, у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі встановлюється прикордонний режим, також зазначено, що створюються пункти пропуску через державний кордон. Згідно зі статтею 27 зазначеного Закону охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах покладається

на Державну прикордонну службу України. Зрозуміло, що порушення громадського порядку на пункті перетинання державного кордону будуть припинятися співробітниками Державної прикордонної служби.

Також про особливий режим охорони порядку на об'єктах транспорту яскраво свідчить той факт, що до 2015 року для цього в системі МВС України функціонував спеціальний підрозділ – транспортна міліція [211]. Діяльність транспортної міліції полягала в організації та практичному здійсненні заходів щодо охорони громадського порядку й охорони вантажів, що перевозять на залізничному, водному (річковому, морському) й повітряному транспорті [6, с. 122]. Тлумачення щодо транспорту, місця розташування його об'єктів надає Закон України «Про транспорт». Цей же документ окреслює у статтях 23, 25, 33 особливості входження транспортних об'єктів до складу:

– земель залізничного транспорту, куди входять: землі, які є смугою відведення залізниць, а саме землі, надані під залізничне полотно та його облаштування, станції з усіма будівлями і спорудами енергетичного, локомотивного, вагонного, колійного, вантажного і пасажирського господарства, сигналізації та зв'язку, водопостачання, каналізації, захисні та укріплюючі насадження, службові, культурно-побутові приміщення та інші споруди, необхідні для забезпечення роботи залізничного транспорту;

– земель морського транспорту, куди належать землі, надані в користування під: морські порти з набережними, майданчиками, причалами, вокзалами, будівлями, спорудами, устаткуванням, об'єктами загальнопортового і комплексного обслуговування флоту; гідротехнічні споруди і засоби навігаційної обстановки, судноремонтні заводи, майстерні, бази, склади, радіоцентри, службові та культурно-побутові приміщення та інші споруди, що обслуговують морський транспорт;

– земель авіаційного транспорту, до яких зараховуються землі, надані в користування під: аеропорти, аеродроми, відокремлені споруди (об'єкти управління повітряним рухом, радіонавігації та посадки, очисні та інші споруди), службово-технічні території з будівлями та спорудами, що

забезпечують роботу авіаційного транспорту; вертольотні станції, включаючи вертольотодроми, службово-технічні території з усіма будівлями та спорудами; ремонтні заводи цивільної авіації, аеродроми, вертольотодроми, гідроаеродроми та інші майданчики для експлуатації повітряних суден; службові об'єкти, що забезпечують роботу авіаційного транспорту [236].

Зазначені споруди, приміщення та території є об'єктами обслуговування підрозділів Національної поліції, й у сферу діяльності муніципальної міліції (поліції) входити не будуть, не зважаючи на те, що вони можуть знаходитися на території міста, села чи селища.

Особливості організації місцевого самоврядування мають міста Київ та Севастополь, й охорона громадського порядку з боку муніципальної міліції (поліції) в цих територіальних громадах буде мати спеціальний статус з огляду на нормативне упорядкування й на просторові межі. Доречно навести приклад і так званих закритих об'єктів, адже порушуваний громадський порядок на цих територіях також не можна віднести до відання муніципальної міліції (поліції).

Наявність спеціальних функцій та завдань щодо забезпечення охорони громадського порядку муніципальною міліцією (поліцією), юрисдикційна, територіальна та нормативно правова складова, те, що територіальний громадський порядок, як система суспільних відносин, може складатися поза адміністративно-територіальними одиницями (об'єкти транспорту, територія постраждала від наслідків аварії на ЧАЕС, прикордонні території та інше), обумовлюють об'єктивну необхідність науково сформулювати поняття громадського порядку на території громади (комуни), і цей громадський порядок слід визначити як «комунальний громадський порядок». Цей термін відповідає вузькому розумінню громадського порядку, на протиположності вживаному багатьма вченими терміну «державний порядок», відповідно, у широкому потлумаченні. Уведення цього поняття має наукове (теоретичне) та практичне значення, що слід закріпити в Законі України «Про охорону громадського порядку». Безпосередньо слово «комунальний» уживається у тексті Конституції України, та прийнятне для територіальної громади та держави в цілому, воно

використовується у значеннях: комунальне господарство, комунальне підприємство, комунальна політика.

Надаємо авторське визначення, відповідно до якого **комунальний громадський порядок** – це система суспільних відносин, регульованих нормами Конституції України, законами, підзаконними актами, локальними нормативними актами та соціальними нормами, які утворюються виключно в межах відповідної територіальної громади (об'єднаної територіальної громади).

*Нормативно-правова ознака* громадського порядку міститься у законодавстві, яке буде розглянуто у наступному параграфі дисертаційної роботи, як засади діяльності муніципальної міліції (поліції).

Продовжуючи аналіз громадського порядку необхідно зупинитися на проблемі взаємозв'язку цього суспільного явища із суміжними сферами суспільних відносин. Найбільшу дискусію викликає питання про розмежування понять громадський порядок і правопорядок. Деякі автори вважають, що правопорядок є лише частиною громадського порядку [262, с. 7], але такі твердження видаються правильними, якщо розглядати громадський порядок у широкому розумінні як сукупність усіх соціальних зв'язків і відносин, що складаються під впливом усього кола соціальних норм, на відміну від правопорядку, що включає лише відносини, що врегульовані нормами права. Що стосується громадського порядку у вузькому розумінні й правопорядку, то більш обґрунтованою є думка вчених, що спільні для них сфери збігаються лише в тій частині, у якій громадський порядок регулюється нормами права. При цьому сфери суспільного життя, врегульовані нормами моралі (не правовими, а соціальними нормами), повністю перебувають за межами правопорядку й лише частково – у межах громадського порядку. Але погляд багатьох вчених зводиться до того, що правопорядок не є громадським порядком, тому що багато правових відносин, що є складовою частиною правопорядку, не входять у поняття громадського порядку. Погодимося з поширеною думкою правознавців, що неправові соціальні норми можуть стати джерелом норм юридичних, однак чи навряд представляється можливим законодавчо врегулювати всі суспільні

відносини, що виникають між людьми в процесі їх спілкування й життєдіяльності [73, с. 38]. Але як показує практика, правоохоронні органи здатні ефективно здійснювати охорону тільки тих соціальних норм, які мають юридичне вираження [73, с. 38]. А. М. Кононов у своїй докторській дисертації зазначив, що правове регулювання громадського порядку повинне йти шляхом створення норм права, зміст яких детермінував би існуючі соціальні норми неправового характеру. У цьому випадку об'єктом охорони справді стане «правопорядок у громадських місцях», що дозволить правоохоронним органам діяти суворо в рамках права, зберігаючи при цьому певну волю розуму й вибору адекватних засобів реагування на випадки порушення встановлених норм поведінки [101, с. 29].

Необхідно наголосити, що до сфери громадського порядку близькою є громадська безпека. У юридичній літературі із цього приводу висловлені різні точки зору, багато вчених вважають, що громадська безпека є складовою частиною громадського порядку [118, с.24], чітко не розмежовуючи ці сфери правового регулювання. Так, І. І. Веремєєнко зараховує громадську безпеку до громадського порядку, оскільки включає в її сферу відносини процесу виробництва, що пов'язані з дотриманням правил боротьби з пожежами, стихійними лихами, безпекою руху транспорту й пішоходів, а також проведення будівельних і ремонтних робіт у громадських місцях та інше [33, с. 26]. Такої ж думки дотримується й О. Н. Горбунова, яка відзначає, що суспільні відносини, які створюють у державі обстановку спокою й безпеки, становлять систему вольових суспільних відносин, сукупність яких можна назвати громадським порядком у вузькому змісті слова [39, с. 118]. Діаметрально протилежним є погляд А. В. Готовцева, який стверджує, що «якщо громадський порядок – це гарантування безпеки людей, то громадська безпека – це й охорона майна, і нормальна робота джерел підвищеної небезпеки, що являють загрозу для людини й суспільства». Отже, поняття «громадська безпека» трохи ширше за поняття «громадський порядок» [41, с. 13]. У наукових джерелах нашої країни на вживання громадського порядку й громадської безпеки як синонімів [118,

с. 15], не розмежуюються ці поняття і в законодавстві.

Однак, більшість дослідників все ж розрізняють означені сфери, вважаючи, що громадська безпека містить у собі відносини, пов'язані із запобіганням або ліквідацією шкідливих наслідків для життя й здоров'я людини, що викликані небезпечною для оточення поведінкою людей або дією стихійних сил природи [97, с. 7; 42, с. 15; 80, с. 126]. Безумовно, громадський порядок і громадська безпека взаємозалежні й взаємообумовлені, їх внутрішній взаємозв'язок полягає в тому, що суворе дотримання правил у сфері безпеки є однією з необхідних умов забезпечення громадського порядку. Зокрема, наприклад, недотримання правил екологічної безпеки, безпеки на транспорті й протипожежних правил може викликати порушення громадського порядку. У свою чергу, високий рівень громадського порядку сприяє громадській безпеці, що зумовлює створення можливостей для гарантування безпеки життя та здоров'я населення. Однак, тісний взаємозв'язок і взаємозумовленість громадського порядку та громадської безпеки не можуть слугувати підставою для їх заміщення або ототожнення. Підтримуємо позицію вчених, які наполягають, що це два різні поняття, які не можна замінювати та поєднувати, тому що вони складають різні охоронювані суспільні відносини. На підтвердження цієї позиції нагадуємо Кримінальний кодекс України, у межах якого ці поняття розглядаються в окремих розділах: у розділі 9 «Злочини проти громадської безпеки» і розділі 12 «Злочини проти громадського порядку та моральності» [116]. Також ці поняття розмежовані і в Законі України «Про Національну поліцію», де в статті 2 зазначено, що основними завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної (громадської) безпеки і порядку. Тобто це різні поняття, які не можна заміщувати одне одним.

Спроби законодавця роз'яснити такі соціальні явища, як громадська безпека і громадський порядок були зроблені напередодні футбольного чемпіонату «Євро-2012», коли був прийнятий Закон України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» від 08 липня 2011 року, де

вперше юридично визначено поняття громадська безпека і громадський порядок: «...громадська безпека – стан захищеності життєво важливих інтересів суспільства, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, від джерел небезпеки природного або штучного характеру під час підготовки та проведення футбольних матчів, за якого забезпечується запобігання загрозам заподіяння шкоди такими джерелами небезпеки;

громадський порядок – сукупність суспільних відносин, що забезпечують нормальні умови життєдіяльності людини, діяльності підприємств, установ і організацій під час підготовки та проведення футбольних матчів шляхом встановлення, дотримання і реалізації правових та етичних норм...» [221].

Відзначимо, що в цьому законодавчому акті була закріплена функція місцевого самоврядування з охорони громадського порядку, згідно зі статтею 7 цього Закону, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з проведенням футбольних матчів покладається також на орган місцевого самоврядування. Це означає, що законодавець зобов'язує забезпечувати громадський порядок, а організаційної і правової можливості не надає, скасувавши норми про створення муніципальної міліції (поліції).

Поза сумнівом, громадський порядок – це комплексне явище громадського життя, що складається з багатьох самостійних елементів, які у своїй сукупності представляють складний механізм.

Дослідивши сутність громадського порядку, необхідно звернутися до проблем, які виникають під час трактування поняття «охорона громадського порядку». Охорона громадського порядку посідає важливе місце в правовому захисті прав та свобод громадян. Під охороною громадського порядку у наукових колах розуміється здійснення державними органами й органами місцевого самоврядування різних заходів щодо забезпечення охорони життя й здоров'я людей, їх честі й гідності, захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, захисту інтересів підприємств, установ і організацій; щодо створення спокою в населених пунктах, що сприяє праці й відпочинку людей, нормальній роботі державних органів, громадських об'єднань, трудових колективів [98,



с. 96].

Заслуговує на увагу й таке трактування дефініції «охорона громадського порядку», а саме: «Охорона громадського порядку – це сукупність правових норм і заходів, що мають своєю метою регулювання діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування з попередження порушення особистої безпеки громадян і підтримки стабільного стану спокою в суспільстві [273, с. 98].

Російські вчені у законопроекті «Про основи організації й діяльності муніципальних органів охорони громадського порядку (муніципальної варти) в Російській Федерації» запропонували таке визначення: «Охорона громадського порядку – діяльність (система організаційних і правових заходів) щодо контролю за дотриманням установлених законодавством норм поведінки, безпосереднього захисту життя, здоров'я, честі й гідності людей, інтересів суспільства й держави, що здійснюються в громадських місцях, а за наявності відомостей про повсталу загрозу для життя, здоров'я або майна, й в інших місцях» [141, с. 252].

Залежно від специфіки правового регулювання суспільних відносин у сфері охорони громадського порядку, учений А. М. Попов виділяє такі способи охорони: адміністративно-правовий, оперативно-розшуковий, кримінально-правовий і цивільно-правовий [170, с. 63].

В. Б. Дубовик вводить до наукової мови поняття «муніципальна охорона права», визначаючи, що це «правомірна діяльність органів та посадових осіб, що представляють територіальні громади та їх об'єднання, спрямована на усунення порушень верховенства права і встановлення правового порядку на відповідній території» [65, с. 7]. З огляду на його дослідження, діяльність муніципальної міліції (поліції) з охорони громадського порядку буде однією зі складових муніципальної охорони права.

У нормативних актах і юридичній літературі категорія «громадський порядок» найчастіше трактується як забезпечення громадського порядку та охорона громадського порядку [60, с. 53]. Незважаючи на синонімічність цих

понять, вони тлумачаться по-різному, та їхнє точне розуміння необхідне для правильного визначення повноважень територіальної громади у регулюванні та охороні відносин, що складають галузь громадського порядку [60, с. 53].

Виходячи із сучасного значення слова «забезпечення», будемо розуміти під «забезпеченням громадського порядку» створення умов політичного, економічного, правового, організаційного та іншого характеру, що дозволяють підтримувати належний громадський порядок і здійснювати його охорону [60, с. 55; 101, с. 35]. Звідси очевидним є і наділення Кабінету Міністрів України функцією здійснення заходів щодо забезпечення громадського порядку (стаття 116, пункт 7 Конституції України) [107].

Водночас у статті 2 Закону України «Про Національну поліцію» зазначено, що одним із завдань поліції є забезпечення публічної безпеки і порядку. Пояснення можна знайти в тексті «Положення про Міністерство внутрішніх справ України», де зазначається, що МВС України, а Національна поліція у цьому разі буде розглядатися як його складова, є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері підтримання публічної (громадської) безпеки і порядку [217, с. 3].

Коли ж ми говоримо про охорону чого-небудь, то маємо на увазі дію, що позначається дієсловом «охороняти» і сприймається у значенні «оберігати», «стерегти», «захищати» [60, с. 40; 139, с. 345], тобто охороняти громадський порядок – це безпосередньо оберігати і захищати відносини, що складають зміст громадського порядку. Отже, під охороною громадського порядку слід розуміти діяльність (систему правових і організаційних заходів) з підтримки стану громадського спокою і громадської безпеки, безпосереднього захисту життя, здоров'я, власності, прав і свобод, честі та гідності людей від протиправних зазіхань, здійснювана в публічних місцях, а за наявності загрози – і в інших місцях [141, с. 206].

Отже, охороняти громадський порядок територіальна громада може шляхом створення самоврядних підрозділів муніципальної міліції (поліції), які

безпосередньо оберігатимуть і захищатимуть відносини, що складають зміст громадського порядку.

З огляду на обґрунтування думки на наявність такого специфічного явища, як комунальний громадський порядок запропонуємо авторське визначення охорони комунального порядку. **Охорона комунального порядку** – це правомірна діяльність муніципальної міліції (поліції) спрямована на забезпечення встановлених Конституцією України, законодавчими актами, підзаконними й локальними нормативними актами норм поведінки та соціальних норм; полягає в безпосередньому захисті життя, здоров'я, честі й гідності людей, майна, інтересів територіальної громади, суспільства й держави, у створенні нормальних умов діяльності підприємств, установ і організацій і здійснюється в межах території територіальної громади (об'єднаної територіальної громади), безпосередньо в громадських місцях, а за наявності відомостей про повсталу загрозу для життя, здоров'я або майна особи, й в інших, прилеглих до них місцях.

### 3.2. Нормативно-правові засади діяльності муніципальної міліції (поліції)

Починаючи вивчення нормативно-правових засад діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні, необхідно окреслити, що ця діяльність полягає у забезпеченні прав і свобод людини, і вона буде розглянута через призму суспільних муніципально-правових відносин у сфері громадського порядку. У ході проведення аналізу чинного законодавства, відзначимо, що ці нормативні акти мають трирівневу систему – *державні акти, міжнародні акти* з урегулювання поліцейської діяльності на локальному рівні та *локальні акти* органів місцевого самоврядування, і на кожному з цих рівнів є своя система правових актів. У рамках дослідження будуть розглянуті тільки правовстановлюючі норми-правила, що встановлюють належну або можливу поведінку, норми-заборони, норми-санкції за порушення заборон. За рамками дослідження залишаться правові акти, що визначають компетенцію правоохоронних органів та регулюють їх діяльність з охорони громадського порядку, вони численні, та їх ігнорування не може вплинути на якість дослідження.

Найважливіше місце серед правових норм, що складають правову основу діяльності муніципальної міліції (поліції), безперечно, посідає Конституція України. Також в основному Законі України закріплені всі головні принципи щодо створення та діяльності муніципальної міліції (поліції) [106, с. 74].

Так, згідно зі статтею 3 Конституції: «Людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [107]. Автори науково-практичного коментаря Конституції України під редакцією доктора юридичних наук В. Я. Тацій окреслили, що «ця

стаття, можна сказати, «задає тон» усім наступним конституційним приписам, котрі відображають реальне або бажане становище людини в українському суспільстві, регулюють її відносини з державою, спрямовують державну політику» [106, с. 20]. Згадані автори, коментуючи цю статтю Основного Закону, зазначають, що права і свободи людини – це певні можливості людини, необхідні для задоволення потреб її нормального існування та розвитку в конкретно-історичному соціумі, котрі об'єктивно зумовлюються досягнутим рівнем розвитку суспільства і мають бути загальними й рівними для всіх людей [106, с. 21]. Права людини можуть бути здійснені, зазвичай, за наявності певних юридичних засобів, «механізмів» (наприклад, право на працю, на освіту, на соціальне забезпечення неможна реалізувати, якщо держава не встановила відповідну юридичну процедуру) [106, с. 21]. А свободи людини у багатьох випадках можуть здійснюватися і без такого втручання держави: її місія щодо них полягає в охороні, дотриманні і захисті відповідних можливостей (наприклад, свободи слова, сповідання будь-якого віровчення, вибору місця проживання) [106, с. 21]. Гарантії прав і свобод людини – це такі явища, які сприяють здійсненню прав і свобод людини, забезпечують їх охорону та захист. Згадка про такі гарантії зобов'язує державу не тільки проголошувати, декларувати в конституції й інших законах права і свободи, але й дбати, піклуватись про їхню здійсненність, можливість реалізації [106, с. 21]. Гарантії прав і свобод людини поділяють на загальносоціальні й, умовно кажучи, спеціальні. До перших належать насамперед явища економічні (розвинута ринкова економіка суспільства, різні форми власності на засоби виробництва, у тому числі приватна власність в її індивідуальній та колективній формах, високий рівень продуктивності праці тощо); політичні (демократичний соціальний устрій, плюралістична, відкрита політична система, наявність розгалуженої мережі громадських об'єднань, у тому числі політичних партій, через які «прослуховуються» та узгоджуються інтереси різних осередків суспільства, демократична виборча система та ін.); духовно-ідеологічні (ідеологічний плюралізм, відсутність «одержавлення» однієї з ідеологій,

поширеність загальнолюдських ідеалів) [106, с. 21]. До другої ж групи гарантій прав і свобод людини належать встановлені державою юридичні норми, спеціально спрямовані на забезпечення прав і свобод (чимало таких норм якраз закріплено в Конституції України), а також практична діяльність щодо їх використання і застосування та її об'єктивовані результати (у тому числі правозастосувальні акти відповідних органів держави) [106, с. 23].

Відповідно до змісту цієї норми цілком зрозуміло, що належне забезпечення конституційних прав і свобод людини у своїй сукупності приведе до стабільного громадського порядку у державі. На підтвердження цієї думки наведемо приклад положень «Стратегії демографічного розвитку України на період до 2015 року», де зазначається, що для поліпшення здоров'я, зменшення рівня смертності та збільшення тривалості життя необхідно, крім усього іншого, посилити громадський порядок та боротьбу зі злочинністю [206].

