

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Беньковський Сергій Юрійович - кандидат юридичних наук, Начальник
служби військ штабу Південного територіального управління Національної
гвардії України**

В статті проаналізовано состояние реализации функции охраны общественного порядка органами местного самоуправления, где местные органы охраны общественного порядка действуют не вместо органов полиции на местах, а рядом с ними, решая узкий круг задач при четком разграничении компетенции, надлежащем контроле и в тесном взаимодействии с ними. Сделаны выводы, что такие местные органы правопорядка должны выполнять только некоторые функции существующей ныне полиции превентивной деятельности, например: предупреждение и пресечение преступлений на улицах и в быту, административных правонарушений, обеспечение в пределах предоставленных полномочий выполнения решений органов местного самоуправления.

Ключевые слова: правовые основы реализации функции охраны общественного порядка органами местного самоуправления, деятельность органов местного самоуправления, социальные основы создания коммунальных охранных предприятий.

Articolul analizează starea implementării funcției de protejare a ordinii publice de către organele locale de autoguvernare, în care autoritățile de poliție ale ordinii publice locale acționează nu alături de poliția locală, ci alături, rezolvând o gamă restrânsă de sarcini, cu o delimitare clară a competenței, un control adecvat și o interacțiune strânsă cu acestea. Se concluzionează că astfel de agenții locale de aplicare a legii ar trebui să îndeplinească doar anumite funcții ale activităților de prevenire ale poliției actuale, de exemplu: prevenirea și suprimarea infracțiunilor pe străzi și acasă, infracțiuni administrative, asigurând, în limitele autorității acordate, punerea în aplicare a deciziilor autorităților locale.

Cuvinte cheie: bază legală pentru implementarea funcției de protecție a ordinii publice de către autoritățile locale, activitate.

The article analyzes the state of implementation of the function of public order protection by local self-government bodies, where local public order bodies act not alongside local police bodies, but near them, solving a narrow range of tasks with a clear division of competence, proper control and in close interaction with them. It is concluded that such local law enforcement agencies should perform only some of the functions of the current preventive police, such as preventing and ending crime on the streets and in the home, administrative offenses, ensuring within the given powers of enforcement of decisions of local governments, etc.

Keywords: legal bases of realization of function of protection of public order by bodies of local self-government, activity of bodies of local self-government, social principles of creation of communal security enterprises.

Постановка проблеми. У період демократичних перетворень суспільного життя, реформу-

вання державних інститутів першочерговим є питання побудови демократичної правової держави.

Функціонування останньої передбачає реалізацію принципів, заснованих на визнанні загальнолюдських цінностей, на гідному ставленні до особи, визнанні її пріоритету у взаємовідносинах з державою. Відповідно до ст. 3 Конституції України утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком такої держави, у виконанні якого важлива роль належить правоохоронним органам, зокрема поліції [1].

Сучасні уявлення про призначення та характер діяльності поліції вийшли далеко за межі тих шаблонів, які склалися впродовж десятиліть в умовах жорсткого адміністрування. На сучасному етапі розвитку державності в Україні, в умовах зміцнення інституту самоврядування територіальних громад та усвідомленої необхідності перегляду завдань і функцій МВС, актуальним стало питання про доцільність повсюдного формування комунальних охоронних підприємств, основним напрямком діяльності якої має стати охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки на регіональному рівні.

Разом з тим наукові дослідження організаційно-правових засад діяльності підрозділів органів місцевого самоврядування з охорони громадського порядку практично відсутні. Тому дослідження організаційних та правових основ діяльності комунальних охоронних підприємств, основних форм та методів діяльності цих формувань щодо охорони громадського порядку має велике як теоретичне, так і практичне значення.

Таким чином, необхідність зміцнення правопорядку на регіональному рівні, посилення захисту прав і свобод громадян, гарантій права територіальних громад на самоврядування обумовлює актуальність і всебічний аналіз організаційно-правових засад діяльності підрозділів органів місцевого самоврядування щодо охорони громадського порядку.

Аналіз наукового доробку. В існуючих наукових дослідженнях організаційно-правові засад діяльності підрозділів органів місцевого самоврядування розглядаються як певна система у контексті функціонування органів, які наділені на законодавчому рівні засадами щодо охорони громадського порядку на регіональному рівні.

