

сформованим нормативно-правовим шляхом, в умовах, що створені державою і є характерними для того чи іншого стану суспільства.

Список використаних джерел:

1. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. - К. : Юрінком Інтер, 2003. - 544 с.

2. Скаун О. Ф. Теорія права і держави : підручник / Скаун О. Ф. - 3-тє видання. - К. : Алерта, 2012. - 524 с.

3. Дондоков Ц. С. «Законність» или «нормативность» / Ц. С. Дондоков // Вестник Читинского государственного университета. - 2011. - № 5 (72). - С. 41-44.

Муниципальная поліція: проблеми реформування правоохоронної системи України в умовах євроінтеграції

Дроздова І.В., кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративних та цивільно-правових дисциплін Прикарпатського факультету НАВС

Демократична держава покликана забезпечувати громадський порядок та громадську безпеку, створюючи сприятливі соціально-політичні умови для існування і розвитку своїх громадян, а також діяльність усіх державних і приватних підприємств, установ і організацій. Україна, як і кожна демократична країна, формує правопорядок в державі, виходячи з двох основних взаємопов'язаних факторів - громадянського суспільства та держави, їх базових законів та тенденцій розвитку. Обов'язок охороняти та підтримувати громадський порядок покладається на спеціально створені державні органи, які здійснюють правоохоронні та правозастосовні функції. Серед них, особливе місце посідають органи внутрішніх справ, які забезпечують дотримання встановлених правил поведінки, громадський спокій, нормальні умови життєдіяльності людини і суспільства.

Світовий досвід правоохоронної діяльності засвідчує, що кожна країна, залежно від сукупності соціально-політичних, економічних, територіальних, кримінологічних чинників, історичних, національних і інших місцевих традицій, створила свою систему охорони громадського порядку. Існуючі відмінності між різними державами зумовлюються лише мірою усвідомлення суспільством причин виникнення правопорушень як особливого соціального явища, а також якістю роботи держави і суспільства по усуненню негативних соціальних проявів. В умовах реформування системи правоохоронних органів для України залишатиметься актуальним та цінним досвід Європи та США щодо правового забезпечення та організації діяльності поліцейських органів, що надають правоохоронні послуги на місцевому рівні, безпосередньо працюють з населенням.

За висновками науковців, континентально-європейську модель поліцейської організації представляє декілька самостійних, деполітизованих, із особливим правовим статусом правоохоронних поліцейських організацій різної підпорядкованості, що володіють взаємопов'язаними повноваженнями у сфері забезпечення громадської безпеки : національна поліція та жандармерія. При цьому, маючи достатнє широке коло повноважень, перша виконує суто поліцейські функції, друга - вирішує різноманітні внутрішні, соціальні та адміністративні проблеми ГП. У ряді держав функції по боротьбі з правопорушеннями виконуються декількома поліцейськими формуваннями, що підпорядковуються як центральним державним відомствам, так і органам місцевого самоврядування.

У Франції в сфері правоохоронної діяльності провідною силою державної влади залишається Національна жандармерія. На відміну від цивільних поліцейських установ, жандармерія має таку ж саму організацію, форму, звання та дисципліну, як і французька армія. Багатоманітність покладених на жандармерію завдань визначає її подвійну підпорядкованість, з одного боку - Міністерству внутрішніх справ, а з іншого, - Міністерству юстиції. Відповідно до Положення про жандармерію, вона покликана забезпечувати громадську безпеку, підтримувати порядок та піклуватися про безперешкодну реалізацію законів. У Франції у місті Париж, патрулюванням, охороною громадського порядку та розкриттям злочинів займається поліція. В той же час в Парижі ряд особливо важливих об'єктів охороняється жандармерією, що можна порівняти з діяльністю Внутрішніх військ МВС України. При виникненні надзвичайних ситуацій дві правоохоронні організації діють разом Г21.

За офіційною інформацією ОБСЄ щодо правоохоронних органів держав-учасників та партнерів Г31, поняття охорони громадського порядку, звичне для нас, у Англії носить назву «охорона королівського порядку». Регулярна поліція складається з поліції, яка носить форму, і поліції «у цивільному». При цьому, чіткого розмежування між ними щодо охорони громадського порядку та попередження правопорушень не існує. Пріоритетним завданням атестованої поліції визначається попередження злочинів, регулювання вуличного руху, охорона життя та власності населення. Переважна більшість поліцейських належить саме до даної категорії поліції, і тому саме на них покладається найважливіша робота з попередження злочинності та правопорушень, охорони громадського порядку та громадської безпеки, а саме - несення патрульної служби займає понад 55-60 % всього робочого часу поліції Англії. При цьому, першочерговими обов'язками патрульних у Англії є виявлення порушень закону, а також втручання в інциденти, які можуть призвести до правопорушень. У Лондоні та інших великих містах створені спеціальні підрозділи патрульної служби, несення служби вони здійснюють цілодобово. Ієрархічна структура вибудовується з підпорядкування своєю безпосередньому керівництву та черговим частинам в оперативному плані, що спрямовують свої зусилля на охорону громадського порядку та громадської безпеки.