Аналізуючи зміст Конституції України, слід зазначити, що тут знайшла відображення ще одна загальна норма, яка стосується діяльності муніципальної міліції (поліції). Зокрема стаття 21 передбачає, що всі люди є вільними й рівними у своїй гідності та правах. Цей принцип рівноправ'я держава вважає найпершим, що відповідає і загальнолюдським нормам, закріпленим у статті 1 «Загальної декларації прав людини». Поняття вільності передбачає свободу волі людини, тобто здатність свідомо, самостійно й добровільно обирати той чи інший варіант поведінки, діяльності як інтелектуальної, розумової, так і фізичної. Але вільність має свої об'єктивні межі, які визначаються як природними, так і соціальними закономірностями й умовами [106, с. 114]. З огляду на зазначені соціальні закономірності й умови, що обмежують вільність людини, можна провести паралель із соціальними нормами, які регулюють суспільні відносини у сфері громадського порядку, що ще раз підтверджує існуючу кореляцію між забезпеченням державою прав та свобод людини та існуючим рівнем громадського порядку. У свою чергу, гідність кожної людини – це унікальна, неперевершена цінність людини, яка виникає з моменту народження, і є однаковою у всіх людей. Усвідомлення цього людиною

приводить до формування в кожній особі почуття власної гідності, очікування поваги до неї з боку інших людей, установку на відстоювання своїх прав, а також визнання нею рівних прав усіх інших людей [106, с. 115]. Однаковість гідності кожної людини відображена, у свою чергу, у статті 28 Конституції України, за якою «кожен має право на повагу до його гідності». Ця норма Конституції передбачає, що під час перебування людини в громадському місці держава захищає права та гідність людини. Тому протиставлення себе суспільству, п'яна зухвалість, образа честі та гідності людини у випадку порушення громадського порядку визначені як об'єктивна сторона складу правопорушення – хуліганство.

Окрім загальних норм, треба вивчити більш вузькі норми Конституції, у яких закріплені права та свободи людини і громадянина, безпосередньо пов'язані з діяльністю муніципальної міліції (поліції) в сфері громадського порядку та реалізуються під час перебування громадян в громадських місцях. Так, вони містяться у розділі 2 «Права, свободи та обов'язки людини та громадянина», з-поміж яких: право на свободу та особисту недоторканність (стаття 29 Конституції України); право на недоторканність житла (стаття 30 Конституції України); право на мирні збори (стаття 39 Конституції України); право на власність (стаття 41 Конституції України); право на працю (стаття 43 Конституції України); право на відпочинок (стаття 45 Конституції України); право на безпечне довкілля (стаття 50 Конституції України).

Особиста недоторканність є одним з фундаментальних і невідчужуваних особистих прав людини, що закріплене міжнародним співтовариством у статті 3 Загальної декларації прав людини 1948 року [75], статті 9 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року [132], статті 5 Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року [230] та інших загальноновизнаних міжнародних документах.

Рівень гарантованості та забезпечення захисту права на свободу та особисту недоторканність визнається показником демократизації суспільства і є важливою складовою становлення правової державності [16, с. 271]. Інститут

недоторканності включає фізичну і духовну недоторканність, свободу діяти, розпоряджатися собою, тобто не бути під контролем [106, с. 147]. Згідно з одним із рішень Комітету ООН з прав людини порушенням статті 9 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права визнається неспроможність або небажання державної влади забезпечити особисту недоторканність, навіть якщо посягання не пов'язане із позбавленням волі і виражається у небезпеці її втратити, загрозі для життя або здоров'я людини, переслідуванні з боку влади або приватних осіб [106, с. 148]. Таким чином, загроза втратити свободу також порушує особисту недоторканність, враховуючи психічну [106, с. 148].

Право на свободу та особисту недоторканність належить до особистих немайнових прав, що забезпечують природне існування фізичної особи, і тому захищається нормами Цивільного кодексу України [106, с. 148]. Відповідно до статті 288 Кодексу забороняються будь-які форми фізичного чи психічного тиску на фізичну особу, втягування її до вживання спиртних напоїв, наркотичних чи психотропних засобів, вчинення інших дій, що порушують право на свободу [289].

Законодавець передбачає обмеження цього права й це стосується сфери кримінального та адміністративного судочинства, де необхідне застосування заходів процесуального примусу. Конституція України встановлює судовий порядок арешту та взяття під варту, чітко регламентує в галузевому законодавстві підстави та строки цих примусових заходів [106, с. 146–148].

У цьому випадку діяльність муніципальної міліції (поліції) щодо затримання та доставлення правопорушника буде розумітися як адміністративно-процесуальний захід. При цьому адміністративне затримання буде одним із засобів обмеження права на свободу та особисту недоторканність індивіда, а також заходом забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (глава 20 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Відповідно до частини першої статті 260 Кодексу, адміністративне затримання особи передбачено: з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу;



встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим; забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов у справах по адміністративні правопорушення [90, 246].

Наступний принцип, який безпосередньо стосується діяльності муніципальної міліції (поліції) – це конституційне положення щодо недоторканності житла чи іншого володіння особи. Це означає, що заборонено не тільки входити до нього всупереч волі осіб, які в ньому проживають на легальних підставах, а й розголошувати все, що в ньому діється. Недоторканими є й особисті речі, документи, кореспонденція, інші особисті папери та майно, що зберігаються у житлі чи іншій власності особи.

Під житлом в контексті коментованої статті розуміють не тільки місце постійного проживання особи, а й місце її тимчасового, переважного проживання або перебування. Як роз'яснив Пленум Верховного Суду України в постанові від 16 листопада 2009 року № 10 «Про судову практику у справах про злочини проти власності», житло – приміщення, призначене для постійного або тимчасового проживання людей (будинок, квартира, дача, номер у готелі тощо). До житла прирівнюються також ті його частини, в яких може зберігатися майно (балкон, веранда, комора тощо), за винятком господарських приміщень, непов'язаних безпосередньо з житлом (гараж, сарай тощо) [233, 182].

Конституція захищає власника житла, а також інших осіб, які в ньому проживають, від незаконних посягань будь-яких інших осіб, зокрема представників влади, посадових, приватних осіб, у нашому випадку й службовців муніципальної міліції (поліції) [106, с. 160]. Проте гарантоване Конституцією право може бути обмежене за наявності передбачених законом підстав [106, с. 160]. До таких належать необхідність провадження оперативно-розшукових заходів та слідчих дій з метою розкриття та розслідування злочину (проникнення у житло чи інше володіння особи, проведення обшуку, огляду, виїмки), виконання судових рішень, здійснення адміністративного нагляду [106,

с. 161]. Окрему групу підстав для вчинення законного проникнення до житла чи іншого володіння особи становлять випадки надзвичайного характеру, коли це пов'язане з необхідністю врятування людей або майна, ліквідації аварій, пожеж тощо [106, с. 161]. Конституцією України передбачено, що проникнення до житла чи іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку допускається тільки за вмотивованим рішенням суду [106, с. 161].

Так, громадяни мають право на мирні збори, мітинги, походи і демонстрації, що повинні проводитися без зброї, організаторам таких дій необхідно завчасно повідомляти про них органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування [107, с. 36]. Ця конституційна норма, закріплена у статті 39 Конституції України, передбачає надання окремим громадянам чи їх об'єднанням громадських місць: вулиць, площ, парків та інших місць для проведення зазначених заходів. Обмеження ж права на збори може бути здійснене лише в інтересах громадської безпеки та громадського порядку.

Сьогодні в Україні не має законодавчого акту, що регулює мирні зібрання населення, а діє указ часів СРСР [223, 225]. Треба відзначити, що законодавче врегулювання було запропоновано низкою законопроектів [224], які до сьогодні не були прийняті.

Порушення громадського порядку найчастіше супроводжується пошкодженням та знищенням майна, що перебуває в приватній власності. Право на власність забезпечується статтею 41 Конституції України. Згідно зі змістом цієї статті непорушність права приватної власності є загальним принципом, на підставі якого законами України передбачаються конкретні норми та механізми, що забезпечують дієвість цих гарантій.

Серед прав, які теж виникають у зв'язку з діяльністю муніципальної міліції (поліції) слід назвати й право на працю і право на відпочинок. Стаття 43 Конституції України свідчить, що кожна особа має право на працю. У свою чергу, держава повинна забезпечувати це право й створювати справедливі і сприятливі умови праці. Працівник, який перебуває на робочому місці, захищений державою від протиправних посягань не тільки від роботодавця, але

й від приниження честі і гідності людини, хамства, перешкоджання нормальному режиму роботи підприємства, установи й організації. Наприклад, скоєння дій, спрямованих на перешкоджання роботи установи, образа та приниження гідності робітників цієї установи, завдання їм побоїв та тілесних ушкоджень, що призвело до припинення роботи установи на тривалий час, кваліфікується як грубе порушення громадського порядку і є кримінальним правопорушенням – хуліганство, що передбачене статтею 296 КК України.

Безпосередньо з правом на працю пов'язане право на відпочинок, передбачене статтею 45 Конституції України. Зрозуміло, що продуктивна праця можлива лише за умови збереження працездатності працівника, якому для відновлення сил потрібен відпочинок. Право на відпочинок детально регламентується в законодавстві про працю [91, 184], в свою чергу проведення дозвілля, відпочинок пов'язані з перебуванням людей у громадських місцях, на площах, скверах, на масових заходах. Держава забезпечує право громадян на відпочинок, забороняє порушувати вільне дозвілля, захищає громадян, які користуються правом на відпочинок, від протиправних посягань у громадських місцях.

Відпочинок людини, у свою чергу, пов'язаний з правом на безпечне довкілля, передбачене статтею 50 Конституції України та законодавством про охорону навколишнього природного середовища [222].

Окрім конституційних норм, у коло наукового дослідження увійшли і норми галузевого законодавства, які конкретизують права та обов'язки громадян, що закріплені в Конституції та стосуються сфери охорони громадського порядку. Вони складаються переважно з норм-заборон (Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення) та регулятивних норм (Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про основи національної безпеки України», «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та інші).

Насамперед висвітливо норми Кримінального кодексу України, зокрема, норми розділу 12 «Злочини проти громадського порядку та моральності». У цьому розділі йдеться про кримінальні правопорушення, що посягають на громадський порядок, а саме: групове порушення громадського порядку (стаття 293 КК України), масові заворушення (стаття 294 КК України), заклики до вчинення дій, що загрожують громадському порядку (стаття 295 КК України), хуліганство (стаття 296 КК України) [116]. Частина цих норм розглядалася нами з погляду змісту, тому зупинятися на їх тлумаченні не має сенсу.

Значно ширше коло відносин з охорони громадського порядку охоплює адміністративне законодавство. Так, у Кодексі України про адміністративні правопорушення ці норми розглядаються в розділі 14 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку», серед них: дрібне хуліганство (стаття 173 КУпАП); стрільба з вогнепальної, холодної металевий чи пневматичної зброї в населених пунктах і в не відведених для цього місцях або з порушенням установленого порядку (стаття 174 КУпАП); куріння тютюнових виробів у заборонених місцях (стаття 175-1 КУпАП); виготовлення, зберігання самогону та апаратів для його вироблення (стаття 176 КУпАП); розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді (стаття 178 КУпАП); розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на виробництві (стаття 179 КУпАП) тощо [90]. Але частина з цих адміністративних правопорушень не витримали іспит часом, наприклад стаття 179 «Розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на виробництві». Адміністративна відповідальність за цю провину була встановлена ще в 1985 році, у період розгорнутої на просторах Радянського Союзу компанії з боротьби з пияцтвом, і була виховним заходом, з метою викорінювання фактів уживання спиртних напоїв у службових приміщеннях державних підприємств. Тепер, коли в приміщеннях приватних підприємств проводяться презентації, банкети, фуршети, під час яких вживаються алкогольні напої, наявність цієї норми в Кодексі про адміністративні правопорушення видається недоречно, враховуючи

й те, що практично відсутня можливість реалізації цієї норми, тому що вхід на приватну територію охороняється. На нашу думку, необхідно вносити зміни до чинного адміністративного законодавства. Так, Кодекс України про адміністративні правопорушення прийнятий ще у 1984 році, він нараховує більш ніж 100 доповнень та змін, але це не є предметом нашого дисертаційного дослідження, тому докладно зупинятися на цьому питанні не будемо.

Окрім цих норм, також зупинимося на Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану», згідно з яким в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей на період надзвичайного стану можуть запроваджуватися, згідно з указом Президента України про введення надзвичайного стану, такі заходи: встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний стан; обмеження руху транспортних засобів та їх огляд; посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом; заборона страйків [226].

Здійснення заходів щодо впровадження і забезпечення дії надзвичайного стану покладається на органи місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування, у взаємодії з органами виконавчої влади та у взаємодії з відповідним військовим командуванням під час дії надзвичайного стану здійснюють заходи, передбачені Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану», та забезпечують контроль за додержанням громадського порядку, забезпеченням конституційних прав і свобод громадян, їх безпеки, захисту інтересів держави на відповідних територіях [226].

Доречно навести вже згадуваний Закон України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» від 08 липня 2011 року, де забезпечення громадського порядку та громадської безпеки при проведенні

футбольних матчів покладається також на органи місцевого самоврядування [221].

Не можна не згадати й положення Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 року, згідно з яким суб'єктами забезпечення національної безпеки (куди входить і громадський порядок), серед інших є органи місцевого самоврядування [220].

Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» регламентує обов'язки із захисту населення від шкідливого впливу шуму, неіонізуючих випромінювань та інших фізичних факторів. У цьому Законі зазначається, що з метою уникнення і зменшення шкідливого впливу на здоров'я населення шуму, неіонізуючих випромінювань та інших фізичних факторів, на органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та громадян під час здійснення будь-яких видів діяльності покладається низка обов'язків, серед яких і забезпечувати під час роботи закладів (харчування, торгівлі та інших), а також розважальних заходів рівні шуму в прилеглих до них жилих і громадських будівлях, що не перевищують рівнів, установлених санітарними нормами. Окрім цього на органи місцевого самоврядування покладається обов'язок затвердження правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях, а також контроль за їх виконанням [191].

Заслужують на увагу законотворчі ініціативи щодо створення муніципальної міліції (поліції). Проектів законів було декілька, загалом вони дублювали один іншого, тому зупинимося на останніх, які й викликають науковий інтерес. Перший – це законопроект депутата А. С. Матвієнка «Про місцеву поліцію» № 4199 від 13 березня 2009 року, який було зареєстровано у Верховній Раді України, він визначає принципи і правові основи організації та діяльності місцевої поліції, регулює правовий, соціальний захист та відповідальність її працівників.

Згідно з проектом цього закону «місцева поліція – озброєний виконавчий орган місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів місцевого

бюджету і створюється згідно з цим документом для забезпечення охорони прав і свобод громадян та громадського порядку на території села, селища, міста; а працівник місцевої поліції – службовець місцевого самоврядування, який на постійній основі займає посаду в органі місцевої поліції і виконує встановлені цим Законом, іншими правовими актами завдання щодо забезпечення на території села, селища, міста законності, правопорядку, охорони прав і свобод громадян» [214]. До завдань місцевої поліції віднесено: охорона прав і свобод людини і громадянина, громадського порядку та безпеки на території села, селища, міста; попередження та припинення злочинів, інших порушень громадського порядку; захист власності від злочинних посягань, в тому числі охорона підприємств, установ та організацій, а також квартир громадян та фізичних осіб на договірній основі; забезпечення безпеки дорожнього руху в межах повноважень, визначених цим Законом; виконання адміністративних стягнень у вигляді адміністративного арешту; забезпечення громадського порядку у сфері додержання правил санітарії та благоустрою на території села, селища, міста; охорона метрополітенів у містах, де вони діють; охорона символіки територіальної громади і пам'яток культури та історії; забезпечення в межах визначених повноважень виконання загальнообов'язкових рішень органів місцевого самоврядування з питань охорони громадського порядку і правил торгівлі та громадського харчування; забезпечення в порядку, встановленому рішеннями представницьких органів місцевого самоврядування, безпеки посадових осіб органів місцевого самоврядування; забезпечення громадського порядку у ході проведення карантинних заходів під час епідемій та епізоотій; у межах своїх повноважень участь у забезпеченні військового та надзвичайного стану; сприяння установам, що надають допомогу безпритульним, жебракам, іншим особам, які потребують соціального захисту з боку влади, у підтриманні громадського порядку в цих установах; сприяння органам внутрішніх справ у виконанні покладених на них законодавством завдань [214].

Для виконання визначених завдань в органах місцевої поліції міста створюються такі структурні підрозділи: служба дільничних інспекторів поліції;

патрульно-постова служба муніципальної поліції; служба сприяння органам державної автомобільної інспекції; охорони об'єктів; сприяння службі у справах неповнолітніх; охорони і конвоювання затриманих і заарештованих за адміністративні правопорушення; екологічна служба; служба попередження правопорушень, що посягають на громадську мораль; спеціальна установа для утримання осіб, арештованих за вчинення адміністративних правопорушень; почесна варта; інші підрозділи, передбачені рішенням відповідних рад [214].

Зазначено, що місцева поліція створюється та ліквідується за рішенням відповідних рад, про що повідомляється Міністерству внутрішніх справ України.

Для координації діяльності підрозділів місцевої поліції, міліції системи Міністерства внутрішніх справ України та громадських формувань та узгодження їх дій з охорони громадського порядку на території міста (району у місті), іншого населеного пункту створюється координаційна рада з охорони громадського порядку в селі, селищі, місті (районі міста). Цю раду очолює в місті міський голова, у районах міста – голови районних рад, голови сіл та селищ [214].

Слід наголосити на тому, що теза законопроекту про те, що «працівник місцевої поліції, якому присвоєно спеціальне звання, є представником державного органу виконавчої влади», виключає приналежність до самоврядної влади. Як зазначає Т. І. Гудзь у своїй дисертації, це положення законопроекту прямо суперечить визначенню місцевої поліції, наведеному у статті 1, зокрема, вона пише: «Як працівник місцевої поліції може бути представником державного органу виконавчої влади, коли місцева поліція визначена як озброєний виконавчий орган місцевого самоврядування? Це положення свідчить, що законодавець так і не визначився з правовим статусом місцевої міліції (муніципальної поліції)» [49, с. 162].

Дискусійним нині вважаємо наділення місцевої поліції суто повноваженнями держави: затримання і тримання у спеціально відведених для цього приміщеннях осіб та застосування вогнепальної зброї співробітниками



місцевої поліції.

Водночас дуже прогресивним, як видно з аналізованого законопроекту, є виборність начальника місцевої поліції, вибори якого здійснюються разом з виборами сільських, селищних, міських голів.

Фінансування місцевої поліції здійснюється з місцевого бюджету та за рахунок коштів, отриманих за послуги охорони об'єктів підприємств, установ та організацій, а також майна громадян, а при виконанні функцій боротьби зі злочинністю – із державного бюджету.

Таким чином, законопроект «Про місцеву поліцію» містить низку суперечностей і протиріч, тому не був прийнятий Верховною Радою України і направлений на доопрацювання, а 11 травня 2011 року його взагалі було знято з розгляду.

Розглянемо проект закону України «Про Варту» № 4327 від 28 лютого 2014 року. У пояснювальній записці зазначено, що необхідність прийняття цього законопроекту зумовлена, у першу чергу, тим, що в Україні на початку 2014 року органи міліції майже втратили народну довіру, а також можливість гарантувати безпеку громадян України. Функції з підтримки правопорядку виконують органи самоорганізації населення, які гідно несуть службу, але не мають жодного законодавчого забезпечення своєї діяльності. Способом негайного вирішення проблем підтримки законності і правопорядку в Україні є створення місцевої міліції, тобто Варти з числа загонів самоорганізації населення, які де-факто виконують завдання, покладені на міліцію.

В умовах сьогодення необхідність створення Варти стало одним із негайних питань, тому що це єдиний спосіб урегулювати діяльність органів самоорганізації населення, що утворились з метою підтримки законності, правопорядку і безпеки громадян. Варта як місцева міліція зможе повноцінно продовжувати свою діяльність у майбутньому, допомагаючи поліції підтримувати правопорядок у країні.

Цей законопроект слід розглядати також як перший крок до реформування всієї правоохоронної системи України, за найкращими

стандартами світу, з урахуванням ментальної і національної специфіки.

