

Н. В. Капітоноваздобувач кафедри теорії держави та права
Національної академії внутрішніх справ**Н. В. Харченко**кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри теорії держави та права
Національної академії внутрішніх справ

МУНІЦИПАЛЬНА ПОЛІЦІЯ: ПЛЮРАЛІЗМ НАУКОВИХ ПІДХОДІВ

Досліджено доктринальні позиції щодо визначення поняття «муниципальна поліція», виокремлено наукові підходи щодо визначення поняття «муниципальна поліція», надано авторське визначення поняття «муниципальна поліція», виокремлено основні ознаки муніципальної поліції як новаторського муніципального органу правопорядку.

Ключові слова: муніципальна поліція, муніципальна міліція, ознаки муніципальної поліції, орган правопорядку, правоохоронний орган.

Постановка проблеми. Незмінний шлях до децентралізації влади в Українській державі передбачає кардинальне реформування багатьох сфер суспільного життя. Адміністративна, конституційна і муніципальна реформи вимагають переосмислення місця та ролі місцевого самоврядування в особі територіальної громади в системі органів публічної влади як важливого елемента демократичної держави.

О.С. Проневич акцентує увагу на тому, що «муниципалізація (комуналізація) поліції (міліції) зумовлена, з одного боку, прагненням зміцнити механізм народовладдя і забезпечити надання якісних правоохоронних послуг населенню (платнику податків, замовнику послуг), а з іншого боку, вивільнити державну поліцію від виконання окремих завдань у сфері охорони громадського порядку, надавши їй можливість зосередитися на усуненні значних небезпек і загроз для суспільного блага. Прагнення муниципалізувати поліцію (міліцію) може іноді також пояснюватися нездатністю центральної влади забезпечити органи охорони правопорядку необхідними ресурсами, об'єктивно та оперативно враховувати мінливі місцеві умови. Створення муніципальної поліції (міліції) дозволяє вирішувати питання фінансового забезпечення служби, оскільки передбачається реалізація чіткого алгоритму: «зацікавленість населення – фінансові дотації – поліцейські можливості» [1, с. 7].

Водночас, як слушно зауважує В.А. Орлов, «забезпечення і охорона громадського порядку на локальному рівні актуалізується напруженою соціальною обстановкою, яка пов'язана з

негативними явищами економічної і політичної кризи та загальною девальвацією стану законності» [2, с. 194].

Отже, в Україні виникла гостра потреба вироблення нової парадигми муніципальної правоохоронної політики, яка б відповідала інтересам суверенної і незалежної держави в умовах входження до євроінтеграційного простору.

Попри перманентне та динамічне зростання наукових досліджень, предметом яких є окремі аспекти становлення та розвитку муніципальної поліції, а також розроблення адекватної нормативно-правової бази у цій сфері, поняття «муниципальна поліція» є доволі дискусійним та недостатньо розробленим у сучасній юридичній доктрині.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних та зарубіжних дослідників, які окреслювали окремі аспекти порушеної проблематики, варто вказати таких: В. Басс, Є. Білозьоров, Т. Гудзь, С. Гусарев, В. Дубовик, А. Завальний, І. Зозуля, А. Камінський, Я. Когут, А. Кучук, П. Онопенко, А. Онупрієнко, В. Орлов, Т. Пікуля, А. Поклонський, О. Проневич, К. Семко, О. Тюріна, Р. Шай та ін.

Метою статті є дослідження понятійно-категоріального апарату у цій сфері, зокрема визначення поняття «муниципальна поліція» та виокремлення концептуальних ознак цього органу правопорядку.

Виклад основного матеріалу. Нині науковці оперують такими поняттями, як «муниципальна поліція», «міська поліція», «міські формування з охорони громадського порядку», «місцеві

органи правопорядку», «місцева поліція», «місцева бюджетна міліція», «поліція місцевого самоврядування» тощо.

Відсутність законодавчо закріпленої дефініції «муніципальна поліція», неусталеність та неуніфікованість наукових поглядів у цій сфері сприяли плюралізму доктринальних підходів щодо визначення цього поняття та інших суміжних понять.