У Німеччині, існує служба так званого «оперативного втручання», яка складається з найбільш досвідчених співробітників мобільних підрозділів, оснащених озброєнням, спеціальним транспортом і засобами зв'язку, призначеними для боротьби із масовими безладами. Ці підрозділи беруть участь також в проведенні операцій по затриманню злочинців, охороні громадського порядку під час проведення масових заходів, надають допомогу населенню при стихійних лихах. Поліція по охороні громадського порядку спеціалізується на патрулюванні і стаціонарній охороні державних об'єктів і території, супроводі повітряного і залізничного транспорту, а також супроводі важливих вантажів і поштових перевезень, перевірки документів, на водних комунікаціях виконує функції охорони громадського порядку на воді. На прикладі Німеччини, структурна організація поліції (в усіх федеральних землях) включає: поліцію охорони громадського порядку (патрульну службу); кримінальну поліцію землі; воднотранспортну поліцію; поліцію готовності; поліцейську школу та поліцейський коледж з підготовки управлінських кадрів. При цьому провідним завданнями поліції землі є: запобігання злочинам у співпраці з Федеральною кримінальною поліцією і забезпечення безпеки дорожнього руху. В обов'язки також входить: підтримка громадського порядку під час масових заходів під

час стихійного лиха. В такій схемі функції поліції охорони громадського порядку (патрульної служби): запобігання та припинення правопорушень; розслідування дрібних злочинів, порушень правопорядку; дорожній нагляд, регулювання вуличного руху, переслідування порушників дорожнього руху та інші. Посилення охорони громадського порядку здійснюється шляхом створення у землях «поліції готовності», у відповідності до ст. 9 Конституції ФРН, яка передбачає, що у випадку небезпеки, загрози існуванню або вільному демократичному устрою союзу чи окремої, Федеральний Уряд може підпорядковувати своїм безпосереднім вказівкам поліцейські сили однієї чи кількох земель.

У Сполучених Штатах Америки у сфері охорони громадського порядку значні повноваження має влада штатів. На підставі Конституції США власні поліцейські формування створені в усіх штатах. В силу розподілу компетенції федерації і штатів, що історично склався на базі Конституції США, у сфері кримінального і адміністративного законодавства поліцейські формування штатів виконують загальні поліцейські завдання і несуть відповідальність за забезпечення громадської безпеки і підтримку правопорядку на території усєї федерації. Головними завданнями таких формувань є загальна охорона громадського порядку і безпеки; виявлення і затримання кримінальних злочинців; захист життя і майна громадян; виявлення викраденого і загубленого майна; регулювання і контроль вуличного руху; участь в організації цивільної оборони; попередження і припинення злочинів.

Нині в Україні громадський і професійний інтерес до роботи поліції країн Західної Європи і Сполучених Штатів Америки по охороні громадського порядку неухильно зростає. В першу чергу, це обумовлено бажанням знайти ефективні шляхи рішення власних проблем у сфері охорони правопорядку, які сьогодні мають надзвичайно гострий характер. Поза сумнівом, зарубіжний досвід містить багато елементів, які можуть виявитися корисними в роботі органів внутрішніх справ України. Така можливість закладена в демократичній формі правових інститутів, що регламентують діяльність поліції країн Західної Європи і США, а також у схожості завдань, які стоять перед нею і нашою міліцією. Очевидний інтерес зі сторони громадськості (приблизно півтора мільйони кліків на день за рік функціонування системи) підсилюється після розширення функцій ресурсу: став можливим перегляд інформації як за конкретними об'єктами, наприклад, вокзалами, торгівельними центрами, парками, паркішими чи цілими вулицями, так і за окремими видами правопорушень. Новий підхід до інформації про правопорушення вже оцінили як вагомий внесок в наближення поліції до місцевої громади. Police.uk є і корисним інструментом для прийняття рішень з убезпечення; якщо ресурс і надалі буде розвиватися, а збір та публікацію інформації буде стандартизовано, його можна буде використовувати для ризик-аналізу і планування заходів з безпеки G41.