Стаття 2 законопроекту наголошує, що Варта – є виконавчим органом сільської, селищної, міської ради; бере участь в охороні громадського порядку, допомагає правоохоронним органам у запобіганні та припиненні правопорушень та злочинів; сприяє органам місцевого самоврядування у забезпеченні виконання їх рішень, охороняє майно територіальної громади.

Основними завданнями Варти є: допомога органам внутрішніх справ в охороні прав і свобод людини і громадянина, громадського порядку та безпеки територіальної громади, попередженні та припиненні злочинів та інших правопорушень громадського порядку, захисті власності від злочинних посягань, забезпечення безпеки дорожнього руху в межах повноважень, визначених цим законом, та делегованих повноважень Міністерством Внутрішніх Справ. Також обов'язок Варти – допомагати органам внутрішніх справ у забезпеченні безпеки громадян і громадського порядку [179].

Розглянувши цей законопроект, наголосимо, що це перероблений Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [238] без наділення реальними повноваженнями муніципальних міліціонерів (поліцейських).

Щодо фінансування і матеріально-технічного забезпечення Варти, то вказується, що витрати місцевих бюджетів на фінансування Варти в повному обсязі компенсуються з Державного бюджету України з одночасним скороченням витрат на утримання відповідного територіального органу внутрішніх справ.

18 травня 2015 року у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону України «Про муніципальну варту» за № 2890 від 18.05.2015 року, який визначає поняття, правові та організаційні засади діяльності муніципальної варти, її основні завдання і функції, принципи діяльності та організацію управління. Згідно зі Статтею 1 законопроекту: «Муніципальна варта – це виконавчий орган в системі місцевого самоврядування, що створюється у порядку, визначеному цим Законом, з метою забезпечення охорони публічного

порядку, законності, прав, свобод і законних інтересів громадян на території, що перебуває під юрисдикцією рад міста обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, міст Києва, Севастополя, а також юрисдикцією сільської, селищної, міської ради територіальної громади, утвореної внаслідок добровільного об'єднання та утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету» [215].

У законопроекті визначаються основні завдання муніципальної варти, якими, зокрема, є: забезпечення охорони публічного порядку на території юрисдикції у взаємодії з підрозділами поліції; профілактика правопорушень; інформування органів та підрозділів поліції про виявлені кримінальні правопорушення; виконання окремих адміністративних стягнень; охорона майна, що перебуває в комунальній власності; надання окремих видів правової та соціальної допомоги громадянам, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям, що здійснюють свою діяльність на території територіальних громад, що утворили муніципальну варту, прийнятих у межах їх повноважень; сприяння органам і підрозділам поліції, іншим правоохоронним органам, державним органам, які забезпечують недоторканність державного кордону та охорону суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, в реалізації ними своїх повноважень.

Треба відзначити, що в тексті законопроекту, який також розроблявся Асоціацією міст України, «Про поліцію місцевого самоврядування (муніципальну поліцію)» було визначено, що «поліція місцевого самоврядування – спеціальний правоохоронний орган у системі місцевого самоврядування», що, на нашу думку, більшою мірою відповідає завданням, покладеним на муніципальну міліцію (поліцію) – забезпечення охорони публічного порядку, профілактика правопорушень, охорона майна, що перебуває в комунальній власності [190].

Також у законопроекті передбачені порядок створення та ліквідації муніципальної варти, причому ліквідація муніципальної варти за рішенням відповідної ради можлива у двох випадках: неспроможності утримання

муніципальної варти за рахунок коштів місцевого бюджету та у зв'язку із неналежним виконанням муніципальною вартою своїх повноважень.

Згідно з організаційною структурою муніципальна варта не входить до складу територіальних органів поліції, чисельність її не повинна перевищувати 10 осіб службовців на 10000 осіб. Окрім цього, у Статті 6 зазначається, що у службовців муніципальної варти відсутні будь-які спеціальні звання.

У законопроекті закріплено принцип первинності територіальної громади, що знайшло відображення в тезі про те, що муніципальна варта та її службовці відповідальні, підзвітні й підконтрольні територіальній громаді, відповідно раді міста обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, міст Києва та Севастополя, а також сільській, селищній, міській раді територіальної громади, утвореної внаслідок добровільного об'єднання. Вказано, що начальник муніципальної варти не менше ніж один раз на місяць проводить відкриті зустрічі з депутатами і представниками відповідної ради, також передбачено звітування керівника муніципальної варти перед відповідною радою кожного півріччя та щорічно.

Проте у статті 13 пункт 3 вказано, що керівник муніципальної варти підзвітний та відповідальний перед відповідною радою.

У статті 9 пункт 7 проекту закону «Про муніципальну варту» зазначено, що відповідна рада уповноважена ухвалити резолюцію недовіри керівнику муніципальної варти, яка є підставою для дострокового припинення повноважень керівника муніципальної варти.

Аналізуючи законопроект, зауважити, що відповідальність, підзвітність та підконтрольність перед членами територіальної громади не чітко визначена. На нашу думку, не є достатнім закріплення контролю за діяльністю муніципальної варти тільки шляхом звернення до відповідної ради, оскарження діяльності та бездіяльності муніципальної варти в орган місцевого самоврядування або в суд, заслуховування звітів керівників та службовців муніципальної варти на зборах громадян та участі в спеціальних громадських об'єднаннях, які здійснюють громадський контроль за діяльністю муніципальної

варти. У тексті законопроекту також не визначено правові наслідки недовіри з боку громади до службовців і начальника муніципальної варти та важелі впливу безпосередньо територіальної громади.

Нами пропонується створення громадської ради з числа представників громадських організацій, квартальних, голів комітетів самоорганізації населення, представників підприємств, установ та інших членів громади, які будуть контролювати діяльність муніципальної варти; громадська рада повинна мати реальні повноваження щодо контролю, зокрема приймати рішення щодо фінансування муніципальної варти та звільнення начальника муніципальної варти.

Прогресивним положенням законопроекту є спосіб заміщення посади керівника муніципальної варти, який обирається на конкурсній основі спеціально створеною тимчасовою комісією відповідної ради. Прозорість конкурсу досягається тим, що у складі комісії разом з чотирма депутатами відповідної місцевої ради, три обираються з представників громадськості, та конкурс проходить у приміщенні з вільним доступом представників засобів масової інформації.

Інноваційним у тезах законопроекту є використання терміна «публічний порядок», який уживається у міжнародних нормативно-правових актах, зокрема, у статті 9 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод [230] та є тотожним «громадському порядку».

Із початкового тексту законопроекту виключено положення про застосування службовцями муніципальної варти спеціальних засобів для відстрілу гумових куль (пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії) [193]. Підставою стало твердження, що створення низки формувань, які не контролюються державою і при цьому наділені правом використання зброї, у сучасних умовах може мати негативні наслідки, зокрема, й у вигляді виникнення явних загроз для національної безпеки України.

Фізичний вплив та спеціальні засоби застосовуються службовцями муніципальної варти в порядку, визначеному законом про Національну поліцію [217, с. 23–26], та зазначено перелік спеціальних засобів.

Як вказувалося у висновку науково-експертної комісії, у законопроекті необхідно забезпечити чітке розмежування повноважень між органами внутрішніх справ та підрозділами муніципальної варти. Вважаємо за необхідне за для вирішення цієї проблеми додати до тексту законопроекту норму про укладення договору між органом місцевого самоврядування (де буде створено муніципальна варта) та територіальним органом Національної поліції, який буде розмежовувати компетенцію з охорони правопорядку (звичайно, без підпорядкування муніципальної варти територіальному органу поліції), визначати основні напрямки та форми взаємодії, передбачати механізми співпраці, координування, зобов'язання діяти певним чином, взаємної відповідальності. Законодавче визнання цього договору знімає всі питання про паралелізм, дублювання, конкуренцію та конфлікти діяльності між муніципальною вартою та територіальним органом поліції.

Аналізуючи зміни до тексту законопроекту, ухваленому на першому читанні, зазначимо, що противники прийняття закону вказують, що за умов ескалації військового конфлікту з Російською Федерацією створення організованої спільноти з легітимним соціальним статусом вартових може загрожувати національній безпеці України та призведе до сепаратистських заворушень [281].

Деякі народні депутати вважають, що в період проведення реформи правоохоронних органів, до моменту визначення чіткої системи поліції, її функціональних повноважень, введення додаткового органу, який буде охороняти публічний порядок та який повинен координуватися з поліцією, на практиці може призвести до виникнення непорозумінь між працівниками поліції та працівниками муніципальної варти, також цей проект повинен стати чинним лише після набрання чинності Закону України «Про Національну поліцію» [172].

Закон України «Про Національну поліцію» повністю набрав чинності 07 листопада 2015 року, проте законопроект про муніципальну варту після розгляду його у другому читанні дотепер не ухвалений, що певною мірою пригальмовує процес як реформування правоохоронної системи так і в цілому процес децентралізації влади в Україні.

Розглянуті законопроекти засвідчують, що на сьогодні «проблемним залишається питання визначення умов і порядку контролю з боку держави за реалізацією муніципальною міліцією своїх повноважень, форм і методів взаємодії з органами внутрішніх справ та іншими органами державної влади в Україні» [62, с. 188].

Другий рівень нормативно-правових актів, які регулюють діяльність муніципальної міліції (поліції), це *міжнародні акти*, що стосуються організації та діяльності муніципальної міліції (поліції) з підтримання громадського порядку. Треба зазначити, що основним міжнародним договором, ратифікованим Україною, є Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [69]. Взагалі положення Хартії не визначають та не заперечують створення на локальному рівні муніципальних підрозділів з охорони громадського порядку. У Статті 6 вказаної Хартії «Відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання місцевою владою її завдань» ідеться про визнання можливості місцевої влади, без шкоди для більш загальних законодавчих положень, визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління [69]. Проте Хартія встановлює основоположні гарантії місцевого самоврядування, які забезпечують можливість органів місцевого самоврядування самостійно підтримувати муніципальний громадський порядок. До одної з таких гарантій треба віднести положення Статті 4 «Сфера компетенції місцевого самоврядування», у якій зазначено, що «...муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тією владою, яка має найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення

ефективності та економії...» [69]. Зрозуміло, що гіпотеза всієї дисертаційної роботи присвячена доведенню, що охорона громадського порядку повинна здійснюватися місцевими органами самоврядування, що буде досить ефективним та приведе до економії коштів платників податків (про це йтиметься в заключному підрозділі дисертації).

Особливу роль в окресленні напрямків створення та діяльності муніципальної міліції (поліції), з погляду на загальноприйняте міжнародне значення, набули акти, схвалені органами Ради Європи (далі – РЄ) з питань здійснення поліцейської діяльності на локальному рівні. Їх можна поділити на загальні та ті, що присвячені безпосередньо Україні.

Серед загальних виділяємо Декларацію про поліцію, схвалену резолюцією Парламентської асамблеї РЄ № 690(1979) від 8 травня 1979 року [52]. У частині Б пункту 1 визначено, що поліція є публічною службою, створеною за законом, та відповідає за дотримання закону [266, с. 17]. До речі, необхідно наголосити, що в мові оригіналу (англійській) *public service* – публічна служба, на перевагу радянським джерелам, де вислів було перекладено – державна служба. Тобто у Декларації мається на увазі, що поліцейські функції з охорони громадського порядку, державної безпеки та розслідування правопорушень можуть виконувати як державні так і муніципальні органи.

До загальних актів, що врегульовують демократичний характер функціонування поліцейських сил, віднесемо також рекомендації Парламентської асамблеї РЄ: № 1402(1999) від 24 квітня 1999 року «Контроль над внутрішніми службами безпеки в країнах – членах Ради Європи» [108] та № 1703(2005) від 23 червня 2005 року «Про демократичний нагляд за станом у сфері безпеки в державах-членах» [145].

У свою чергу, «Європейський кодекс поліцейської етики», схвалений резолюцією Комітету міністрів РЄ Rec(2001)10 від 19 вересня 2001 року [67], визначає взаємодію правоохоронних структур з місцевими громадами та муніципальною владою. У цьому документі підкреслюється, що ефективність дії поліції залежить від тісного контакту з населенням та підтримки її з боку



громади [64, с. 58; 266 с. 20]. Також констатується у Викладі мотивів резолюції Rec(2001)10, що «останні кілька років у Європі простежується чітка тенденція повніше інтегрувати поліцію в громадянське суспільство і наближати її до населення» та що «ця мета в ряді держав-членів досягається за допомогою розвитку «поліції за місцем проживання» [64, с. 58; 266 с. 49].

Отже, зазначені рекомендації свідчать про визнання європейською спільнотою необхідності створення муніципальних сил охорони громадського порядку, і вони, на нашу думку, повинні слугувати підґрунтям концепції муніципальної міліції (поліції) в Україні.

До цеглин у побудові концепції муніципальної міліції (поліції) віднесемо й норми рекомендації Комітету міністрів РЄ № 7(83) від 23 червня 1983 року «Про участь громадськості у кримінальній політиці» [314]. Роль громадськості у кримінальній юстиції визнається такими рекомендаціями: значущість містобудівної діяльності для профілактики злочинності; роль громадських асоціацій у містах та локальних громадах у протидії кримінальним аспектам урбанізації; посилення ролі місцевої влади у запровадженні діалогу із цих питань в рамках соціальної профілактики [314].

Рекомендації Комітету міністрів РЄ №19(87) від 23 червня 1983 року «Про організацію профілактики злочинності» [315] наголошують, що в здійсненні превентивних заходів має відігравати активну роль громада, необхідно скоординувати зусилля на цьому шляху між поліцією та іншими публічними чи приватними агенціями, чому сприятимуть спеціальні структури з профілактики злочинності, які мають бути міждисциплінарними, із залученням самоврядних структур.

Важливе значення у формуванні міжнародних стандартів щодо муніципальних органів охорони громадського порядку має рекомендація Комітету міністрів РЄ № Rec(2003)21 «Про співпрацю в галузі попередження злочинів» від 24 вересня 2003 року [156], у преамбулі якої зазначається, що поряд з традиційними підходами, потенційно ефективним і рентабельним є розвиток і реалізація стратегії попередження злочинів, у якій брали б участь

місцеві органи влади та громадськість [156]. Згідно зі Статтею 10 Rec(2003)21 пропонується визнати необхідність залучення до діяльності з попередження злочинів місцевих органів і місцевих спільнот у відповідній Конституції формі, з наданням їм у певній сфері права ініціативи та участі [64, с. 60].

У преамбулі рекомендації Комітету міністрів РЄ № Rec(2003)21 «Про співпрацю в галузі попередження злочинів» містяться посилання на акти інших органів РЄ, їх теж вважаємо за необхідне розглянути. Серед них зазначені: рекомендація Комітету місцевих та регіональних влад Європи РЄ № 36(1997) та № 80(2000) про злочинність та небезпеку в містах Європи, рекомендація Парламентської Асамблеї РЄ № 1531(2001) «Безпека та попередження злочинності у містах: створення європейської обсерваторії», Неапольський маніфест про безпеку і демократію Європейського форуму міської безпеки (грудень 2000 року) [64, с. 61].

Зупинимось на рекомендації Парламентської Асамблеї РЄ № 1531(2001) «Безпека та попередження злочинності у містах: створення європейської обсерваторії» [21], у якій було запропоновано обміркувати «принаймні в деяких країнах, про доцільність розширення повноважень мерів в питаннях гарантування безпеки громадян, не послаблюючи при цьому відповідальності центру, щоб мери могли уживати всі необхідні заходи в ім'я успішного втілення в життя обраного політичного курсу» [21].

У свою чергу, рекомендація Комітету місцевих та регіональних влад Європи РЄ № 36(1997) від 3 червня 1997 року «Про кримінальну та урбаністичну небезпеку в Європі та роль місцевої влади» [309] у статті 6 містила визнання того, що «місцеві влади мають відігравати ключову роль у боротьбі із злочинністю та що відповідні національні структури влади мають не лише співпрацювати з місцевою владою але й переконатися в тому, що місцева влада має необхідні правотворчі та фінансові можливості у цій сфері» [309].

У статтях 4, 5, 17 Рекомендації Комітету місцевих та регіональних влад Європи РЄ № 80(2000), схваленої на нараді 23–25 травня 2000 року, «Про кримінальну та урбаністичну небезпеку в Європі та роль місцевої влади» [310],

наголошено на необхідності створення у європейських країнах муніципальної поліції. Внесено пропозицію національним владам держав РЄ визнати, що місцева влада має ключову роль для профілактики та попередження злочинів та що місцеві ресурси та відповідальність у цій сфері мають бути посилені [64, с. 63]. При цьому пропонується запровадження, як найкращого способу вирішення зазначеної проблеми, саме муніципальної поліції із чітко окресленою у законодавстві компетенцією та порівнянними ресурсами для практичного функціонування, наголошується також на значенні такої поліції для профілактики злочинності [64, с. 63]. Крім цього, пропонується сприяти запровадженню муніципальної поліції у державах РЄ та пропонувати з цією метою відповідним міждержавним структурам запровадити діяльність за цим напрямом задля опрацювання відповідних законодавчих та політичних пропозицій [310].

Низка інших загальних міжнародних актів, які належать до першої групи вивчених актів, стосуються різних сфер поліцейської діяльності, причому їх чималий обсяг не дозволяє розглянути їх детально в нашій роботі, та й їх вивчення не передбачалось у межах дослідження.

До другої групи міжнародних актів зараховуються документи, безпосередньо присвячені Україні. Серед них резолюція Парламентської асамблеї РЄ № 1466(2005) від 5 жовтня 2005 року «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» [183] та резолюція Парламентської асамблеї РЄ № 1549(2007) від 19 квітня 2007 року «Функціонування демократичних інституцій в Україні» [285]. У цих резолюціях зазначається, що Україна приєдналась до Ради Європи 9 листопада 1995 року та при вступі зобов'язалась дотримуватись своїх загальних обов'язків згідно зі Статутом Ради Європи, а саме плюралістичної демократії, верховенства права та захисту прав людини і основних свобод усіх осіб під її юрисдикцією. Також вказується, що Рада Європи висловлює занепокоєння станом виконання в Україні ще невиконаних вступних зобов'язань та визначає «покрощити демократичний контроль за правоохоронними органами», розпочавши «реформу системи кримінальної

юстиції та правоохоронних органів».

Отже, міжнародні акти щодо підвищення ролі місцевої влади в дотриманні громадського порядку визначаються системністю, взаємопов'язаністю, у контексті чого постає необхідність створення муніципальної міліції (поліції) в країнах європейського співтовариства.

Вивчаючи цю проблему, В. Б. Дубовик виокремив такі ознаки «розглянутих вище європейських стандартів стосовно муніципальної правоохоронної діяльності: визнання потреби в налагодженні особливих, міцних зв'язків між поліцейськими органами та органами громад, у яких вони здійснюють свої повноваження; визнання компетенції муніципальних органів у сферах профілактики та протидії злочинності, забезпечення міської безпеки й реабілітаційних заходів; визнання варіативності розбудови національних публічних систем охорони права із можливістю (але не обов'язковістю) утворення відповідних муніципальних структур» [64, с. 69–70].

*Серед локальних нормативних актів органів місцевого самоврядування розглянемо норми, що приймаються органами місцевого самоврядування задля впорядкування відносин у сфері громадського порядку.*

Так, місцеві органи самоврядування згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» самостійно приймають рішення щодо охорони громадського порядку та території мешкання громади. Наприклад, рішення комітету Луцької міської ради від 25 грудня 2008 року № 933–1 «Порядок організації та проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій» (далі Порядок).

У першому розділі Порядку подається детальне визначення понять «збори», «мітинг», «демонстрація», «похід», «організатор масового заходу». У другому вказано, що повідомлення про проведення зборів, мітингу, походу або демонстрації надсилається організатором письмово до Луцької міської ради не пізніше як за 10 днів до наміченої дати їх проведення. У третьому розділі визначені випадки, у яких у наданні дозволу на проведення зборів, мітингу, походу або демонстрації може бути відмовлено (наприклад, як що вони

спрямовані на порушення громадського порядку та можуть спричинити загрозу для життя та здоров'ю людей, заподіяти шкоду майну). Згідно із четвертим розділом від організаторів зборів, мітингу, походу, демонстрації вимагається, під час проведення цих заходів, дотримуватись та забезпечувати дотримання іншими учасниками заходів громадського порядку та законності; призупиняти проведення заходів у разі порушення їх учасниками громадського порядку та норм чинного законодавства. Окремий розділ, п'ятий, передбачає завдання працівників правоохоронних органів під час проведення цих заходів. У цьому випадку при прийнятті Правил орган місцевого самоврядування виражає своє прагнення до взаємодії з правоохоронними органами на місцях. У заключному розділі передбачена відповідальність організаторів та інших учасників за порушення порядку при проведенні масових заходів [173].