Серед науковців, які досліджували правові засади органів місцевого самоврядування та розглядали питання правового регулювання

правоохоронної діяльності на муніципальному рівні, є В.Б. Авер'янов, В.О. Басс, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, Н.І. Козюбра, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.В. Копейчиков, О.І. Миколенко, П.М. Рабінович, В.А. Орлова, А.С. Поклонський, А.В. Сергєєва, О.Ф. Скакун, О.М. Якуба, Х.П. Ярмачі, І.Ю. Хомишин та ін. Інформаційно-довідковою базою для підготовки даного матеріалу є Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, а також відомчі нормативно-правові акти, які регулюють питання щодо охорони громадського порядку.

Мета статті. Метою статті є правовий аналіз реалізації функції охорони громадського порядку органами місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Органи державної влади забезпечують громадський порядок в Україні насамперед шляхом створення політичних, правових, економічних, організаційних та інших умов, що дозволяють підтримувати належний громадський порядок і здійснювати його охорону.

У той же час система конкретних правових і організаційних заходів, що складають зміст безпосередньо охорони громадського порядку, реалізується переважно в муніципальних утвореннях: міських і сільських поселеннях, у яких здійснюється місцеве самоврядування. І оскільки сьогодні Україна є фактично сукупністю муніципальних утворень, функція охорони громадського порядку повинна розглядатися, у першу чергу, як предмет відання місцевого самоврядування, а вже потім як завдання держави. У цьому зв'язку хотілося б нагадати про відому безрезультатність будь-яких спроб виділення яких-небудь "місцевих справ", принципово відмінних від державних. Функція охорони громадського порядку іманентно властива місцевому самоврядуванню. Повнокровне самоврядування немислиме без можливості задоволення потреби населення в належному громадському порядку. Однак питання охорони громадського порядку мають місцеве значення лише в тому плані, що вирішуються на конкретній території і даними суб'єктами місцевого самоврядування, безсумнівно залишаючись при цьому частиною загальнодержавної проблеми правопорядку в країні.

Безперечно, будь-які перетворення в системі соціального управління повинні мати своєю метою поліпшення відносин у регульованій сфері громадських відносин. Повною мірою ця теза стосується і сфери громадського порядку, стан якого не можна сьогодні назвати благополучним. Проведені в Україні соціально-економічні і політико-правові реформи обумовили серйозні зміни в морально-духовній сфері суспільства. Породжені переходом до системи ринкових відносин зміни в ціннісних пріоритетах й ідеології істотно підірвали механізм громадської саморегуляції. В умовах слабості інститутів влади, при відсутності чинного законодавства це неминуче приводить до появи одного з найбільш хворобливих і небезпечних "супутників" перехідного періоду - росту злочинності. За роки реформ загальний рівень злочинності виріс майже вдвічі. З'явилися небезпечні тенденції в динаміці й структурі злочинності, підвищилася суспільна небезпека і тяжкість злочинних діянь. У 2014 – 2019 році відзначався ріст числа зареєстрованих злочинів, у тому числі ріст найбільш небезпечних кримінальних проявів: убивств, тяжких тілесних ушкоджень. Зберігається високий рівень злочинів проти основ національної безпеки України та виявлення таких правопорушень, які направлені проти громадської безпеки. Продовжується процес інтелектуалізації і професіоналізації злочинної діяльності. Підсилюються зухвалість і агресивність правопорушників, їхня технічна оснащеність і озброєність. Кримінальні елементи активно консоліднуються, створюють злочинні співтовариства, активізують спроби входження в органи влади і управління різних рівнів. Невтримний ріст злочинності створює серйозну загрозу державі, особистій й громадській безпеці. Не можна не погодитися і з думкою професора А.Н. Демидова, що ріст злочинності «ініціює процес тотальної криміналізації суспільства, що ставить під сумнів не тільки можливість досягнення яких-небудь реформаторських цілей, але й саму перспективу збереження цим суспільством фундаментальних ознак, атрибутів соціальності» [2, с.47-48]. Прогноз кримінологічної ситуації в Україні свідчить про збереження визначених тенденцій у злочинності. Цьому багато в чому будуть сприяти такі фактори, як політична нестабільність суспіль-

ства, збройна агресія на сході України, спад виробництва, наростання офіційного і прихованого безробіття, посилення міграційних процесів населення тощо.

Поряд з численними соціальними причинами росту злочинності в Україні слід зазначити істотне зниження ефективності діяльності всієї правоохоронної системи держави.