Стратегічні завдання поліції по охороні громадського порядку в регіонах визначаються, передусім, бажанням населення кожного конкретного регіону боротися з правопорушеннями в цілому, тому населення бере участь у визначенні пріоритетів роботи поліції. Ефективність дій поліції визначається ступенем кооперації з населенням по рівню обслуговування його потреб і вирішення проблем громадян. Саме Концепція комунального поліціювання (районна, місцева чи зональна охорона порядку та громадської безпеки), розроблена у США як альтернатива традиційному патрульному напрямку охорони громадської безпеки, проголошує головний принцип діяльності так

званої муніципальної поліції: поліція та громадяни повинні співпрацювати разом, щоб допомагати вирішувати проблеми громади. Система комунального поліціювання передбачає постійну наявність поліцейського в зоні обслуговування. Крім того, концепція відповідає вимогам громадськості зарубіжних країн щодо підвищення контролю за роботою поліції з метою зменшення фактів порушення прав людини та корупційних діянь. Поліцейські підрозділи почали рідше вживати слово «сила» і додали в обіг слово «обслуговування» з усіма корпоративними атрибутами. Однак, за висновком фахівців, що досліджували проблему, ідея обслуговування не знайшла загального сприйняття усім персоналом поліції, крім того, організаційна культура все ще значною мірою підтримує дух «контролю та сили» [5].

Принцип спільного з громадськістю вирішення проблем у сфері забезпечення правопорядку проголошується і Концепцією реформування правоохоронної системи [6], проєкт якого активно обговорюється суспільством. Відповідно до розділу 2 « Місцева поліція - для місцевої громади», виключно громади повинні мати повноваження забезпечувати порядок і безпеку на території населених пунктів і об'єктів місцевого значення (автошляхи, озера, парки, ліси). Держава ж повинна залишити за собою розслідування правопорушень і забезпечення безпеки на об'єктах регіонального і державного значення. Місцева поліція має складатись з підрозділів, що безпосередньо працюють з населенням: служби дільничних інспекторів та служби патрулювання. Основні процедурні повноваження місцевої поліції в кримінальному провадженні обмежуються затриманням підозрюваних осіб і передаванням їх Кримінальній поліції; зберіганням слідів кримінального правопорушення до прибуття Кримінальної поліції; виконанням доручень Кримінальної поліції та інших уповноважених органів в межах, передбачених КПК. У сфері реалізації адміністративного законодавства місцева поліція вирішуватиме справи про адміністративні правопорушення.

Важливими, на наш погляд, є положення, проголошені розділом 4 «Поліцейський - не військовий», відповідно до якого держава повинна змінити статус поліції і перетворити її з воєнізованого формування у службу, яка надає суспільству послуги щодо забезпечення безпеки і правопорядку. Поліцейські повинні визнаватися державними службовцями, а не військовослужбовцями, а завданнями поліції мають бути не залякування і терор, а надання поліцейських послуг із: забезпечення публічного правопорядку; охорони і забезпечення безпеки; об'єктів спеціального значення і посольств; учасників кримінального провадження у випадках, передбачених законом; державного кордону; провадження у справах про адміністративні правопорушення; участь в розслідуванні справ про кримінальні правопорушення.

Зрозумілим є те, що вичерпний перелік повноважень поліцейських та розширений перелік їх обов'язків має закріплюватись у Законі. Законопроект «Про муніципальну поліцію», зареєстрований 10.07.2014 № 427, який сьогодні активно обговорюється суспільством [7], потребує, на наш погляд уточнень та доповнень в частині регламентації правового статусу муніципальної поліції.

Розділом 1 законопроекту, муніципальна поліція визначатиметься як озброєний орган місцевого самоврядування, який створюється сільською, селищною, міською радою з метою захисту життя, здоров'я, прав і свобод членів відповідної громади, їх власності, природного середовища, інтересів громади від протиправних посягань. Муніципальна поліція села, селища, міста є підзвітною і підконтрольною відповідній раді, яка її утворила, підпорядкована її виконавчому

комітету, відповідному сільському, селищному, міському голові. Положення про муніципальну поліцію затверджується відповідною радою.

Умови та межі застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї регламентуються окремими статтями законопроекту без традиційних посилай на Закон України, що регламентує діяльність та повноваження поліції/міліції. Таким чином, проголошується права та організаційна самостійність муніципальної поліції як окремого правоохоронного органу, працівники якого матимуть правоохоронні обов'язки (стаття 8) та права (стаття 9 відповідно).