Але окремі положення цього локального нормативного акту «повідомлення про проведення зборів, мітингу, походу або демонстрації надається організатором письмово до Луцької міської ради не пізніше як за 4 дні до наміченої дати їх проведення» було скасовано міською радою 24 квітня 2013 року після нарікань з боку територіальної громади [231].

Подібні рішення приймають й інші територіальні громади з метою врегулювання проведення цих масових заходів. Наприклад, це рішення Дніпропетровської міської ради про затвердження Положення про проведення масових заходів у місті Дніпропетровську № 592 від 18 грудня 2013 року [198]. На скасування деяких обмежень для громадян зазначених у цьому Положенні також наполягають активісти громадських організацій [26].

До актів місцевого значення слід зарахувати і правила, що встановлюють додержання тиші в громадських місцях на території відповідної громади. Такі рішення приймаються у більшості місцевих рад на вимогу статті 24 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення». Наприклад, Львівська міська рада ухвалою № 3166 від 28 січня 2010 року затвердила Правила дотримання тиші у громадських місцях на території міста Львова (були внесені зміни у попередні рішення з цього приводу) [203],

рішенням Луцької міської ради від 23 грудня 2008 року № 33/5 були затверджені Правила додержання тиші в громадських місцях на території міста Луцька [201], рішенням № 34/25 від 07 серпня 2005 року було затверджено Правила дотримання тиші в громадських місцях на території міста Миколаєва [202] та інших.

Аналізуючи зазначені вище Правила, підкреслимо, що вони є загальнообов'язковими для додержання їх підприємствами, установами, організаціями, незалежно від форм власності та відомчої належності, фізичними особами–підприємцями та громадянами. У цих актах місцевого значення надаються визначення термінів «захищені об'єкти», «інші місця громадського користування», «об'єкт (заклад)», «піротехнічні вироби спеціального призначення», «піротехнічні вироби побутового споживчого призначення», «уповноважений орган». Щодо порядку встановлення режимів роботи об'єктів торгівлі, сфери послуг та закладів ресторанного господарства, то зазначено, що відмова у встановленні або відміна встановленого режиму роботи з 22.00 до 08.00 години проводиться на підставі рішення виконавчого комітету міської ради за поданням відділу розвитку підприємництва, у випадку неодноразового виявлення порушень норм громадського порядку та/або санітарного законодавства щодо додержання тиші, підтверджених документально відповідними контролюючими органами, протягом останніх 6-ти місяців на об'єкті (закладі).

Серед місцевих актів також треба *виділити програми, що приймаються з метою забезпечення громадського порядку на території мешкання громади.*

Наприклад, Програма сприяння забезпеченню безпеки життєдіяльності, благоустрою, законності та громадського порядку в місті Житомирі на період 2013–2017 років, що затверджена рішенням Житомирської міської ради від 18 квітня 2013 року № 511. Метою цієї Програми є підвищення рівня забезпечення прав та свобод громадян міста, безпеки їх життєдіяльності, посилення контролю за станом правопорядку в громадських місцях, виконання правил з питань благоустрою, підвищення ефективності реагування у разі загрози та виникнення

надзвичайних ситуацій і подій.

Основними завданнями Програми є:

– забезпечення виконання рішень міської ради, виконавчого комітету з питань, що стосуються громадського порядку та безпеки життєдіяльності громадян, дотримання правил з питань благоустрою, торгівлі, підтримання в належному санітарному стані території міста;

– участь у забезпеченні громадського порядку під час проведення масових акцій, культурно-масових та спортивних заходів;

– участь у профілактичних рейдах у закладах дозвілля, громадського харчування, інших громадських місцях та на вулицях міста відповідно до рішення міської ради;

– участь у спільних соціальних інспектуваннях з метою виявлення та реагування на вчинення насильства у сім'ї та невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей;

– сприяння в діяльності виконавчих органів ради та житлово-експлуатаційних підприємств щодо забезпечення виконання мешканцями міста вимог по оплаті житлово-комунальних послуг;

– постійне проведення спільних заходів з комунальними підприємствами міської ради щодо контролю в громадському транспорті по недопущенню безквиткового проїзду, припинення фактів порушення законодавства про рекламу та Правил благоустрою міста, контролю за дотриманням правил благоустрою міста у сфері додержання правил паркування та недопущення паркування автотранспорту на зеленій зоні;

– забезпечення охорони будівель міської ради та об'єктів комунальної власності;

– участь у забезпеченні охорони території, об'єктів, особистого майна громадян під час виникнення надзвичайних ситуацій;

– участь у забезпеченні проведення карантинних заходів при виникненні епідемій, епізоотій тощо;

– взаємодія з органами внутрішніх справ у забезпеченні законності,

громадського порядку та безпеки життєдіяльності громадян;

– контроль виконання звернень громадян [204].

Фінансування Програми здійснюється за рахунок коштів міського бюджету та інших, не заборонених чинним законодавством джерел фінансування.

Програмою передбачено інформаційне забезпечення заходів з реалізації програмних заходів, які спрямовані на висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, формування у мешканців міста правової культури, поширення знань, необхідних їм для уникнення злочинних проявів насильницького й корисливого характеру, запобігання вчиненню злочинів та правопорушень.

Очікуваними результатами від цієї Програми є: підвищення рівня безпеки громадян, покращення криміногенної обстановки в місті, скорочення кількості злочинів та правопорушень в місцях масового перебування людей; підвищення ефективності роботи щодо профілактики та попередження правопорушень; забезпечення чистоти та порядку, підвищення рівня благоустрою на території міста; обмеження торгівлі у невстановлених місцях; підвищення ефективності реагування на надзвичайні ситуації та події, зменшення їх негативних наслідків; покращення умов життєдіяльності громади міста [204].

До подібних муніципальних програм, покликаних забезпечити функціонування підрозділів муніципальної міліції (поліції), слід зарахувати і Програму сприяння забезпеченню безпеки життєдіяльності, благоустрою, законності та громадського порядку в місті Сокиряни Чернівецької області на період 2011–2015 років, схвалено рішенням міської ради від 10 лютого 2011 року. Для виконання заходів, передбачених цією програмою, на договірних умовах між міською радою та відділом Державної служби охорони при УМВС України в Чернівецькій області, був створений підрозділ муніципальної міліції (поліції) [228].

Деякі інші програми приймаються для загальної профілактики злочинності, вони передбачають виділення коштів територіальним органам



Національної поліції з місцевого бюджету. Прикладом є Комплексна програма профілактики злочинності в місті Коростені на 2011–2015 роки, схвалена рішенням міської ради від 27 січня 2011 року за № 98 [94]. Програма пропонує спеціальні заходи, спрямовані на зміцнення правопорядку, усунення умов, які породжують ускладнення криміногенної ситуації, підвищення активності громадськості в профілактиці антисоціальних проявів, запобігання бездоглядності неповнолітніх [64, с. 141].

Необхідно зауважити, що вказані програми приймаються не тільки на рівні регіонів, районів та міст. У цьому контексті цікавим прикладом є Програма з профілактики злочинності на території Межівської селищної ради Дніпропетровської області на 2016–2018 роки, схвалена рішенням відповідної селищної ради від 29 лютого 2016 року за № – 6/VII [64, с. 143]. Метою цієї програми посадовці територіальної громади визначили підвищення ефективності роботи відділення поліції, посилення профілактичної роботи з боку депутатського складу, виконавчого комітету селищної ради щодо усунення факторів, що негативно впливають на стан правопорядку в селищі, об'єднання їх зусиль та зусиль громадськості для забезпечення законності і правопорядку на основі чітко визначених пріоритетів [205].

У Програмі передбачено наступні заходи, які фінансуються з селищного бюджету:

– аналіз стану правопорядку на території селищної ради посадовими особами, на яких покладається персональна відповідальність за конкретні напрями роботи щодо запобігання злочинним проявам;

– забезпечення, із використанням засобів масової інформації для правового всеобучу, постійного інформування населення про зміни в законодавстві України, про стан правопорядку в селищі та більш детальне систематичне вивчення громадської думки про роботу правоохоронних органів, зміцнення зв'язків з трудовими колективами та населенням за місцем проживання. Сприяння у запровадженні різних видів соціальної антинаркотичної, антиалкогольної пропаганди та реклами з метою формування в

свідомості громадян, особливо молоді, негативного ставлення до вживання наркотиків та алкоголю;

– здійснення профілактичної роботи з функціонально неспроможними сім'ями, у першу чергу з тими, де батьки ведуть антигромадський спосіб життя, пиячуть, вживають наркотичні засоби тощо;

– систематичне чергування членів виконавчого комітету, працівників територіального органу поліції та депутатів селищної ради в місцях масового відпочинку молоді за дотриманням ними Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними»;

– облік осіб похилого віку, самотніх осіб та тих, кого визнано судом недієздатними, психічно хворими, хворими на алкоголізм і наркоманію, інших громадяни, що потребують опіки, забезпечення їх особистої безпеки, недопущення незаконного відчуження житла та при необхідності доставки їх до спеціалізованих закладів;

– придбання, встановлення та обслуговування систем відеоспостереження в місцях масового перебування людей з метою своєчасного викриття осіб, які вчинили кримінальні чи адміністративні правопорушення в смт. Межова;

– виготовлення робочого проекту та будівництво будинку «Дім шерифа» в складі якого – приймальня дільничного офіцера поліції та (2 поверх) квартира для проживання;

– придбання транспортного засобу та пально-мастильних матеріалів дільничному інспектору поліції для своєчасного виїзду на місця скоєння кримінальних та адміністративних правопорушень, проведення профілактичних заходів по відпрацюванню населених пунктів селищної ради з метою профілактики вчинення кримінальних правопорушень, виявлення та припинення вчинення адміністративних правопорушень [205].

До цього процесу приєднуються й обласні ради, так рішенням Вінницької обласної ради від 11 лютого 2016 року за № 35 було схвалено Комплексну

оборонно-правоохоронну програму Вінницької області на 2016–2020 роки «Безпечна Вінниччина – взаємна відповідальність влади та громад» [209]. Після ухвалення зазначеного акту майже в усіх районах та містах Вінницької області також були затверджені єдині комплексні правоохоронні програми (далі – ЄКПП), що найчастіше терміном дії до 2018 року [64, с. 131; 194].

Проведене дослідження дає підстави для висновку, що конституційно-правова основа діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні являє собою сукупність правових актів, що містяться у Конституції України, правових нормативних актах, локальних та міжнародних нормативних актах, які в цілому закріплюють діяльність муніципальної міліції (поліції) з охорони прав, свобод та інтересів людини, дотриманні громадського порядку, містять норми, що визначають правомірну поведінку людей, встановлюють заборони та відповідальність особи за порушення у сфері громадського порядку, як основної функції (на певному етапі єдиною можливою) муніципальної міліції (поліції).

### **3.3. Матеріально-технічні та фінансово-бюджетні засади формування та діяльності муніципальної міліції (поліції)**

За часів економічної кризи питання фінансово-бюджетних основ становлення муніципальної міліції (поліції) набуває першорядного значення, тому створення дієздатної територіальної громади, яка б володіла необхідними матеріальними та фінансовими ресурсами, мала надійні внутрішні джерела наповнення місцевого бюджету, є запорукою становлення муніципальної міліції (поліції).

Конституція України визначила право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Задля вирішення цих питань територіальна громада наділена фінансовою автономією. Гарантією цієї автономії становлять матеріальна та фінансова основи місцевого самоврядування, які згідно зі статтею 142 Конституції України включають в себе «рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад».

Шляхом системного аналізу Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можна виокремити такі елементи матеріальної основи територіальної громади: рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. У свою чергу, елементами фінансової основи організації та діяльності місцевих рад є: доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові кошти, інші кошти.

Сьогодні декларована фінансова самостійність територіальних громад дозволяє самотужки вирішувати питання свого існування тільки громадам середніх та великих міст, при цьому практично відсутня така можливість у

сільських громад. Аналізуючи наукову літературу з цієї проблематики, зазначимо, що найважливішими проблемами щодо забезпечення фінансової самостійності територіальних громад сьогодні є:

- недостатній обсяг матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для виконання місцевих завдань;
- неефективна система місцевих бюджетів, податків і зборів;
- низька частка власних доходів та місцевих податкових надходжень;
- висока залежність місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів;
- нераціональне управління об'єктами комунальної власності та господарства, особливо, житлово-комунальної сфери.

У зв'язку з цим, багато територіальних громад України сьогодні не можуть самостійно і стійко функціонувати, оскільки у своєму бюджеті мають менше ніж 50 % власних доходів [72, с. 331].

За таких умов принципової ваги набуває пошук нових форм і методів забезпечення економічної дієздатності територіальних громад та питання забезпечення достатніх коштів для вирішення питань місцевого значення, серед яких вагоме місце займає питання локальної охорони громадського порядку.

Про принцип забезпечення економічної самостійності місцевого самоврядування в Україні йдеться в ратифікованій Європейській Хартії місцевого самоврядування, згідно з якою матеріально-фінансова автономія полягає в тому, що органи місцевого самоврядування повинні мати право на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для виконання своїх функцій. Стаття 9 Хартії встановлює, що принаймні частина коштів місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок місцевих зборів і податків [166]. На жаль, правові витання імплементації, гармонізації та узгодження Хартії про місцеве самоврядування та законодавства України в багатьох випадках лишається практично не вирішеним.

Важливо відзначити, що діяльність територіальних громад у сфері місцевих фінансів регламентує стаття 143 Конституції України, відповідно до якої вони:

- управляють майном, що є в комунальній власності;
- затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання;
- затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання;
- встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону;
- забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів;
- утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю;
- вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Розглядаючи деякі з цих повноважень в контексті дослідження, треба врахувати, що основним фінансовим документом самоврядної громади є місцевий бюджет, при цьому повноваження в бюджетній сфері зводяться до права отримувати, розподіляти та використовувати кошти місцевого бюджету. Пункт 6 статті 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює: «місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів». Також територіальна громада може мати позабюджетні цільові (у тому числі валютні) кошти, які утворюються за рахунок надходжень від необов'язкових платежів, добровільних та благодійних внесків.

Наступним з указаних аспектів є право територіальної громади встановлювати місцеві податки та збори, однак, як засвідчує практика, їх використання нині ще досить малоефективне, відіграє незначну роль у формуванні бюджетів. Навпаки ж, у більшості світових країн місцеві податки складають лівову частку всіх надходжень до місцевих бюджетів, зокрема, в Японії це 35 %, у Німеччині – 46 %, у Франції – 67 % доходів органів місцевого самоврядування [23, с. 307; 133, с. 25; 158, с. 204].

Перелік місцевих податків і зборів міститься у Податковому кодексі України (далі – ПК України), який був прийнятий у 2011 році, згідно зі статтею 10 ПК України до місцевих податків належать: а) податок на майно; б) єдиний податок. До місцевих зборів належать: а) збір за місця для паркування транспортних засобів; в) туристичний збір. Місцеві ради обов'язково встановлюють єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю). Місцеві ради в межах повноважень, визначених ПК України, вирішують питання відповідно до вимог цього кодексу щодо встановлення податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору.

Слід також відзначити, що за рішенням зборів громадян за місцем їх проживання можуть запроваджуватися місцеві збори на засадах добровільного самооподаткування, що розглядаються як форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру.

Зарахування місцевих податків та зборів до відповідних місцевих бюджетів здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу України (БК України). Стаття 64 БК України до складу доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, зараховує:

- 1) 60 % податку на доходи фізичних осіб (до доходів бюджету міста Києва зараховується 40 % податку, міста Севастополя – 100 %);
- 2) державне мито, що зараховується за місцем вчинення дій та видачі документів;
- 3) акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів;
- 4) податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності;

5) податок на майно;

б) єдиний податок;

7) збір за місця для паркування транспортних засобів;

8) туристичний збір;

9) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються районними державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад;

10) надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є районні, міські ради, об'єднані територіальні громади;

11) рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування);

12) плата за розміщення тимчасово вільних коштів відповідних місцевих бюджетів (крім коштів, отриманих вищими та професійно-технічними навчальними закладами від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право);

13) орендна плата за водні об'єкти (їх частини), що надаються в користування на умовах оренди районними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, місцевими радами;

14) кошти від реалізації безхазяйного майна (у тому числі такого, від якого відмовився власник або отримувач), знахідок, спадкового майна (у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття), майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи



дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі;

15) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, засновником яких є районні, міські ради, об'єднані територіальні громади;

16) частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, в порядку, визначеному відповідними місцевими радами;

17) плата за надання інших адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг;

18) адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень;

19) адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб–підприємців та громадських формувань;

20) плата за скорочення термінів надання послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб–підприємців та громадських формувань, а також плата за надання інших платних послуг, пов'язаних з такою державною реєстрацією;

21) штрафні санкції за порушення законодавства про патентування;

22) адміністративні штрафи та штрафні санкції за порушення законодавства у сфері виробництва та обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховуються за місцем вчинення порушення;

23) адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

24) штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів;

25) кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель забезпечення їх пропозиції конкурсних торгів, які не підлягають поверненню

цим учасникам, у випадках, передбачених Законом України «Про здійснення державних закупівель», в частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних, міських бюджетів;

26) кошти, отримані від учасника – переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику–переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних, міських бюджетів;

27) 80 % коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних, міських бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50 % коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;

28) інші доходи, що підлягають зарахуванню до бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних, міських бюджетів відповідно до законодавства.

Так само ця стаття передбачає ще 13 видів доходів, що призначаються виключно для міських бюджетів міст Києва та Севастополя [30].

Аналізуючи реальний стан місцевих фінансів, відзначимо, що до територіальних громад доходить невелика частка податків та зборів, що сплачуються на адміністративній території. Це пов'язане насамперед із вузькими повноваженнями сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад, щодо податків та зборів, які визначені у статті 12 ПК України, а саме:

– встановлення ставок місцевих податків та зборів в межах ставок, визначених ПК України;

– визначення переліку податкових агентів (адміністрації готелів, квартирно-посередницькі організації, уповноважені юридичні особи або фізичні особи–підприємці) справляння туристичного збору;

– до початку наступного бюджетного періоду прийняття рішення про встановлення місцевих податків та зборів, зміну розміру їх ставок, об'єкта оподаткування, порядку справляння чи надання податкових пільг, що тягне за собою зміну податкових зобов'язань платників податків та яке набирає чинності з початку бюджетного періоду [163].

Отже, актуальним у сучасних умовах стає ефективне використання місцевих податків і зборів в Україні та збільшення частки доходів за їх рахунок, що є вельми необхідним кроком до зміцнення місцевих бюджетів та провідним інструментом у набутті територіальною громадою реальної фінансової автономії.

Слід відзначити, що держава гарантує органам самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб, що створюється встановленням відсоткових відрахувань до місцевих бюджетів від загальнодержавних доходних джерел, а також шляхом дотації, субвенцій. Як слушно відмічає В. В. Трояновський, для того щоб місцеве самоврядування мало достатню фінансову базу, необхідно, у першу чергу, надати їй відповідні повноваження, збільшити коло прав у бюджетно-фінансовій сфері. На його думку, забезпечення реальної самостійності місцевих бюджетів можливе при визначенні на довготерміновій основі джерел власних доходів місцевих бюджетів [276].

Спроби держави запровадити фінансово-економічні основи муніципальної міліції (поліції) були зроблені в 2004 році, коли Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції» від 04 березня 2004 року були внесені зміни та доповнення у Бюджетний кодекс України від 2001 року [30]. Відповідно до цих змін, до видатків, які здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань, із районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на місцеву міліцію. Також було закріплено, що до видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при

визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на місцеву (муніципальну) міліцію. Для розуміння терміна «міжбюджетний трансферт» звернемося до БК України, який вказує, що міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого, вони здійснюються у формі дотацій вирівнювання, субвенцій, коштів, що передаються до Державного й місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, та інші дотації. Так, субвенції являють собою міжбюджетні трансферти для використання з певною метою в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про їх надання. Дотації не мають цільового призначення й використовуються для вирівнювання доходної спроможності бюджету, який його отримує.