Нездатність протистояти росту злочинності, утримувати її рівень у прийнятних для правової, демократичної держави межах свідчить про наявність гострих протиріч між реальними вимогами сьогодення та явно застарілими формами і методами діяльності спеціально створених у цих цілях державних і громадських інститутів.

Автори досліджень і публікацій у пресі відзначають, що внесок правоохоронних органів і боротьба зі злочинністю не відповідає гостроті становища, доходять висновку про обмежені можливості цих інститутів влади адекватно реагувати на зміни, що відбулися в суспільстві.

Прийняті в останні роки законодавчі акти в значній мірі сприяли реформуванню правоохоронних органів, їх наближенню до європейських умов функціонування.

У той же час реалії сьогодення свідчать про необхідність прийняття більш кардинальних заходів, здатних внести принципові зміни в концепцію організації і здійснення правоохоронної діяльності.

Потреба в корінній перебудові організації і діяльності органів внутрішніх справ давно усвідомлена не тільки ученими, але й практиками, котрі вважають, що вже пройдено етап, коли підвищувати результативність оперативно-службової діяльності органів Національної поліції України можна екстенсивним шляхом. Зараз подальше нарощування зусиль у боротьбі злочинністю повинне забезпечуватися на основі удосконалення організації роботи.

Безумовно, що ідея децентралізації органів внутрішніх справ, яка одержала в останні роки досить широку підтримку серед учених і практиків [3, с.48], лежить у руслі політико-правових і адміністративних реформ, проведених в Україні. Однак і вона не враховує повною мірою реалізовану в країні концепцію здійснення влади й управління, що, як відомо,

припускає як самостійну форму - місцеве самоврядування. Тому уявляється правильним говорити не стільки про децентралізацію системи органів внутрішніх справ, скільки про демонополізацію правоохоронної функції як такої, а щодо можливостей її реалізації органами місцевого самоврядування - про муніципалізацію функції охорони громадського порядку, тобто наданні їй статусу функції місцевого самоврядування. Муніципалізація функції охорони громадського порядку логічно впливає з необхідності забезпечення конституційного положення про право й обов'язок органів місцевого самоврядування самостійно здійснювати охорону громадського порядку.

Чинне законодавство як основний засіб реалізації даного конституційного положення пропонує розглядати муніципальні органи охорони громадського порядку. Тим самим постає питання про необхідність переходу від чинної централізованої системи охорони громадського порядку, здійснюваної за допомогою органів внутрішніх справ, до децентралізованої системи, що базується на комунальних охоронних підприємствах, підпорядкованих органам місцевого самоврядування. Подібний підхід не можна назвати надуманим і далеким для нашої держави, оскільки така організація охорони громадського порядку на місцях є відображенням світового закордонного і вітчизняного досвіду правоохоронної діяльності.

Сьогодні стало очевидним, що централізована система МВС України, у якій міські, районні відділи (сектори) Національної поліції є ланками місцевих виконавчих органів державної влади, не відповідає принципам побудови демократичної правової держави, однією з конституційних основ якої є місцеве самоврядування. Найважливішою складовою права на самостійне відання питаннями місцевого значення є право населення самому вирішувати питання охорони громадського порядку. Тому абсолютно праві ті юристи, які вважають, що спроби відстояти досить консервативну ідею неподільності правоохоронної функції ущемлюють право місцевого самоврядування на самостійне вирішення питань місцевого значення і пропонують здійсню-

вати передачу повноважень охороні громадського порядку самим муніципальним утворенням.

Проведений аналіз засвідчує, що в суспільстві сформувалася досить виражена потреба в таких муніципальних органах, функції яких найбільш повно відповідали б інтересам населення конкретних територій, що дозволяють здійснювати в тій чи іншій формі громадський контроль за їх діяльністю. Необхідність мати можливість тою чи іншою мірою направляти і контролювати діяльність з охорони громадського порядку стали відчувати і глави муніципальних утворень.

Численні соціологічні дослідження останніх років свідчать, що приблизно кожен другий відчуває почуття тривоги і занепокоєння за свою безпеку, безпеку близьких від злочинних та протиправних посягань. Причому найбільшу небезпеку громадяни пов'язують з погрозою нападу хуліганів, пограбування, інших насильницьких протиправних дій (тобто саме з тим, що безпосередньо складає посягання на громадський порядок), у меншій мірі - з перспективою стати жертвою організованої злочинності. Кожен третій опитаний оцінює діяльність поліції в основному незадовільно і вважає, що органи Національної поліції України не здатні забезпечити належний громадський порядок і особисту безпеку жителів міст і населених пунктів [4]. Найчастіше потреба в наявності органів з правоохоронною функцією, найбільш наближених до проблем населення, стала втілюватися зі створенням комунальних охоронних підприємств, яких з урахуванням їх місцевобюджетної природи стали називати «муніципальні варти» або «муніципальна охорона». Ці комунальні підприємства наділяються функціями по контролю за виконанням рішень органів місцевого самоврядування, прийнятих у межах їх компетенції (у сферах екології, санітарії, землекористування, моральності, споживчого ринку тощо).