Водночас, статтею 6 законопроекту передбачено можливість залучення працівників муніципальної поліції до виконання завдань, які покладаються на органи внутрішніх справ лише за згодою відповідної ради на заздалегідь обумовлений строк. При цьому, до яких саме завдань можуть залучатися працівники муніципальної поліції, невідомо, оскільки правоохоронні завдання, які можуть виконуватись ними в межах визначених законопроектом повноважень, вписані у повному обсязі. Мабуть, законодавець мав на увазі проведення спільних комплексних чи цільових оперативно-профілактичних відпрацювань, спеціальних операцій. Таким чином, законопроектом в частині визначення напрямків взаємодії з Міністерством внутрішніх справ має бути прописані положення, що дозволяють працівникам муніципальної поліції приймати участь у спільних спеціальних заходах, однак в межах визначених Законом України «Про муніципальну поліцію» повноважень. Тільки при такій умові місцеві ради матимуть підстави давати згоду про залучення працівників муніципальної поліції до виконання завдань органів внутрішніх справ.

Не зрозумілим також є положення в законопроекті про те, що у селах, селищах, містах, в яких утворено муніципальну поліцію, за рішенням, погодженим з відповідною місцевою радою, може бути скорочено штатну чисельність працівників міліції, повноваження яких поширюються на територію відповідного села, селища, міста (стаття 6). Якщо фінансування, матеріально-технічне забезпечення муніципальної поліції здійснюватиметься за рахунок місцевого бюджету, то рішення про штатну чисельність має прийматися місцевою радою із врахуванням стану оперативної обстановки на території обслуговування, потреб у силах, що забезпечуватимуть громадський порядок та можливостей місцевого бюджету.

Проблемним також залишатимуться питання забезпечення правового і соціального захисту працівників муніципальної поліції, оскільки стаття 18 законопроекту передбачає, що соціальний захист та пенсійне забезпечення працівників муніципальної поліції визначається рішеннями відповідної ради. Хоча під час виконання працівниками муніципальної поліції завдань, які покладаються на органи внутрішніх справ, на працівників муніципальної поліції поширюються права і обов'язки, гарантії правового і соціального захисту та відповідальність відповідних працівників органів внутрішніх справ відповідно до статті 6 законопроекту. За нашим висновком, питання правового та соціального захисту працівників муніципальної міліції як озброєного органу, є дуже важливим і потребує детальної та прозорої регламентації, а не обмежуватись загальним положенням.

Отже, за нашим висновком, реформування правоохоронних органів матиме комплексний характер, і вимагатиме дійсно комплексу законодавчих актів, які б чітко регламентували порядок утворення, підпорядкування, правовий статус органів та повноваження їх працівників у чітко окреслений законом сфері

правоохоронної діяльності, а також організаційно-правовий механізм взаємодії муніципальної поліції із органами місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Тюріна О.В. Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Київськ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. - К., 2001. - 18 с.; Федченко О. Структура поліцейських органів держав ЄС та правове регулювання їх діяльності // Актуальні проблеми управління та службово-оперативної діяльності органів внутрішніх справ у сучасний період розвитку державності України: матеріали Всеукр. наук. - практ. конф., Київ, 26 жовт. 2007 р. - К.: МП Леся, 2008. - С. 74-75.

2. Міжнародний досвід діяльності патрульної служби у забезпеченні охорони громадського порядку Методичні рекомендації // Костюк В.Л., Молотай В.А., Пелагеша О.Г., Сивухін В.С. -К.: Нац. Акад. внутр. справ, 2011. - 28 с.

3. Правоохранительные органы государств-участников и партнеров. Режим доступу: [http://poli.sce.org/cookie/\\$aeia1l\\$?iet_ia=73&lap\\$=ги](http://poli.sce.org/cookie/$aeia1l$?iet_ia=73&lap$=ги).

4. Аутсорсинг, сер! Про реформування Британських органів внутрішніх справ. Режим доступу: http://security-ua.com/index.php?option=com_k2&view= item&id=3055&Itemid=574&lang=ru.

5. Демократичне поліціювання: збірка наукових статей / за заг. ред.О.М. Бандурки та Дж. Перліна. - Львів: Астролія, 2011. - 492 с.

6. Концепція реформування органів правопорядку в Україні. Режим доступу: [Мір://poHce- гсйз^ info/?page_id= 13](http://mir.gov.ua/info/?page_id=13).

7. Проект Закону України «Про муніципальну поліцію» від 10.07.2014 № 427. Режим доступу: http://www.zakonoproekt.org.ua/viewhtm.aspx?hn= Proekt_Zakonu__10_07_20141.