З прийняттям зазначеного закону відбулася спроба забезпечення територіальних громад достатніми коштами для утримання муніципальної міліції (поліції) шляхом відповідного розподілу видатків між державним та місцевими бюджетами. Але в життя ці намагання не були втілені. Від ідеї створення міліції місцевого самоврядування влада відмовилась, та у зв'язку з економічною та політичною ситуацією в країні дію цього закону було призупинено у 2005, 2006, 2007 роках, а у 2008 році цей закон взагалі втратив чинність.

Сьогодні недостатньо розроблені можливі механізми фінансування муніципальної міліції (поліції), тому вчені в різних галузях права – адміністративного, фінансового, конституційного, муніципального, шукають шляхи до розв'язання цих проблем і запропоновують власні погляди щодо створення фінансово-бюджетних основ муніципальної міліції (поліції).

Так, вчений О. А. Бухтіяров у своєму дисертаційному дослідженні пропонує, щоб видатки на муніципальну міліцію (поліцію), що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, у містах, де утворені органи Національної поліції, здійснювалися з районних бюджетів, якщо інше не передбачено рішенням міської ради. Також він вважає за необхідне внести відповідні доповнення до «Формули розподілу обсягу міжбюджетних

трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами» (пункт про розрахунковий показник обсягу видатків на утримання підрозділів муніципальної міліції), та включити до розподілу обсягу видатків загального фонду місцевих бюджетів на утримання муніципальної міліції (поліції) до розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів [28, с. 177].

Частина вчених пропонує збільшити дохідну частину місцевих бюджетів за рахунок збільшення відсотків відрахувань до місцевих бюджетів із загальнодержавних податків, що розподіляються між державним і місцевими бюджетами (як було передбачено при створенні місцевої міліції). При цьому зазначають, що слід додержуватись пропорційності під час розподілу бюджетних асигнувань між тими місцевостями, де прийнято рішення про створення муніципальної міліції (поліції), і там, де такі рішення не прийняті [159, с. 91].

На думку Т. І. Гудзь, може бути застосовано змішаний спосіб фінансування організації та діяльності муніципальної міліції (поліції). Так, у разі делегування в систему місцевого самоврядування повноважень у сфері охорони правопорядку, прав і свобод громадян має бути забезпечене й відповідне фінансове та матеріальне забезпечення з боку держави. У цьому випадку фінансування муніципальної міліції (поліції) повинно здійснюватися із державного бюджету [49, с. 183; 50].

Отже, вчені запропонували шляхи повного та змішаного фінансування муніципальної міліції (поліції), суть яких полягає у розподілу коштів серед бюджетів різного рівня. Проте в умовах сьогодення місцевим бюджетам не вистачає коштів на ведення господарства, не зважаючи вже на самостійне фінансування підрозділів муніципальної міліції (поліції). Ілюстрацією спроможності місцевої громади самостійно фінансувати охорону громадського порядку та діяльність муніципальної міліції (поліції) слугує приклад матеріально-технічного забезпечення сфери охорони громадського порядку в окремому місті Маріуполі Донецької області. Згідно з «Програмою

економічного і соціального розвитку м. Маріуполя на 2015 рік» [142] на виконання заходів із захисту прав і свобод громадян, забезпечення законності та правопорядку з міського бюджету виділяється 2 мільйони 20 тисяч гривень. Це один із найнижчих показників фінансового забезпечення виконання заходів зазначеної програми. З указаних коштів 20 тисяч гривень виділяється Трамвайно-тролейбусному управлінню для забезпечення атестованим співробітникам поліції права на безкоштовний проїзд у міському комунальному пасажирському транспорті, а 2 мільйони гривень – для реалізації положень програми «Правопорядок 2011–2015», у частині матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів, а саме придбання: авто-, мото- та велотехніки; засобів технічного зв'язку; комп'ютерної та оргтехніки; розширення системи відеоспостереження.

Задля встановлення суми видатків на створення у місті Маріуполі муніципальної міліції (поліції) будемо посилалися на науково-розроблені нормативи Міністерства внутрішніх справ України, де вказано, що для повноцінної охорони громадського порядку необхідно забезпечити 1 співробітника на 1–1,5 тисяч населення [24], що, відповідно, на півмільйонне місто Маріуполь складатиме 333–500 працівників муніципальної міліції (поліції).

Зрозуміло, що співробітники муніципальної міліції (поліції) повинні отримувати заробітну платню не меншу за працівників у цій сфері. Наприклад заробітна плата працівників підрозділу управління муніципальної дружини Львівської міської ради в 2015 році склала 1852 гривень [81]. Але зазначимо, що це дуже низька заробітна платня, у зв'язку з чим за 2015 рік звільнилося 16 львівських муніципальних міліціонерів (поліцейських), а прийнято на роботу тільки 6. Згідно ж зі статистичними даними, середня заробітна платня по регіону у сфері правоохорони складає 5287 гривень [78]. Шляхом обчислення встановлюємо, що тільки на заробітну платню співробітникам муніципальної міліції (поліції) необхідно, у середньому, близько 20 мільйонів 202 тисячі гривень щорічно. Вказана сума у 10,9 разів більше тієї, що виділено

Маріупольською міською радою на фінансове забезпечення заходів забезпечення законності та правопорядку вказаної Програми на 2015 рік, та становить понад 0,7% доходів бюджету міста Маріуполя, отриманих у 2015 році [192]. Крім цього, необхідні кошти для забезпечення співробітників муніципальної міліції (поліції) форменим одягом, посвідченнями, транспортними засобами, технікою тощо. Також треба враховувати витрати на матеріально-технічне забезпечення їх діяльності та забезпечення соціальних гарантій.

У місті Житомирі згідно Програми сприяння забезпеченню безпеки життєдіяльності, благоустрою, законності та громадського порядку в місті Житомирі на 2013–2017 роки на фінансування заходів щодо виконання Програми виділено коштів з місцевого бюджету на 2016 рік 1 мільйон 900 тисяч гривень, на 2017 – 2 мільйони 150 тисяч гривень [204].

У ситуації, що склалася, коли фінансування муніципальної міліції (поліції) з державного бюджету є грубим порушенням принципу самодостатності територіальної громади, а коштів місцевого бюджету не вистачає на фінансування муніципальної міліції (поліції), пропонуємо два найбільш прийнятних сьогодні варіанти надходження доходів до місцевого бюджету, покликаних утримувати муніципальну міліцію (поліцію).

*Перший варіант* передбачає надходження коштів адміністративних штрафів, які будуть накладатися службовцями муніципальної міліції (поліції) та повністю зараховуватися в місцевий бюджет. Задля реалізації цього шляху необхідно законодавчо закріпити повноваження за місцевими радами самостійно визнавати розмір штрафних санкцій за окремі види адміністративних правопорушень та розробити дієвий механізм їх стягнень. Згідно з пунктом 38 статті 64 БК України, це є дуже дієвим механізмом, тому що до доходів загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, крім інших, належать адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому

порядку адміністративними комісіями. Але для реалізації цієї норми необхідно внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та закріпити за муніципальною міліцією (поліцією) право накладати штрафи та стягувати їх.

*Другий варіант* передбачає впровадження нового виду місцевого податку чи збору на утримання муніципальної міліції (поліції). Його розмір повинна визначати територіальна громада, щоб надходження від нього покривали видатки на фінансування муніципальної міліції (поліції).

Зазначимо, що зараз не є можливим введення нового місцевого податку чи збору, тому що стаття 10 ПК України забороняє встановлювати місцеві податки і збори, що не передбачені цим Кодексом. Тому і Податковий кодекс України потребує доповнень положеннями про визначення мінімального та максимального розміру додаткового місцевого податку чи збору, в рамках якого місцева рада буде його встановлювати, регулюючи надходження в місцевий бюджет.

До другого варіанту також можливо віднести запровадження територіальною громадою добровільного самооподаткування для фінансування діяльності муніципальної міліції (поліції). Найбільш актуальним це буде у площині створення муніципальної міліції (поліції) в сільській місцевості, де фінансові можливості територіальних громад дуже обмежені.

Загалом завдання пошуків оптимальних механізмів фінансування муніципальної міліції (поліції) стоїть дуже гостро, тому вважаємо за необхідне висловити деякі власні думки з цього приводу.

Так, згідно з «Концепцією реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року», схваленої 30 листопада 2011 року [234], виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад надають безоплатно органам і підрозділам міліції службові приміщення, а дільничним інспекторам міліції – приміщення для роботи, обладнані меблями і засобами зв'язку, тобто ця матеріально-технічна складова передається територіальною громадою державі безоплатно. Тому у разі законодавчого забезпечення



створення муніципальної міліції (поліції) кошти на цю програму будуть вивільнені для їх потреб.

Щодо способів фінансування муніципальної міліції (поліції) наголосимо, що прямий і змішаний спосіб фінансування муніципальної міліції (поліції) грубо порушує принцип самодостатності місцевого самоврядування і тому є не припустимим. На нашу думку, найбільш дієвим з позиції прикладного значення буде дотаційний спосіб фінансування муніципальної міліції (поліції), який використовується в деяких європейських країнах. Сутність його в тому, що спеціально створені колегіальні наглядові органи, до складу яких входять як представники муніципальної влади, так і представники державної виконавчої влади, приймають рішення про виділення дотацій створеним підрозділам муніципальної міліції (поліції). Причому розмір дотацій залежить від спроможності органів муніципальної влади на місцевому рівні забезпечити гідний громадський порядок, тобто органи місцевого самоврядування, які не впораються з обов'язками з охорони громадського порядку не отримуватимуть кошти, та відповідальність за стан громадського порядку візьмуть на себе органи державної влади.

Як приклад фінансування діяльності місцевої поліції Великобританії, яке здійснюється зі спеціального поліцейського фонду, який складається з двох основних частин: перша утворюється з прибутків, що отримують муніципалітети від збору місцевих податків, а також з деяких інших локальних джерел; інша (50 % встановлених видатків) вноситься урядом. Виплата другої частини асигнувань здійснюється казначейством за поданням МВС й державного секретаря Шотландії, але за умови, що діяльність місцевої влади відповідає критерію ефективного поліцейського обслуговування, а також якщо надається у необхідних випадках допомога іншим поліцейським загонам [50, с. 86]. Іншою умовою надання матеріальної допомоги муніципалітетам є дотримання встановлених стандартів утримання поліції, а також своєчасна виплата грошового утримання особовому складу. Підставою для скорочення фінансування місцевого поліцейського загону графства або міста може

слугувати визнання роботи місцевої влади будь-якого району малоефективною або незадовільною [304, с. 64].

Треба зазначити, що можливості фінансування муніципальної міліції (поліції), можуть бути розглянуті тільки стосовно до міських рад, тому що сільські та селищні ради не мають відповідної фінансової можливості до створення та утримання муніципальної міліції (поліції). У зв'язку з чим необхідно розглянути можливість об'єднання невеликих громад сіл, селищ та міст для вирішення спільного завдання охорони громадського порядку на території асоціації територіальних громад, чи, як передбачає Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 року, – добровільного об'єднання територіальних громад та забезпечення спільного фінансування створених структур.

Проведене дослідження дає підстави для висновків, що нині місцевим бюджетам не вистачає грошей, щоб вести повністю самостійну соціальну й економічну політику, не беручи до уваги ще й додаткове фінансування з власної кишені муніципальної міліції (поліції). У цьому сенсі головним завданням політики держави є ужиття таких заходів: створення економічно ефективного місцевого самоврядування, зміцнення матеріально-технічної бази місцевого самоврядування, реформування міжбюджетних відносин, що приведе до реальної самостійності місцевих бюджетів, відповідно, внесення змін до Податкового і Бюджетного кодексів у напрямку децентралізації та перерозподілу бюджетних коштів. З метою відшкодування видатків територіальної громади на утримання муніципальної міліції (поліції) вважаємо за необхідне законодавчо закріпити за органами місцевого самоврядування дохідні джерела в розмірі, необхідному для відшкодування зазначених видатків, виходячи із установлених норм утримування мінімальної штатної чисельності службовців муніципальної міліції (поліції).

### Висновки до розділу 3

Аналізуючи специфіку реалізації функції охорони громадського порядку органами місцевого самоврядування можна сформулювати певні висновки:

1. Громадський порядок з огляду на його муніципально-правове регулювання має такі специфічні ознаки: юридичну, територіальну, нормативно-правову. При визначенні комунальної складової громадського порядку необхідно чітко окреслити просторові рамки діяльності органів місцевого самоврядування з охорони громадського порядку.

2. Нормативно-правові аспекти діяльності муніципальної міліції (поліції) складаються з норм трьох рівнів: перший рівень – конституційні норми та норми галузевого законодавства, другий – міжнародні норми, а третій – локальні нормативно-правові акти

3. Законодавчим ініціативам щодо створення муніципальної міліції (поліції) в Україні, які були подані до парламенту, останнім часом бракує конкретики.

4. Міжнародні акти, що стосуються організації та діяльності муніципальної міліції (поліції) щодо підтримання громадського порядку, поділяються на: міжнародні договори, ратифіковані Україною, акти, схвалені органами Ради Європи з питань здійснення поліцейської діяльності на локальному рівні; норми рекомендацій Комітету міністрів та Парламентської Асамблеї Ради Європи, Комітету місцевих та регіональних влад Ради Європи.

5. Локальні нормативно-правові акти в галузі муніципальної міліції (поліції) поділяються на норми, що приймаються органами місцевого самоврядування задля впорядкування відносин у сфері громадського порядку, та програми, що приймаються з метою забезпечення громадського порядку на території мешкання громади.

6. Забезпечення фінансово-бюджетної основи муніципальної міліції (поліції) наштовхується на необхідність пошуку нових форм і методів

забезпечення економічної дієздатності територіальних громад.

7. Варіантами надходження доходів до місцевого бюджету, які будуть спрямовані на утримання муніципальної міліції (поліції), визначено: перший варіант передбачає надходження коштів адміністративних штрафів, які будуть повністю зараховуватися до місцевого бюджету; другий – впровадження місцевого податку (збору) на утримання муніципальної міліції, також до цього варіанту слід віднести запровадження територіальною громадою добровільного самоподаткування для фінансування муніципальної міліції (поліції).

## ВИСНОВКИ

У результаті дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України та практики його застосування, теоретичного осмислення низки наукових праць автором сформульовано висновки, пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення конституційно-правової та організаційної регламентації формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні.

1. Дослідженні конституційні засади муніципальної міліції (поліції) свідчать про те, що кожний елемент системи місцевого самоврядування відіграє певну роль у її формуванні та діяльності. Між розвитком місцевого самоврядування в особі територіальної громади й упровадженням наднаціональних принципів, таких як самостійність, самодостатність та повсюдність; та налагодженням стану громадського порядку на місцевому рівні простежується прямий системний зв'язок.

2. Муніципальна міліція (поліція) у системі місцевого самоврядування є повноправним інститутом. Ознаками правової інституалізації є наявність специфічної групи конституційно-правових норм; самостійний характер суспільних відносин, що утворюються під час діяльності муніципальної міліції (поліції) для вирішенні питань місцевого значення.

3. Муніципальна міліція (поліція) – це виконавчий орган публічної влади територіальної громади, який складається з цивільних осіб – муніципальних службовців, що створюється органами місцевого самоврядування, підконтрольний та підзвітний територіальній громаді, фінансується з відповідного місцевого бюджету; діє виключно в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці та має право застосування примусу – тільки на основі відповідного закону.

4. Історичний розвиток місцевого самоврядування в Україні можна умовно виокремити п'ять основних періодів: 1) прадавні та давні часи (Київська Русь, дія Магдебурзького права, Запорізька Січ) (до кінця XVIII століття); 2) період правління на українських землях Російської імперії (кінець XVIII століття – 1917 рік); 3) період становлення української державності (УНР, Гетьманат, ЗУНР) (1917 – 1920 роки); 4) радянський період (1920–1991 роки); 5) сучасний період (1991 р. – дотепер). Протягом кожного періоду територіальні громади відігравали значну роль в охороні громадського порядку на місцевому рівні.

5. Виділено три етапи становлення муніципальної міліції (поліції) в період незалежності України: 1) етап «місцевобюджетної» міліції (поліції) (фінансування деяких підрозділів міліції (поліції) без законодавчого закріплення статусу); 2) етап місцевої міліції (поліції) (законодавче визнання відповідної структури в системі органів внутрішніх справ); 3) сучасний етап (пошук шляхів становлення муніципальної міліції (поліції) у класичному розумінні).

6. Особливості моделей муніципальної поліції у зарубіжних країнах безпосередньо пов'язані з моделлю управління та побудови поліцейських сил у державі, які за обсягом централізації управління можна поділити на централізовані (Франція, Італія, Іспанія, Німеччина, також й Україна), напівцентралізовані (Великобританія) та децентралізовані (Швейцарія, а також яскравий приклад США). Між ними простежується наступна взаємозалежність: централізованим поліцейським системам притаманна організація «слабкої» чи європейської системи: до американської, чи «сильної» системи, належать напівцентралізовані та децентралізовані моделі управління в державі. Основну чисельність закордонних підрозділів муніципальної поліції складає патрульна служба, у її діяльності превалюють «некримінальні» функції.

7. Аналіз певного досвіду становлення муніципальної міліції (поліції) в Україні свідчить, що дана інституція втілюється наступними шляхами: а) створення власних охоронних комунальних підприємств (м. Львів та м. Харків); б) укладання договорів з територіальними органами поліції про сумісну охоронну діяльність (м. Бердянськ, м. Житомир, м. Виноградів);

в) створення муніципальної міліції (поліції) як силового підрозділу інспекції з благоустрою та торгівлі місцевої ради (м. Ужгород, м. Нововолинськ, м. Тернопіль, м. Луцьк, м. Вінниця). Частина територіальних громад України (м. Львів, м. Луцьк та м. Тернопіль) закріпили правоохоронну функцію в Статутах територіальних громад та маніфестували в них про створення муніципальної міліції (поліції).

8. Моделі утворення муніципальної міліції (поліції) за структурою побудови поділяються на «сильну», «середню» та «слабку» моделі, при чому за обсягом повноважень розрізняють муніципальну міліцію (поліцію) з повною компетенцією, до якої відноситься «сильна» модель, та муніципальну міліцію (поліцію) з обмеженою компетенцією («слабка» та «середня» моделі).

9. Структурними елементами науково-концептуальної моделі муніципальної міліції (поліції) з обмеженою компетенцією, є: загальні засади діяльності муніципальної міліції (поліції); організаційна структура та склад муніципальної міліції (поліції); завдання та компетенція муніципальної міліції (поліції); порядок взаємодії муніципальної міліції (поліції) з територіальними органами поліції, фізичними та юридичними особами, громадськими об'єднаннями; контроль та координація діяльності муніципальної міліції (поліції).

Оптимальною для сьогодення науково-концептуальною моделлю здійснення місцевим самоврядуванням правоохоронної функції є патрульна поліція Національної поліції – для міст, для сільської місцевості – дільничні офіцери поліції.

10. Дослідження сутності громадського порядку дозволяє виокремити його специфічні ознаки з огляду на особливості муніципально-правового регулювання (юридична, територіальна, нормативно-правова ознака). Даний підхід дозволяє виокремлювати комунальну складову громадського порядку.

11. Комунальний громадський порядок – це система суспільних відносин, регульованих нормами Конституції України, законами, підзаконними

актами, локальними нормативними актами та соціальними нормами, які утворюються виключно в межах відповідної територіальної громади (об'єднаної територіальної громади).

12. Охорона громадського порядку (комунального громадського порядку) підрозділами муніципальної міліції (поліції) України – це правомірна діяльність спеціально створених територіальною громадою підрозділів органів місцевого самоврядування – муніципальної міліції (поліції). Діяльність муніципальної міліції (поліції) спрямована на забезпечення встановлених Конституцією України, законодавчими актами, підзаконними й локальними нормативними актами норм поведінки та соціальних норм, полягає в безпосередньому захисту життя, здоров'я, честі й гідності людей, майна, інтересів територіальної громади, суспільства й держави, у створенні нормальних умов діяльності підприємств, установ і організацій, що здійснюються в межах території територіальної громади (об'єднаної територіальної громади), безпосередньо в громадських місцях, а за наявності відомостей про повсталу загрозу для життя, здоров'я або майна особи, й в інших прилеглих до них місцях.