Поява «місцевобюджетних» підрозділів охорони скоріше варто розглядати як спробу вирішити проблему муніципалізації функції охорони громадського порядку в рамках чинного законодавства. Треба сказати, що донедавна сама ідея установа самостійних, що не входять у систему органів державної влади, у тому числі в систему органів внутрішніх справ України, ор-

ганів місцевого самоврядування з правоохоронними функціями, була каменем спотикання в теорії і практиці здійснення охорони громадського порядку. Його опоненти, пророкуючи в такому випадку неминуче зниження ефективності діяльності органів внутрішніх справ, наполягали на необхідності створення даних формувань винятково в рамках системи МВС України.

Цю навіть зовні нелогічну точку зору можна було б узяти до уваги, якби дійсно ефективність органів внутрішніх справ задовольняла потреби суспільства. Однак аналіз реальної обстановки свідчить про зовсім інше. Сьогодні органи і підрозділи МВС України, приділяючи основну увагу проявам організованої злочинності, кидаючи на боротьбу з нею свої кращі сили, часом «не доходять» до злочинності загальнокримінальної, побутової, яка набагато більше тривожить населення в містах і сільській місцевості, ніж «кримінальні» розборки. Численні служби і підрозділи Національної поліції діють розрізнено, виконуючи вузьковідомчі інтереси. Повсюдно існує практика відволікання патрульної поліції на виконання обов'язків, не пов'язаних з роботою на закріпленій ділянці. Ростає число «кабінетних» поліцейських і керівників, а на вулицях поліції стає з кожним днем все менше. Все це призводить до втрати і без того слабких зв'язків поліції з населенням.

Безсумнівно також і те, що реалізація ідеї неподільності правоохоронних функцій серйозно ущемила б законне право місцевого самоврядування самостійно і під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення. У таких умовах уявляється виправданим віднесення питань охорони громадського порядку в містах, сільських населених пунктах до відання комунальних охоронних підприємств, здатних, за умов плідної співпраці з правоохоронними органами, через свою максимальну наближеність до населення конкретних територіальних громад, найбільш повно задовольняти його потреби в правопорядку, особистій і громадській безпеці.

На думку деяких вітчизняних учених, створення правоохоронних органів місцевого самоврядування з правоохоронними функціями, що функціонують і взаємодіють поряд з Національною поліцією України дозволить сформувати

оптимальну модель правоохоронної системи, здатної забезпечити розумне сполучення інтересів держави і муніципальних утворень.

Висновки. Проведений аналіз свідчить, що в умовах високого рівня злочинності в країні і зниження ефективності діяльності правоохоронних органів держави населення відчуває незадоволеність станом охорони громадського порядку і відповідну потребу в поліпшенні цієї діяльності. Найчастіше ця потреба усвідомлюється як бажання мати на місцях такі охоронні органи, функції яких найбільш повно відповідали б інтересам населення конкретних територій, а їх правове становище дозволяло здійснювати соціальний контроль за їх діяльністю. Тому подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні висуває завдання створення муніципальних органів (комунальних підприємств) з охорони громадського порядку - принципово нових для сучасної української держави правоохоронних формувань - у число найважливіших завдань, які треба буде розв'язати найближчим часом з обов'язковими змінами чинного законодавства України та створення законних, загальноправових умов діяльності комунальних охоронних підприємств.

Література

1. Конституція України : Закон України. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-вр>
2. Сергеев А.В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку : дис... канд. юрид. наук.: 12.00.07 / А.В. Сергеев. – Х. 2004. – 216 с.
3. Бандурка О.М. **Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія досвід, шляхи удосконалення.** – Х.: Основа, 1996. – 398 с.
4. Кобзін Д., Щербань С., Коренева К., Черноусов А. Оцінка діяльності Національної поліції України за допомогою опитування громадської думки (Національний звіт). – Харківський інститут соціальних досліджень (ХІСД), – Х. 2019. – 52 с.