13. Конституційно-правові засади діяльності муніципальної міліції (поліції) будуються на трьох рівнях: перший – конституційні норми та норми галузевого законодавства, другий – міжнародні норми та стандарти; третій – це локальні нормативно-правові акти.

14. Створення матеріально-технічної та фінансово-бюджетної основи муніципальної міліції (поліції) потребує нових форм і методів забезпечення економічної дієздатності територіальних громад. Запропоновано варіанти надходження доходів до місцевого бюджету, які спрямовані на утримання муніципальної міліції (поліції): перший передбачає надходження коштів адміністративних штрафів, які зарахуватимуться повністю до місцевого бюджету; другий – запровадження місцевого податку (збору) на утримання муніципальної міліції (поліції), також до цього варіанту слід віднести



добровільне самооподаткування для фінансування муніципальної міліції (поліції).

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абасов Г.Г. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні : питання конституційної модернізації : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.02 / Абасов Гафіс Гасан огли. — К., 2013. — 389 с.
2. Адилов А. Н. Теоретические основы функционирования системы охраны общественного порядка в Кыргызской Республике. Монография / Адилов А. Н. — М. : Компания Спутник+, 2007. — 377 с.
3. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая: Учебник / под ред. : Коренев А. П. — М. : Изд-во Моск. юрид. ин-та МВД России, 1996. — 335 с.
4. Административная деятельность ОВД. Часть общая : учебник / под ред. А. П. Коренева,— М. : «Щит–М», 2000. — 362 с.
5. Административное право : учеб. / под ред. Л. Л. Попова, 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2005. — 703 с.
6. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; За ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 544 с.
7. Альошина Н.М. Територіальна громада як суб'єкт права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Альошина Наталя Михайлівна. — Х., 2014. — 177 с.
8. Андреященко Т. П. Полиция Франции, реформы полицейского управления 60–80-х годов и проблемы охраны общественного порядка : автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Т. П. Андреященко. — М., 1990. — 25 с.
9. Басс В. О. Організаційно-правові засади створення місцевої міліції в Україні: порівняльний аналіз з діяльністю муніципальної поліції зарубіжних країн : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Басс Вікторія Олександрівна. — К., 2010. — 185 с.
10. Басс В. О. Організаційно-правові засади створення місцевої міліції в Україні: порівняльний аналіз з діяльністю муніципальної поліції зарубіжних країн : авт.. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право» / В. О. Басс. — К., 2010. — 20 с.

11. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М. А. Баймуратов. — Х. : Одиссей, 2000. — С. 18–24.

12. Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення / М. О. Баймуратов // Юридична освіта і правова держава (до 150—річчя юридичного інституту ОДУ): Збірник наукових праць. — Одеса, 1997. — С. 96–101.

13. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак / М. О. Баймуратов // Публічне право. — 2011. — № 2. — С. 4–11.

14. Баймуратов М. О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України // В кн. : Муніципальне право України: підручник / [В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.] ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 352 с. — С. 122–123.

15. Байрак С. Місцеве самоврядування Республіки Польща: особливості становлення та засади функціонування / С. Байрак // *Studia Politologica Ucraino-Polona*. — 2013. — № 3. — С. 255–262.

16. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування: дис... доктора юрид. наук : спец. 12.00.02 / Батанов Олександр Васильович. — К., 2011. — 478 с.

17. Батанов О. В. Основні напрями діяльності територіальних громад: проблеми класифікації / О. В. Батанов // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 1998. — № 4. — С. 19.

18. Батанов О. Територіальна громада — первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2008. — № 2(12). — С. 56.

19. Батанов О. В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права / О. В. Батанов // Право України. — 1998. — № 8. — С. 21–24.

20. «Безопасность в Украине» : телефонный опрос проводился Институтом Горшенина с 8 по 10 октября 2011 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа:

[http://institute.gorshenin.ua/researches/95\\_Bezopasnost\\_v\\_Ukraine.html](http://institute.gorshenin.ua/researches/95_Bezopasnost_v_Ukraine.html).

21. Безопасность и профилактика преступности в городах : создание европейской обсерватории : рекомендация Парламентской ассамблеи Совета Европы 1531 (2001) от 24 сентября 2001 г. [Электронный ресурс].— Режим доступа:

[http://www.coe.int/T/r/Parliamentary\\_Assembly/\[Russian\\_documents\]/%5B2001%5D/%5BSept2001%5D/Rek1531.asp](http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/%5B2001%5D/%5BSept2001%5D/Rek1531.asp).

22. Бельский К. С. Выдающийся русский учёный—полицист В. Н. Лешков / К. С. Бельский // Государство и право. — 1996. — № 11. — С. 135.

23. Березінська Н. Конституційне та правове регулювання фінансової основи місцевого самоврядування / Н. Березинська // Збірник наук. праць «Актуальні питання втілення в життя положень Конституції України». — 1999. — С. 307.

24. Бойко І. В., Брисковська О. М. Визначення критеріїв оцінки діяльності міліціонерів патрульно-постової служби міліції МВС України [Електронний ресурс] // Науковий Вісник Київського Національного Університету. — 2002. — № 4. — Режим доступу: [http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/2002\\_4/boko.htm](http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/2002_4/boko.htm).

25. Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави / В. Борденюк // Право України. — 2003. — № 11. — С. 17–23.

26. Брашовецька О. Міськрада досі не відмінила незаконні обмеження проведення мітингів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://dniprorada.gov.ua/files/592-mz.pdf>.

27. Бредихин И. Д. О понятии и содержании общественного порядка / И. Д. Бредихин // Вестник ВГУ. Серия: Право.— 2010. — №1. — С. 206–219.

28. Бухтіяров О. А. Правові засади фінансування міліції з державного та місцевих бюджетів : дис. на здоб. канд. юр. наук : 12.00.07 / Бухтіяров Олексій

Анатолійович. — К., 2011. — 177 с.

29. Бучинська А. Й. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування за законодавством України та Польщі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бучинська Анна Йосипівна. — К., 2014. — 218 с.

30. Бюджетний Кодекс України: за станом на 07.01.2016 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2456-17>.

31. Васильев А. А. Муниципальное управление : конспект лекцій / А. А. Васильев. — Н. Новгород: Издатель Гладкова О. В., 2000. — 160 с.

32. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. — 1728 с.

33. Веремеенко И. И. Сущность и понятие общественного порядка / И. И. Веремеенко // Советское государство и право. — 1982. — № 3. — С. 26.

34. Виноградов П. Г. Очерки по теории права. / Виноградов П. Г., акад. Имп. Акад. наук, проф. Оксфорд. Ун-та. — М. : Скл. изд. : т-во А. А. Левенсон, 1915. — 155 с.

35. Вопросы борьбы с преступностью за рубежом : рефер. сборник. — Вып. 37 / Сост. : Волон В. Г., Дементьева Е. Е., Полохин П. Г., Торбин Ю. Г. — М., 1997. — 122 с.

36. Воронцов С. А. Правоохранительные органы Российской Федерации / С. А. Воронцов // История и современность. — Ростов на Дону, 2001. — 608 с.

37. Воронюк В. Украинские села обзаводятся... «шерифами». Искоренять преступность они будут штурмовыми ружьями / В. Воронюк // Газета «День», № 234 (1998) [Електронний ресурс].— Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/ru/article/panorama-dnya/ukrainskie-sela-obzavodyatsya-sherifami>.

38. Гладышев А. Г. Правовые основы местного самоуправления / А. Г. Гладышев. — М., Славянский диалог, 1996. — 223 с. — С. 75.

39. Горбунова О. Н. К вопросу об определении понятия «общественный порядок» в советской науке административного права / О. Н. Горбунова // Труды Иркутского госуниверситета. Т. XIX. Серия юридическая. — 1967. — Вып. 8. —

Ч. 2. — С. 118.

40. Горшенева И. А. Полиция в механизме современного государства (теоретико-правовые аспекты) : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Горшенева Ирина Аркадьевна. — М., 2002.— 237 с.

41. Готовцев А. В. Организационно-правовые вопросы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / А. В. Готовцев. — М., 2000. — 23 с.

42. Гранин А. Ф. Теоретические вопросы социалистической законности в деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право» / А. Ф. Гранин. — К., 1975. — 52 с.

43. Грехем Е., Бакстер П. Роль і характер діяльності правоохоронних органів: окремі обов'язки поліції свобод // Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / Е. Грехем [відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв та ін.]. — К., 2005. — Т. II. Права людини у контексті поліцейської діяльності. — С. 979–981.

44. Григорьев В. А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика : монографія / В. А. Григорьев. — К. : Истина, 2005. — 424 с.

45. Грищук М. В. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» : реалії та проблеми / М. В. Грищук // Держава і право. — К., 2001. — Вип. 14 : Юридичні і політичні науки. — С. 90–95.

46. Грובה В.П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02 / Грובה Вікторія Павлівна. — Х., 2013. — 366 с.

47. Губанов А. В. Концепція «комунальної поліції» / А. В. Губанов // Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. [відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв та ін.]. — К., 2005. — Т. II. Права людини у контексті поліцейської діяльності. — 433 с.

48. Губанов А. В. Полиция государств Западной Европы: основные черты организации и деятельности : [учеб. пособие] / А. В. Губанов — М. :

ВНИИ МВД СССР, 1990. — 64 с.

49. 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.

50. Гудзь Т. І. Основи організації та діяльності муніципальної поліції у зарубіжних країнах: територіальні й матеріально-фінансові аспекти / Т. І. Гудзь // Публічне право. — 2015. — № 4. — С. 84–92. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp\\_2015\\_4\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2015_4_13).

51. Гудзь Т. І. Розширення компетенції органів місцевого самоврядування як передумова створення муніципальної міліції / Т. І. Гудзь // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.— 2009.— № 841. — С. 38–42.

52. Декларация о полиции : Резолюция № 690 (1979) Парламентской ассамблеи Совета Европы (Страсбург, 8 мая 1979 года) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_803](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_803).

53. Делія Ю. В. Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Ю. В. Делія. — Київ, 2003. — 20 с.

54. Дембіцька С.Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Дембіцька Сусанна Леонідівна. — Львів, 2010. — 189 с.

55. Дементьев А.Н. Местное самоуправление в системе властеотношений в Российской Федерации : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 ; 12.00.02 / Дементьев Александр Николаевич. — М., 2003.— 179 с.

56. Депутати Львівської міської ради вимагають створення міліції місцевого самоврядування [Електронний ресурс].— Режим доступу: <http://lvivrada.gov.ua/home/tema/14996-deputaty-lmr-vumagajut-stvorennja-miliciji-miscevogo-samovrjaduvannja>.

57. Джагунов Г. В. Методи адміністративно-правової охорони громадської безпеки в Україні / Г. В. Джагунов // Право і Безпека. — 2010. —

№ 4. — С. 87.

58. Димовне Є. К. Реформа поліції в Угорщині / Є. К. Димовне // Реформування поліції в країнах Центральної і Східної Європи. Процес і прогрес. — К., 2005. — С. 55–76.

59. Доля Л. М. Становлення місцевої міліції в Україні / Л. М. Доля // Наука і правоохорона. — 2008. — №1. — С. 116–123.

60. Доценко О. С. Організація управління міліцією громадської безпеки в сучасних умовах : дис.... канд. юр. наук: 12.00.07 / Олександр Сергійович Доценко. — Ірпінь, 2003. — 263 с.

61. Дробуш І. В. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальної функції / І. В. Дробуш // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. — 2014. — Вип. 10–2(1). — С. 48–51.

62. Дрозд О.Ю. Взаємодія муніципальної міліції з органами державної влади, місцевого самоврядування і населення в умовах реформування ОВС України.- Науковий вісник ХДУ. — Вип. 1 — Т. 2. — Сер. Юр. науки. — 2015. — С. 186–191.

63. 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>.

64. Дубовик В. Б. Муніципальні форми та механізми забезпечення охорони права в Україні : проблеми теорії та практики : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Дубовик Віктор Борисович. — Маріуполь, 2013.— 226 с.

65. Дубовик В. Б. Муніципальні форми та механізми забезпечення охорони права в Україні : проблеми теорії та практики : автореф. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / В. Б. Дубовик. — Маріуполь, 2013. — 20 с.

66. Европейская хартия городов, Страсбург, 17–19 марта 1992 г. — СЕ: Страсбург, 1992. — С. 4–6.

67. Европейский кодекс полицейской этики : Рекомендация Res (2001)10 Принята Комитетом министров Совета Европы 19 сентября 2001 года



[Електронний ресурс]. — Режим доступу:  
<http://polis.osce.org/library/f/2687/1492/CoE-FRA-RPT-2687-RU-1492>.

68. Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка: учебное пособие / М. И. Еропкин. — М. : Юрид. лит., 1965. — 215 с.

69. Європейська хартія місцевого самоврядування // Офіційний переклад. // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2002. — №10 : Місцеве самоврядування в Україні. — С. 10–17.

70. Жмінько В. Можливості та обмеження застосування в Україні міжнародного досвіду реформування правових органів / В. Жмінько // Національна безпека і оборона. — К., 2015. — № 2–3 (151–152). — С. 103–108.

71. Жовнірчик Я. Ф. До питання розвитку територіальної організації місцевого самоврядування в Україні / Я. Ф. Жовнірчик // Науковий вісник Акад. муніципального управління: Серія «Управління». Державне управління та місцеве самоврядування. — 2009. — Вип. 1 (7). — С. 284–290.

72. Жовнірчик Я. Ф. Формування самодостатніх територіальних громад і стратегія їх економічного розвитку / Я. Ф. Жовнірчик // Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права. — 2005. — № 1–2 (13–14). — С. 324–331.

73. Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : дис. канд. юр. наук : 12.00.07 / Журавель Ярослав Володимирович. — Київ, 2007. — 225 с.

74. Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш. — К. : Ін Юре, 2004. — 672 с.

75. Загальна декларація прав людини (рос/укр): прийнята і проголошена в резолюції 217А(III) Генеральної Асамблеї від 10 грудня 1948 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу:  
[http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015).

76. Законодательство Петра I / Клеандрова В. М., Колобов Б. В., Кутьина Г. А., Новицкая Т. Е., и др. / Отв. ред. А. А. Преображенский, Т. Е. Новицкая. — М. : Юрид. лит., 1997. — 880 с.

77. «Зараз я називатиму окремі соціальні інституції. Якою мірою Ви їм

довіряєте?» Центр Разумкова. Соціологічне опитування (6–12 березня 2015 року). — Режим доступу: [http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=1030](http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=1030).

78. Заробітна плата найманих працівників Донецької області за листопад 2015 року. Статистична інформація [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.donetskstat.gov.ua/express/20151228110.doc>.

79. Заросило В. О. Централізація та децентралізація в роботі міліції України та поліції зарубіжних країн / В. О. Заросило // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. — 2012.— № 3. — С. 76–80.

80. Зарубин В. И. Понятие общественного порядка как объекта хулиганства / В. И. Зарубин // Журнал рос. права.— 2001.— № 8. — С. 126.

81. Звіт про роботу управління муніципальної дружини за 2015 рік [Електронний ресурс].— Режим доступу: <http://city-adm.lviv.ua/reports/230481-zvit-pro-robotu-upravlinnia-munitsypalnoi-druzhyny-za-2015-rik>.

82. Зельдина Е. Р. Теоретические аспекты специального режима хозяйствования : дис... доктора юрид. наук : спец. 12.00.04 / Зельдина Елена Романовна. — Донецк, 2007.— 473 с.

83. Ильин А.В. Информационно-правовые основы обеспечения общественной безопасности Российской Федерации : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Ильин Александр Викторович. — М., 2004.— 194 с.

84. Как в Днепропетровске работает «народный патруль» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.segodnya.ua/regions/dnepr/kak-v-dnepropetrovske-rabotaet-narodnyu-patrul-499438.html>.

85. Камінський А. І. Становлення місцевої міліції в умовах реформування органів внутрішніх справ України : дис. канд. юр. наук : 12.00.07 / Камінський Андрій Іванович. — Київ, 2008.— 232 с.

86. Ключниченко А. П. О понятии социалистического общественного порядка / А. П. Ключниченко // Труды КВШ МВД СССР. — 1970. — № 3. — С. 126.

87. Князев С. Д. Муниципальная полиция зарубежных государств / С. Д. Князев // Право и жизнь. — М. : Манускрипт, 1994. — № 6. — С. 215–254.

88. Когут Я. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевої міліції : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Когут Ярослав

Михайлович. — Львів, 2008. — 234 с.

89. Когут Я. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевої міліції: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Я. М. Когут. — Львів, 2008. — 21 с.

90. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. : станом на 28.03.2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

91. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.

92. Козюра І. В. Місцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція) : навч. посіб. / І. В. Козюра, О. Ю. Лебединська. — Ужгород : Патент, 2003. — 224 с.— С. 15.

93. Комісаров О. Г. Елементи структури охорони громадського порядку в умовах сучасної України/ О. Г. Комісаров // Вісник Запорізького юридичного інституту.— 2010. — № 3. — С. 127–134.

94. Комплексна програма профілактики злочинності в м. Коростені на 2011–2015 роки : рішення IV сесії Коростенської міської ради VI скликання від 27 січня 2011 р. № 98 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.korosten.in.ua/index.php?page=226>.

95. Комунальне підприємство «Муніципальна гвардія» Дніпропетровської міської ради. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://kp.dniprorada.gov.ua/perelik-komunalnikh-pidpriemstv-dnipropetrovskoji-miskoji-radi-yaki-znakhodyatsya-v-stadii-bankrutstva-sanatsii?id=98>.

96. Комунальное предприятие «Муниципальная охрана» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://kpmo.com.ua>.

97. Кондрашов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения / Б. П. Кондрашов. — М. : Щит-М, 1998. — 296 с.

98. Кононов А. М. Местное самоуправление и общественный порядок : учебное пособие / А. М. Кононов. — Обнинск, 2000. — 267 с.

99. Кононов А. М. Муниципальная полиция за рубежом / А. М. Кононов

// Конституционное и муниципальное право. — М. : Издательская группа «Юрист», 1999. — № 1. — С. 42–43.

100. Кононов А. М. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка / А. М. Кононов // Государство и право. — 1997.— № 12. — С. 33–36.

101. Кононов А. М. Теоретические основы организации муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской Федерации : диссертация... докт. юр. наук: спец. 12.00.02 / Кононов Анатолий Михайлович. — М., 2000.— 364 с.

102. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. — М. : Издание ЦИК СССР (на языках союзных республик), 1937. — 318 с.

103. Конституция Российской Федерации от 12.12.93 г. // Сборник законодательства Российской Федерации. — 2000.— № 01875 – 30 мая.

104. Конституційне право України : підручник / кол. авт. ; за ред. В. Ф. Погорілка, В. Л. Федоренко. — К. : Правова єдність, 2010. — 432 с.

105. Конституційні акти України 1917–1920. Невідомі конституції України/відп. ред. Ю. Д. Прилюк. — К. : Філософська і соціологічна думка, 1992. — 272 с.

106. Конституція України. Науково—практичний коментар. / [Авер'янов В. Б., Батанов О. В., Баулін Ю. В. та ін.] ; голова редкол. Тацій В. Я. — К. : ВД «Ін Юре», 2003. — 805 с.

107. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. — К.: Феміна, 1996. — 64 с.

108. Контроль над внутренними службами безопасности в странах—членах совета Европы : Рекомендация № 1402 (1999) Парламентской ассамблеи Совета Европы (Выдержка из Официальной Газеты Совета Европы, апрель 1999) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.dzyalosh.ru/02-dostup/pravo/2001\\_57\\_58\(9\\_10\)/control\\_9\\_10.html](http://www.dzyalosh.ru/02-dostup/pravo/2001_57_58(9_10)/control_9_10.html).

109. Концептуальні підходи до реформування органів внутрішніх справ як складової правоохоронної системи та сектору безпеки і охорони України : Інформаційно-аналітичні матеріали до Круглого столу «Концептуальні підходи

до реформування МВС у контексті загальнонаціонального плану реформ», 16 квітня 2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.uceps.org/upload/przh\\_Melnyk\\_militsiya\\_2015\\_8\\_5.pdf](http://www.uceps.org/upload/przh_Melnyk_militsiya_2015_8_5.pdf).

110. Копотун І. М. Громадський порядок як об'єкт кримінально-правової охорони : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / І. М. Копотун. — К., 2008. — 20 с.

111. Костаки Г. Местное самоуправление в Молдове / Г. Костаки, А. Борщевский, В. Мазур // *Legea si Viata*. — 2011. — № 5. — С. 4–13 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2011/5/01.pdf>.

112. Котнюк Ю. Місцева міліція перетворена на привид / Юрій Котнюк // «Інформаційно-аналітичний тижневик «Дзеркало тижня. Україна» — 2006. — №38 (617). — 7–13 жовтня.

113. Кравченко В. В. Муніципальна міліція в Україні : проблеми визначення законодавчого статусу / В. В. Кравченко // Організаційно-правові проблеми створення та діяльності муніципальної міліції в Україні : [навч.–метод. посіб]. — К., 2000. — С.8–20.— С. 11.

114. Кравченко Ю. Ф. Міліція України: Монографія / Наук. ред. П. П. Михайленко / Ю. Ф. Кравченко — К. : Генеза, 1999. — 432 с.

115. Кривов'яз О. В. Правопорядок : державні та недержавні форми забезпечення : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Кривов'яз Оксана Василівна. — К., 2014. — 219 с.

116. Кримінальний Кодекс України : прийнятий сьомою сесією Верховної Ради України 5 квітня 2001 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 21.

117. Крылов Б. С. Полиция Великобритании. Основные черты организации и деятельности: Учебное пособие / Б. С. Крылов. — М. : ВШ МВД СССР, 1974. — 48 с.

118. Куделич А. В. Уголовно-правовая охрана общественного порядка в современной России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08 «Уголовное право и криминология ; уголовно-исполнительное право» / А. В. Куделич. — М., 2000. — 20 с.

119. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : [Моногр.] / В. С. Куйбіда — К. : МАУП, 2003. — 568 с.

120. Кулага Е. В. Конституційні засади розвитку системи органів внутрішніх справ України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Е. В. Кулага. — Київ, 2005. — 23 с.

121. Кушнарёв В.В. Муниципальная служба Российской Федерации и обеспечение охраны общественного порядка : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Кушнерев Вадим Викторович. — СПб., 2001. — 159 с.

122. Лев Гудков, Борис Дубин. Приватизация полиции.— № 1 (81) январь—февраль 2006, — Вестник общественного мнения. — С. 58–72.

123. Лещух А. Р. Організаційно-правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Лещух Андрій Романович. — Львів, 2010. — 194 с.

124. Лимонов А. М. Местное самоуправление в Российской Федерации (теоретико-правовой аспект) : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Лимонов Александр Михайлович. — М., 2000.— 220 с.

125. ЛКП «Муніципальна дружина» [Електронний ресурс].— Режим доступу : <http://city-adm.lviv.ua/lmr/utilities/lkp-munitsypalna-druzhyzna>.

126. Лошицький М. В. Адміністративно-правові відносини у сфері охорони громадського порядку : проблеми теорії та практики : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Лошицький Михайло Васильович. — К., 2002.— 181 с.

127. Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування / П. М. Любченко. — Х. : Модель всесвіту, 2001. — 224 с.

128. Макарейко Н. В. Государственное принуждение как средство обеспечения общественного порядка : дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Макарейко Николай Владимирович. — Н. Новгород, 1996. — 249 с.

129. Макушин А.А. Организационные и правовые основы деятельности органов местного самоуправления по охране общественного порядка : дис...

канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Макушин Александр Александрович. — Челябинск, 2000.— 180 с.

130. Мамай К. В. Діяльність органів внутрішніх справ щодо попередження та припинення групових порушень громадського порядку та масових безпорядків : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мамай Катерина Володимирівна. — К., 2013. — 191 с.

131. «МВС стане відомством європейського зразка» журнал «Моменти» № 11 [«Іменем Закону» № 48 [5902] від 28 листопада 2013 р. — С. 7.

132. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966 року : ратифіковано указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.73 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043).

133. Музика О. Повноваження органів місцевого самоврядування на отримання доходів у місцеві бюджети / О. Музика // Право України.— 2001. — № 4. — С. 25.

134. Мулукаев Р. С. Исторический опыт развития организационных форм участия трудящихся СССР в охране общественного порядка / Р. С. Мукулаев // Участие трудящихся в охране общественного порядка : Труды Академии МВД СССР. — М. : Изд-во Акад. МВД СССР, 1986. — С. 129–131.

135. Муніципальне право України : підручник / кол. авт. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 592 с.

136. Муниципальной милиции в Бердянске больше нет [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://pro.berdyansk.biz/content.php?id=11874>.

137. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. — 4-те вид., переробл. та доповн. / За ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. — К. : Юридична думка, 2007. — 1184 с.

138. На Херсонщині з'явилися «шерифи» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.tnua.info/obshhestvo/9882-na-xersonshhini-zyavilisya-sherifi.html>.

139. Новий тлумачний словник української мови. У 4-х томах / укл. В. В. Яременко, О. М. Сліпо. — Т. 4. — К., 1998. — 944 с.

140. Об органах охраны общественного порядка в Российской Федерации: проект Закона Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.rustowns.com/docs/200okhrana\\_porjadka.doc](http://www.rustowns.com/docs/200okhrana_porjadka.doc).

141. Об основах организации и деятельности муниципальных органов охраны общественного порядка (муниципальной стражи) в Российской Федерации (проект федерального закона) : Совет по местному самоуправлению Российской Федерации (материалы заседаний и официальные документы) / под общ. ред. Л. В. Гильченко. — М., 2000 — т. 5. — С. 243–262.

142. Об отчете о деятельности исполнительных органов городского совета, выполнении Программы экономического и социального развития г. Мариуполя за 2014 год и Программе экономического и социального развития г. Мариуполя на 2015 год [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://marsovet.org.ua/upload/documents/file/52571430142934.rar>.

143. Об усилении ответственности за хулиганство: указ Президиума ВС СССР от 26.07.1966 г. № 5362-VI / Верховный Совет СССР. — М., 1966. — С. 195.

144. Об утверждении Положения о муниципальной полиции Главного инспектората полиции Министерства внутренних дел : постановление правительства Республики Молдова № 139 от 20.02.2001 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=295812&lang=2>.

145. О демократическом надзоре за положением в сфере безопасности в государствах–членах : Рекомендация 1713(2005) Парламентской ассамблеи Совета Европы [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.coe.int/T/r/Parliamentary\\_Assembly/\[Russian\\_documents\]/\[2005\]/%5BJune2005%5D/Rec1713\\_rus.asp#P4\\_82](http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2005]/%5BJune2005%5D/Rec1713_rus.asp#P4_82).

146. Ольга Герман. Як це у Польщі. Міський патруль поспішає на допомогу. 10.07.2015 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://life.pravda.com.ua/society/2015/07/10/197009/>.

147. О местном публичном управлении : закон Республики Молдова № 436 от 28.12.2006 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://lex.justice.md/document\\_rus.php?id=0D9577C4:27DF0CCC](http://lex.justice.md/document_rus.php?id=0D9577C4:27DF0CCC).



148. О полиции : Закон Республики Молдова от 18.12.1990 г. № 416–XII // Официальный монитор. — 1998. — № 26–27. — Ст. 176.
149. О полиции : Закон Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.consultant.ru/popular/police/>.
150. О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления: указ Президента РФ от 17.09.98 г. № 1115 // Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. — №11. — 1998. — ст.657.
151. Организация деятельности органов внутренних дел зарубежных стран. Управление полициями буржуазных стран : учебник / Под. ред. Б. С. Крылова. — М. : Акад. МВД СССР, 1980. — 160 с.
152. Ортинський В. Л. Поліція США : посіб. / В. Л. Ортинський, О. І. Остапенко, О. В. Ряшко. — Львів : Львівський ін-т внутр. справ при НАВС України, 2003. — 140 с.
153. Осипов Ю. И. Зарубежный опыт муниципализации полиции / Ю. И. Осипов // Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт. — М., 1991. — 96 с. — С. 24.
154. Осипов Ю. И. О муниципальной полиции в зарубежных странах / Ю. И. Осипов // (Экспресс информация). — М., 1990. — Вып. 7. — С. 34–42.
155. Основы муниципального права Российской Федерации : учеб. пособие / [В. Д. Симухин, В. И. Сазонов, А. В. Мингес и др.]. — Волгогр. : МВД РФ. Волгогр. юрид. ин-т., 2000. — 94 с.
156. О сотрудничестве в области предупреждения преступлений: Рекомендация № Rec(2003)21 Комитета министров Совета Европы государствам–членам (24 сентября 2003 года) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_847](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_847).
157. Павленко С. В. Організаційно-правові питання формування та діяльності міліції місцевого самоврядування / С. В. Павленко // Держава і право. Юридичні і політичні науки. — 2006. — Вип. 33. — С. 464–471.
158. Петраш І. Ю. Бюджетно-фінансові повноваження органів місцевого самоврядування / І. Ю. Петраш // Збірник наук. праць з фін. права нац. акад. ім. Я. Мудрого. — 1999. — С. 204.

159. Петренко М. Я. Деякі питання організації та діяльності місцевої міліції в Україні / М. Я. Петренко // Право і безпека. — 2005. — № 1. — С. 89–93.

160. Петришин О. О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні : теоретико-правовий та порівняльний аналіз : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Петришин Олег Олександрович. — К., 2014. — 171 с.

161. Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов в 1917 году. Т.1: 27 февр.–31 марта 1917 г. : протоколы, стенограммы и отчеты, резолюции, постановления общего собрания, собраний секций, заседаний исполкома и фракций / Институт истории СССР ЛО АН СССР, Павел Васильевич Волобуев, Б. Д. Гальперина, В. И. Старцев, Ю. С. Токарев. — Ленинград : Наука, ЛО, 1991. — 662 с.

162. Погребняк Е. А., Москалюк Б. А. Главное – обеспечение общественного порядка [Електронний ресурс].— Режим доступу: [http://www.lugmia.gov.ua/museum/static/glavnoe\\_obespechenie\\_obszestvennogo\\_porядka.html](http://www.lugmia.gov.ua/museum/static/glavnoe_obespechenie_obszestvennogo_porядka.html).

163. Податковий Кодекс України: за станом на 01.01.2016 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>.

164. Поклонський А. С. Адміністративно-правові основи утворення місцевої міліції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право / А. С. Поклонський. — К., 2008.— 20 с.

165. Поклонський А. С. Адміністративно-правові основи утворення місцевої міліції в Україні : дис. канд. юр. наук : 12.00.07 / Поклонський Андрій Сергійович. — Київ, 2008. — 211 с.

166. Покрова Р. Місцеве самоврядування в конституційно-правовому просторі сучасної України [Електронний ресурс] / Р. Покрова // Демократичне врядування. — 2011. — Вип. 8. — Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr\\_2011\\_8\\_15.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr_2011_8_15.pdf).

167. Положення про відділ муніципальної поліції Нововолинської міської

ради (нова редакція) : затверджено рішенням Нововолинської міської ради від 25.03.2009 р. № 28/19 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://govuadocs.com.ua/docs/453/index-251990.html>.

168. Положення про відділ муніципальної поліції та правопорядку: рішення Ужгородської міської ради від 24.02.2012 року № 441 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://rada-uzhgorod.gov.ua/download/s/441%20Pro%20zatverdzhennja%20polozhenj%20okrem%20viddiliv.pdf>.

169. Положення про управління муніципальної поліції Тернопільської міської ради : рішення Тернопільської міської ради від 05.01.2011р. №6/4/51 (додаток №6) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.rada.te.ua/structural\\_departments/view/92](http://www.rada.te.ua/structural_departments/view/92).

170. Попов А. Н. Деятельность органов местного самоуправления по обеспечению охраны общественного порядка / А. Н. Попов. Монография. — Тамбов : Тамбовский филиал МосУ МВД России, 2005. — 124 с.

171. Попов Ю.В. Проблемы осуществления полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения законности, правопорядка, прав и свобод человека и гражданина (на примере субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа) : дис. на соиск. уч. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.02 / Попов Юрий Васильевич. — Ставрополь, 2004. — 233 с.

172. Порівняльна таблиця до проекту Закону «Про муніципальну варту» (друге читання) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55192](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55192).

173. Порядок організації та проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій : рішення виконавчого комітету Луцької міської ради від 25 грудня 2008 року № 933-1 [Електронний ресурс].— Режим доступу : <http://www.lutsk.ua/OLD/UserFiles/File/vykonkom/933-1.doc>.

174. По уставу : в Одессе у одного депутата будет столько же прав, сколько и у 10 тысяч горожан [Електронний ресурс].— Режим доступу : [http://izbirkom.od.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3870&bsb\\_midx=1](http://izbirkom.od.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=3870&bsb_midx=1).

175. Почала діяти муніципальна міліція [Електронний ресурс].— Режим доступу : <http://gromady.cv.ua/sk/rada/37/news/23352/>.

176. Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Модуль 1. Типовий статут територіальної громади та Примірне положення про старосту [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://auc.org.ua/page/detsentralizatsiya>.

177. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії : навч. посібник / О. В. Прієшкіна. — К.: Кондор, 2008. — 336 с.

178. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія / за ред. Ю. М. Тодики. — Х. : Право, 2009. — 540 с.

179. Про Варту : проект Закону України від 28.02.2014 року № 4327 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=50032](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50032).

180. Про визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р. № 1013: постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 р. № 836 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 71. — Ст. 2389.

181. Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 22 січня 2001 р/ № 29: указ Президента України від 10 жовтня 2008 р. № 916/2008 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 78. — Ст. 2603.

182. Про виконавче провадження : Закон України від 21.04.1999 № 606-XIV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/606-14>.

183. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною : Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 року [Електронний ресурс] — Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_611](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_611).

184. Про відпустки : Закон України від 15.11.1996 року № 504/96-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/504/96-вр>.

185. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон

України від 3 червня 2008 р. № 309–VI // Відомості Верховної Ради України. — 2008. — № 27–28. — Ст. 253.

186. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції: Закон України від 04.03.2004 р. № 1577–IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1577-15>.

187. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект закону України від 01.07.2015 № 2217а [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).

188. Про департамент муніципальної поліції Луцької міської ради та внесення змін до рішення міської ради від 30.12.2010 № 3/6 «Про затвердження структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів» : рішення Луцької міської ради від 30.07.2015 р. № 76/143 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.lutskrada.gov.ua/prescription/pro-department-municipalnoyi-politsiyi-luckoyi-miskoyi-rady-ta-vnesennya-zmin-do>.

189. Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 № 1777–XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>.

190. Проект закону України «Про поліцію місцевого самоврядування (муніципальну поліцію)» (11.02.2015) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://auc.org.ua/webform/proekt-zakonu-ukraini-pro-politsiyu-mistsevogo-samovryaduvannya-munitsipalnu-politsiyu-11022>.

191. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. № 4004–XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=879-2006-%EF>.

192. Про затвердження звіту виконання міського бюджету м. Маріуполя за 2015 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://marsovet.org.ua/upload/documents/file/\\_otchet\\_budjet\\_20151453462803.rar](http://marsovet.org.ua/upload/documents/file/_otchet_budjet_20151453462803.rar).

193. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу

патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боеприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів : наказ МВС України від 21.08.1998 р. № 622 [Електронний ресурс].— Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98>.

194. Про затвердження «Комплексної правоохоронної програми на 2015–2018 роки в м. Вінниці» : рішення Вінницької міської ради від 27.02.2015 р. № 2018 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.vinrada.gov.ua/upload/files/progr/35.rar>.

195. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 № 3748–ХІІ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3748-12>.

196. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п>.

197. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС : наказ МВС України від 02 липня 2015 року № 796 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>.

198. Про затвердження Положення про проведення масових заходів у м. Дніпропетровську : рішення Дніпропетровської міської ради від 18.12.2013 року № 592 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://dniprorada.gov.ua/files/592-mz.pdf>.

199. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 11.11.2010 р. № 550 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1219-10>.

200. Про затвердження Положення про управління муніципальної дружини Львівської міської ради та його структури : рішення Львівської міської ради від 27.10.2006 р. № 1236 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www8.city->

adm.lviv.ua/Pool%5CInfo%5Cdoclmr\_1.NSF/%28SearchForWeb%29/964D03E7E34656EBC225726B002B426F?OpenDocument.

201. Про затвердження Правил додержання тиші в громадських місцях на території міста Луцька : рішення Луцької міської ради від 23 грудня 2008 року № 33/5 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.lutsk.ua/OLD/UserFiles/File/AnalizTusha.doc>.

202. Про затвердження Правил дотримання тиші в громадських місцях на території міста Миколаєва : рішення Миколаївської міської ради 07.08.2005 року № 34/25 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ngik.gorsovet.mk.ua/ru/showdoc/?doc=15371>.

203. Про затвердження Правил дотримання тиші у громадських місцях на території м. Львова : ухвала Львівської міської ради від 28.01.2010 року № 3166 [Електронний ресурс].— Режим доступу : [http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam%5Cuhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/990B63865C8C9AC2C22576C4004849B8?OpenDocument](http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam%5Cuhvaly.nsf/(SearchForWeb)/990B63865C8C9AC2C22576C4004849B8?OpenDocument).

204. Про затвердження Програми сприяння забезпеченню безпеки життєдіяльності, благоустрою, законності та громадського порядку в місті Житомирі на період 2013–2017 років : рішення Житомирської міської ради від 18 квітня 2013 року № 511 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zt-rada.gov.ua/pages/p3929>.

205. Про затвердження селищної Програми з профілактики злочинності на території Межівської селищної ради на 2016–2018 роки : рішення Межівської селищної ради від 29.02.2016 № 105–6/VII[Електронний ресурс].— Режим доступу: [http://megivsel.dp.gov.ua/selrada/mezhivskij/mezhivska\\_selrada.nsf/docs/3E2D6172DD97843CC225803A00454B75?OpenDocument&PrintForm](http://megivsel.dp.gov.ua/selrada/mezhivskij/mezhivska_selrada.nsf/docs/3E2D6172DD97843CC225803A00454B75?OpenDocument&PrintForm).

206. Про затвердження Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року : постанова Кабінету міністрів України від 24.06.2006 р. № 879 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=879-2006-%EF>.

207. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98

[Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98/page>.

208. Прозвітувало управління муніципальної поліції: Новини м. Тернопіль від 16 листопада 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rada.te.ua/novyny/10795.html>.

209. Про Комплексну оборонно-правоохоронну програму Вінницької області на 2016–2020 роки «Безпечна Вінниччина – взаємна відповідальність влади та громад» : рішення Вінницької обласної ради від 11.02.2016 р. № 35 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.vinrada.gov.ua/upload/files/progr/35.rar>.

210. Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456 (втратила чинність 30.03.2012 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/456-96-п>.

211. Про міліцію: Закон Української РСР від 20 грудня 1990 р. № 565–ХІІ // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1991. — № 4. — Ст. 20.

212. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

213. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97–ВР : в редакції 01.03.2016 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

214. Про місцеву поліцію : проект закону України від 13.03.2009 року № 4199 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://gromady.cv.ua/sk/rada/37/documents/7350/content/>.

215. Про муніципальну варту : проект закону України від 18.05.2015 року № 2890 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55192](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55192).

216. 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.

217. Закон України «Про Національну поліцію» : чинне законодавство



станом на 26 листопада 2015 року : Офіц. текст.— К.: Алерта, 2015. — 74 с.

218. Проневич О. С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України : порівняльно-правовий аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юр. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / О. С. Проневич. — Харків, 2011. — С. 40.

219. Про організацію виконання постанов Верховної Ради Української РСР про порядок введення в дію законів Української РСР «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» та «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок чорнобильської катастрофи» : постанова Кабінету міністрів Української РСР від 23 липня 1991 р. № 106 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/106a-91-п>.

220. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 року № 964–IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

221. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів: Закон України від 08.07.11 р. № № 3673–VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3673-17>.

222. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 року № 1264–XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

223. Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР : указ Президії Верховної Ради СРСР від 28.07.1988 року № 9306–XI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v9306400-88>.

224. Про порядок організації і проведення мирних заходів: проект Закону України від 06.05.2008 р. № 2450 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=2450&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2450&skl=7).

225. Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР : постанова Верховної Ради України від 12.09.1991 р.

№ 1545–XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1545-12>.

226. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550–III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.

227. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 р. № 1099-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>.

228. Про Програму сприяння забезпеченню безпеки життєдіяльності, благоустрою, законності та громадського порядку в місті Сокиряни на період 2011–2015 років : рішення Сокирянської міської ради від 10 лютого 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://gromady.cv.ua/sk/rada/37/documents/7350/content/>.

229. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97–ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/452/97-вр/paran2#n2>.

230. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17.07.1997 р. № 475/97–ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/475/97-вр>.

231. Про скасування рішення виконавчого комітету Луцької міської ради від 25.12.2008 № 933–1 «Про організацію та проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій у м. Луцьку» із змінами внесеними рішенням виконавчого комітету Луцької міської ради від 07.06.2012 № 401–1 : рішення Луцької міської ради від 24 квітня 2013 року № 40/28 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.lutskrada.gov.ua/prescription/pro-skasuvannya-rishennya-vikonavchogo-komitetu-luckoyi-miskoyi-radi-vid-25122008-no>.

232. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93–IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

233. Про судову практику у справах про злочини проти власності: постанова Пленуму Верховного Суду України від 16 листопада 2009 р. № 10

[Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0010700-09>.

234. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року: розпорядження Кабінету міністрів України від 30.11.2011 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1209-2011-p>.

235. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333–р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

236. Про транспорт : Закон України від 10.11.1994 № 232/94–ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/232/94-вр/page>.

237. Про утворення місцевої міліції : указ Президента України від 22 січня 2001 року № 29/2001 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/29/2001>.

238. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835–ІІІ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.

239. Психология и педагогика в профессиональной подготовке сотрудников органов внутренних дел : В 5–ти частях. Часть V / Под ред. А. Ф. Дунаева, А. С. Батышева. — М., 1992. — С. 35.

240. Пухтинський М. Система місцевого самоврядування в Україні / М. Пухтинський // Вісник УАДУ. — 1996. — № 1. — С. 68–89.

241. Пылин В. В. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов / В. В. Пылин. — СПб. : Изд. «Юридический центр Пресс», 2003. — 765 с.

242. Регіони України та їх склад [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/z7502/a002>.

243. Рейнгардт Н. В. Судебная полиция / Н. В. Рейнтгард. — Казань : Типо-литография Казанского Ун-та, 1900. — 135 с.

244. Реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи

[Текст] : Процес і прогрес / П. Абрахам [та ін.] ; ред. М. Капаріні, О. Маренін ; Женевський центр демократичного контролю за збройними силами, Національний ун-т внутрішніх справ. — К. : [б.в.], 2005. — 295 с.

245. Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2008 р. № 10 рп/2008 (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-08>.

246. Рішення Конституційного суду України № 10–рп/2011 «У справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання) від 11 жовтня 2011 року. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-11/page>.

247. Рижская дума довольна работой муниципальной полиции [Електронний ресурс] / «Секьюрити Фокус». — Електрон. дан.— М.: Електрон. Газета «Security News», 2005. — Режим доступу: <http://www.secnews.ru/digest/2470.htm>.

248. Розин Л. М. Общественный порядок как объект правового регулирования / Л. М. Розин // Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка КВШ МВД СССР. — 1982. — № 2. — С. 48.

249. Савостин А. А. Правовые и организационные основы деятельности муниципальных органов охраны общественного порядка: дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Савостин Алексей Анатольевич. — М., 1997. — 159 с.

250. Савченко А. В. Федеральні правоохоронні органи США : місія, організаційна структура та застосування кримінального законодавства : навч. посіб. / А. В. Савченко. — К. : Текст, 2003. — 120 с.

251. Свод законов Российской империи : в 16 т. / [сост. Балканов Н. В. та ін., ред. Мордухай-Болтовский И. Д.]. — СПб.: РКТ «Дятел», 1912. — (Раздел 3. О предупреждении и пресечении беспорядков при публичних собраниях, увеселениях и забавах, а так же о пресечении явного соблазна и разврата в

поведении, ст. 128–217). — Т.14. — 267 с.

252. Севастьянов С. С. Институт сельских исполнителей как организационная форма участия трудящегося крестьянства в охране общественного порядка (1924–1932 гг.) / С. С. Севастьянов // Участие трудящихся в охране общественного порядка: Труды Академии МВД СССР. — М. : Изд-во Акад. МВД СССР, 1986. — С. 141.

253. Севрюгин В. Е. Административный проступок: понятие, признаки, ответственность / В. Е. Севрюгин. — М. : Академия МВД СССР, 1989. — 164 с.

254. Селянський рух на Україні 1569–1647 рр. : зб. док. і матеріалів / Г. В. Боряк, К. А. Віслобоков, Т. Ю. Гирич [та ін.]. — К. : Наук. думка, 1993. — 534 с.

255. Сергеев А. В. Організаційно – правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Сергеев Анатолий Викторович — Харків, 2004. — 216 с.

256. Серёгин А. В. Советский общественный порядок и административно—правовые средства его укрепления : учебное пособие / А. В. Серёгин.— М. : Академия МВД СССР, 1975. — 195 с.

257. Серёгин А. В. Сущность общественного порядка и общественной безопасности как объектов административно-правовой охраны / А. В. Серёгин // Труды Академии МВД СССР : Актуальные проблемы совершенствования охраны общественного порядка и безопасности в условиях перестройки. — М., 1989. — С. 12–21.

258. Сидорцов Р. В. Законодательное регулирование субъектами Российской Федерации ответственности за административные правонарушения, посягающие на общественный порядок : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Сидорцов Роман Валерьевич. — М., 2005. — 176 с.

259. Скорик В. О. Адміністративно-правові засади роботи міліції з маргінальними групами населення : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Скорик Вадим Олександрович. — К., 2009. — 215 с.

260. Словарь иностранных слов / ред. С. М. Локшина. — М. : Русский язык, 1988. — 624 с.

261. Советская милиция : история и современность (1917–1987) /

Биленко С. В., Желудкова Т. И., Искрина Н. А., Косицын А. П., и др. ; Под ред. : Власов А. В. ; Редкол. : Гладышев В. И., Кудрявцев А. Я., Осипов И. С., Трушин В. П. — М. : Юрид. лит., 1987. — 336 с.

262. Соколов Ю. А. Теоретические и правовые вопросы участия трудящихся в обеспечении законности и общественного порядка. — М. : Госюриздат, 1962. — 169 с.

263. Солдатов А. А. Теоретические, организационно-правовые и финансовые основы формирования муниципальных органов охраны общественного порядка (муниципальной милиции) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Солдатов Александр Александрович. — Краснодар, 2004. — 275 с.

264. Солоненко О. М. Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання): автореф. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О. М. Солоненко. — Київ, 2001.— 20 с.

265. Соціальна боротьба в м. Львові в XVI–XVIII ст. : зб. док. / під ред. Я. П. Кіся. — Львів, Вид-во Львівського університету, 1961. — 442 с.

266. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. редакцією О.А. Банчука. — К.: Москаленко О.М., 2013. — 588 с.

267. Статут територіальної громади міста Луцька [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.lutskrada.gov.ua/stattya-43-upravlinnya-municipalnoyi-policiyi>.

268. Статут територіальної громади міста Львова: затверджений ухвалою Львівської міської ради від 28.01.2010 р. № 3153 (не набув чинності, проходить реєстрацію в управлінні юстиції) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://lvivrada.gov.ua/files/statut/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82\\_%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%8C.pdf](http://lvivrada.gov.ua/files/statut/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82_%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%8C.pdf).

269. Статут територіальної громади міста Львова: затверджений ухвалою Львівської міської ради від 28.03.2002 р. № 1649 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://lvivrada.gov.ua/files/statut/Uhvala\\_1649.pdf](http://lvivrada.gov.ua/files/statut/Uhvala_1649.pdf).

270. Статут територіальної громади міста Одеси: проект, підготовлений робочою групою щодо визначення переможця – наукової установи з розробки

Статуту територіальної громади міста Одеси [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://biznes.od.ua/files/zakonoproekty/ustav-odessa.doc>.

271. Статут територіальної громади міста Тернополя : рішення Тернопільської міської ради від 19.05.2011 р. № 6/8/10 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.rada.te.ua/normativnie-dokument/proekt\\_statutu\\_gromadi/10633](http://www.rada.te.ua/normativnie-dokument/proekt_statutu_gromadi/10633).

272. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р1. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/document/247780692/R01118-00.doc>.

273. Сумин А. В. Реализация органами местного самоуправления конституционного права на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка : дис. на соиск. уч. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.02 / Сумин Анатолий Викторович. — Белгород, 2010. — 199 с.

274. Тарасов И. Т. Очерки науки полицейского права / И. Т. Тарасов. — М. : Товарищество «Печатня С.П. Яковлева», 1897. — 715 с.

275. Ткачук П. А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Ткачук Петро Антонович. — К., 2003. — 234 с.

276. Трояновський В. В. Європейська хартія місцевого самоврядування як фундамент розвитку місцевої демократії в державах Європи [Електронний ресурс] / В. В. Трояновський // Державне управління : теорія та практика — 2009. — № 2. — Режим доступу: [http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc\\_pdf/Troyanovsky.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Troyanovsky.pdf).

277. Тулінова Т. С. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії органів внутрішніх справ на залізничному транспорті з місцевими органами державної влади та громадськістю у сфері охорони громадського порядку : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Тулінова Тамара Степанівна. — Львів, 2014. — 205 с.

278. УДАР: В трех районах Киева создали Общественную стражу, которая патрулирует улицы ночью [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://kiev.unian.net/883859-udar-v-treh-rayonah-kieva-sozdali-obschestvennuyu->

straju-kotoraya-patruliruet-ulitsyi-nochyu.html.

279. У закарпатському Виноградіві запрацювала муніципальна міліція УДСО [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakarpattya.net.ua/ukr-news-63618-U-zakarpatskomu-Vynohradovi-zapratsiuvala-munitsypalna-militsiia-UDSO>.

280. У Львові діє оперативний штаб з безпеки [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://lvivrada.gov.ua/home/tema/16271-u-lvovi-dije-operatyvnyj-shtab-z-bezpeky>.

281. У Львові «Муніципальна дружина» щомісяця заробляє 300 тис. грн. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zik.ua/news/2015/12/28/u\\_lvovi\\_munitsypalna\\_druzhyna\\_shchomisyatsya\\_zaroblyae\\_300\\_tys\\_grn\\_658415](http://zik.ua/news/2015/12/28/u_lvovi_munitsypalna_druzhyna_shchomisyatsya_zaroblyae_300_tys_grn_658415).

282. Управління превентивної діяльності. Головне управління Національної поліції в Полтавській області [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.pl.npu.gov.ua/uk/publish/article/228902>.

283. Устьянцев В.Г. Организационно-правовые основы деятельности органов милиции Ленинграда и Ленинградской области по обеспечению охраны общественного порядка и борьбе с преступностью (1956-1970 гг.). (Теоретический и историко-правовой аспекты) : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Устьянцев Владимир Геннадьевич. — СПб., 1998. — 194 с.

284. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. — М. : Политиздат, 1986. — 720 с.

285. Функционирование демократических институтов в Украине : Резолюция 1862 (2012) Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 26 января 2012 года [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a57](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a57).

286. Херсонский губернатор стал шерифом [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.unian.net/politics/523605-hersonskiy-gubernator-stal-sherifom.html>.

287. Холявкіна В. Ю. Конституційне регулювання діяльності муніципальної міліції в Україні / В. Ю. Холявкіна. // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. — 2009. — №2. — С. 69–80.



288. Христина Процак. «Робота з вибудовування потужного міського Центру безпеки буде продовжена», – мер Львова [Електронний ресурс].— Режим доступу : <http://safe-city.com.ua/roboata-z-vybudovuvannya-potuzhnogo-miskogo-tsentru-bezpeky-bude-prodovzhena-mer-lvova/>.

289. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. [Електронний ресурс].— Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

290. Цикалевич В.М. Охорона громадського порядку органами внутрішніх справ України (адміністративно-правове регулювання) : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Цикалевич Володимир Миколайович. — К., 2009. — 219 с.

291. Чижков П. Л. Общественный порядок и общественная безопасность как объекты посягательства административных правонарушений, связанных с нарушением правил оборота оружия / П. Л. Чижков // Закон и право. — 2006. — № 8. — С. 44.

292. «Чи підтримуєте ви діяльність органів внутрішніх справ, міліції? (динаміка, 2005–2013)» Центр Разумкова. Соціологічне опитування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=172](http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=172).

293. Чиркін А. С. Аналіз системи місцевого самоврядування Угорщини в світлі положень Європейської Хартії місцевого самоврядування / А. С. Чиркін // Форум права. — 2015. — № 1. — С. 350–355 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_2015\\_1\\_57.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2015_1_57.pdf).

294. Шармар О. М. Роль органів ВУНК, ДПУ, НКВС УСРР (УРСР) у здійсненні політики держави на селі (1919–1939 рр.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень» / О. М. Шармар. — К., 2008. — 20 с.

295. Шемшученко Ю. С. Вступне слово до читачів журналу / Ю. С. Шемшученко // Порівняльно-правові дослідження. — 2005. — №1. — С.12.

296. Шкабаро В. М. Конституційно-правовий статус міста в Україні : дис. канд. юр. наук : 12.00.02 / Шкабаро Вероніка Миколаївна. — Київ, 2004. — 234 с.

297. Шугрина Е. С. Организационные основы местного самоуправления :

дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Шугрина Екатерина Сергеевна. — М., 1997.— 182 с.

298. Шумляєва І. Д. Становлення та розвиток територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місцеве самоврядування» / І. Д. Шумляєва. — Дніпропетровськ, 2010. — 23 с.

299. Яценюк: в Україні з'явиться муніципальна міліція. 18 березня 2014 р. [Електронний ресурс].— Режим доступу: [http://ukr.lb.ua/news/2014/03/18/259788\\_yatsenyuk\\_ukraine\\_poyavitsya.html](http://ukr.lb.ua/news/2014/03/18/259788_yatsenyuk_ukraine_poyavitsya.html).

300. Энциклопедический словарь (изд. Ф. А. Брокгауз и И. А. Ефрон) : в 86 томах. / [под ред. К. К. Арсеньева и Е. Е. Петрушевского]. — СПб.: Семеновская Типолитография (И. А. Ефрона), 1890. — Т. 24 : Повелительное наклонение. — Полярные координаты. — 1898. — 474 с.

301. 2012. évi CXX. törvény. Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról [Електронний ресурс] = Закон CXX 2012. Закон про осіб, що виконують правоохоронні функції, та внесення змін в деякі законодавчі акти. — Режим доступу: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:in1Z7cSThCoJ:net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi%3Fdocid%3DA1200120.TV+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:in1Z7cSThCoJ:net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi%3Fdocid%3DA1200120.TV+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua).

302. Abadinsky H., Winfree L. T. Crime and Justice: an Introduction, — Nelson—Hall Publishers. — Chicago, 1992. — P. 268.

303. Balance zwischen Freiheit und Sicherheit beim «Darmstadter Modell» [Електронний ресурс] = Баланс між свободою та безпекою у «Дармштадтській моделі». — Режим доступу: [https://www.darmstadt.de/presseservice/archiv-einzelansicht/news/praeventionskonvention-der-wissenschaftsstadt-darmstadtbalance-zwischen-freiheit-und-sicherheit-beim-darmstaedter-modell/index.htm?tx\\_news\\_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx\\_news\\_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=88af72acd08b01c4cd4f1fa023271b1c](https://www.darmstadt.de/presseservice/archiv-einzelansicht/news/praeventionskonvention-der-wissenschaftsstadt-darmstadtbalance-zwischen-freiheit-und-sicherheit-beim-darmstaedter-modell/index.htm?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=88af72acd08b01c4cd4f1fa023271b1c).

304. Chandler J. A. Local Government Today. Politics today. Third ed. UK, Manchester & New York. Manchester University press, 2001. — 194 p.

305. Einrichtung einer Stadtpolizei in Köln [Електронний ресурс] = Створення муніципальної поліції в Кельні.— Режим доступу: <http://www.fdp-koeln.de/index.php?l1=7&l2=0&l3=1&pid=415&kid=4>.

306. Harmincéves a közterület-felügyelet Miskolcon [Електронний ресурс] = Трицять років в галузі державного управління. — Режим доступу: <http://minap.hu/cikkek/harminceves-kozterulet-felugyelet-miskolcon>.

307. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus [Електронний ресурс] = Закон про місцеве самоврядування. — Режим доступу : <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006>.

308. Miskolci Önkormányzati Rendészet [Електронний ресурс] = Муніципальний правоохоронний орган міста Мішкольц. — Режим доступу: <http://mior.hu>.

309. On crime and urban insecurity in Europe : Recommendation of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe 36(1997) on 3 June 1997 [Електронний ресурс] = Про кримінальну та урбаністичну небезпеку в Європі та роль місцевої влади: рекомендація Комітету місцевих та регіональних влад Європи РЄ від 3 червня 1997 р. № 36(1997). — Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=845543&Site=COE>.

310. On crime and urban insecurity in Europe: the role of local authorities : Recommendation 80(2000) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe adopted 23-25 May 2000 [Електронний ресурс] = Про кримінальну та урбаністичну небезпеку в Європі та роль місцевої влади : Рекомендації Комітету місцевих та регіональних влад Європи РЄ № 80(2000), схвалена на нараді 23–25 травня 2000 року. — Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=831357&Site=COE>.

311. O strážach gminnych: USTAWA z dnia 29.08.1997 [Електронний ресурс] = Закон про гмінну (муніципальну) варту. — Режим доступу : <http://www.strazmiejska.waw.pl/straz-miejska/akty-prawne/ustawa.html>.

312. Par pašvaldībām [Електронний ресурс] = Закон Латвії про місцеве самоврядування від 19.05.1994. — Режим доступу: <http://likumi.lv/doc.php?id=57255>.

313. Polizei (Schweiz) [Електронний ресурс] = Поліція Швейцарії. — Режим доступу: [http://de.wikipedia.org/wiki/Polizei\\_\(Schweiz\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Polizei_(Schweiz)).

314. Recommendation No. r (83)7 of the Committee of Ministers to member states on participation of the public in crime policy [Електронний ресурс] = Про участь громадськості у кримінальній політиці : Рекомендації Комітету міністрів РЄ № 7(83) від 23 червня 1983 року. — Режим доступу : <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8108>.

315. Recommendation No. R(87)19 Of the Committee of Ministers to member states «On the Organisation of crime prevention» (Adopted by the Committee of Ministers on 17 September 1987 at the 410th meeting of the Ministers' Deputies) [Електронний ресурс] = Про організацію профілактики злочинності : Рекомендації Комітету міністрів РЄ від 23 червня 1983 року №19(87). — Режим доступу : [http://polis.osce.org/library/view?item\\_id=2671&attach\\_id=472](http://polis.osce.org/library/view?item_id=2671&attach_id=472).

316. Riga Municipal Police [Електронний ресурс] = Ризька муніципальна поліція. — Режим доступу: [https://z5h64q92x9.net/proxu\\_u/en-ru.ru/rpp.riga.lv/index.php/en/about-us/we-are](https://z5h64q92x9.net/proxu_u/en-ru.ru/rpp.riga.lv/index.php/en/about-us/we-are).

317. Ronald D. Hunter. Three Models of Maintenance of Law and Order. — II Police Studies. — 1990. — №3. — P. 13.

318. Rose R. Insiders and Outsiders: News Europe Barometer / R. Rose . — Glasgow: University of Strathelyde, 2005. — 234 p.

319. Sforza M. Lo Stato contemporaneo.= Современное состояние. — Roma.Рим: Feltrinelli, 1999. — P. 46. — 76 p. — мова італ.

320. Stadtpolizei Zürich [Електронний ресурс]= Міська поліція Цюриха. — Режим доступу: [http://de.wikipedia.org/wiki/Stadtpolizei\\_Zürich](http://de.wikipedia.org/wiki/Stadtpolizei_Zürich).

321. Tallinna Munitsipaalpolitsei Ameti põhimäärus [Електронний ресурс] = Статут муніципальної поліції Талліна. — Режим доступу : <https://www.riigiteataja.ee/akt/418122014004?tegevus=telli-teavitus>.

322. Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej [Електронний ресурс] = Закон застосування заходів прямого примусу та вогнепальної зброї від 24.05.2013. —Режим доступу :<https://mswia.gov.pl/download/1/23059/ustawazdnia24maja2013rosrodkachprzymusu-bezposredniego.pdf>.

323. Znikająca straż miejska [Електронний ресурс] = Зникнення муніципальної варти. — Режим доступу: <http://tomaszcukiernik.pl/artykuly/artykuly-wolnorynkowe/znikajaca-straz-miejska/>.