Г. Барабашев розглядає муніципальну поліцію як розгалужений апарат примусу у складі муніципальної системи буржуазної держави, що за значенням і масштабами посідає провідне положення серед каральних органів внутрішнього призначення [3, с. 249–251]. Вважаємо, що це визначення має занадто абстрактний характер та не розкриває іманентно властиві і специфічні риси муніципальної поліції як новаторського муніципального правоохоронного органу.

А. Губанов поняття «муніципальна поліція» трактує як поліцейські формування, утворені органами місцевого самоврядування будь-яких територіальних одиниць, зокрема мегаполісів [4, с. 71]. Це визначення також не надає адекватної характеристики, адже вказується лише на суб'єкт створення муніципальної поліції. Однак у межах територіальної одиниці можуть створюватись й інші служби, що виконують правоохоронні функції.

В. Орлов пропонує застосовувати термін «муніципальна міліція» та надає визначення цього поняття як виконавчого органу публічної влади територіальної громади, який складається із громадянських осіб – муніципальних службовців, створюється органами місцевого самоврядування, підлеглий, підзвітний їм та фінансується з відповідного місцевого бюджету [5, с. 443]. Однак дослідник акцентує увагу на необхідності вживання терміна «муніципальна міліція», аргументуючи на амлітаризаційній ознаці вказаного підрозділу. Незрозумілим є значення поняття «громадянські особи – муніципальні службовці».

Неоднозначне розуміння викликає і визначення поняття «муніципальна поліція» А. Головіним як засобу максимального наближення працівників поліції до населення, що дозволить вирішити проблему інформаційного вакууму навколо підрозділів поліції [6, с. 36].

А. Сергєєв пропонує оперувати поняттям «місцева міліція» та надає таке визначення: озброєний підрозділ, який утворюється орга-

нами місцевого самоврядування за спільним поданням місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, погодженим із Міністерством внутрішніх справ України, для забезпечення охорони прав і свобод громадян та громадського порядку на території села, селища, міста [7, с. 54].

Підтримує позицію А. Сергєєва щодо підлеглості муніципальної поліції МВС України А. Поклонський, зауважуючи, що сутність муніципальної поліції полягає у тому, що вона створюється органами місцевого самоврядування і підзвітна їм, перебуваючи у взаємодії з іншими міліцейськими структурами [8, с. 99].

Щодо цього вважаємо влучною аргументацію А. Камінського, який критикує запропонований основний принцип діяльності муніципальної поліції: «фінансування здійснюють місцеві органи влади, а керівництво – центр в особі МВС і підпорядкованих йому органів на місцях» [9, с. 14], підкреслюючи необхідність «прийняття комплексного закону, який врегулював би питання створення та статусу місцевої міліції, яка утримується за рахунок відповідного місцевого бюджету в системі місцевого самоврядування. Важливо, щоб у результаті реформи змінилася соціальна природа місцевих органів правопорядку, орієнтуючись на потреби громад, вони стали підконтрольні населенню» [9, с. 14].

У зв'язку з цим А. Камінський розрізняє такі поняття, як: «місцева міліція» (місцевого самоврядування) і «місцева бюджетна міліція» (у системі МВС), де «працівники підрозділів останньої перебувають у штаті МВС і не перебувають у прямому підпорядкуванні місцевих рад. Голова виконкому не може віддавати їм накази, призначати на посади чи присвоювати звання. Повноваження місцевих рад полягає у забезпеченні фінансування міліції. У свою чергу, місцева міліція – це виконавчий орган представницького органу місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів місцевого бюджету і створюється для здійснення правоохоронних функцій на території села, селища, міста» [9, с. 15].

Т. Гудзь також застосовує як синонімічні категорії «муніципальна поліція» та «місцева міліція», надаючи таке визначення: «спеціальний правоохоронний орган, який створюється органами місцевого самоврядування для забезпечення охорони прав і свобод громадян та громадського порядку на території села, селища, міста та фінансується з місцевого бюджету» [10, с. 55].

Корелює із запропонованими визначеннями А. Камінського та Т. Гудзь і позиція О. Волуйка, який визначає муніципальну міліцію як виконавчий орган органу місцевого самоврядування, який створюється сільською, селищною, міською радою, підлеглий, підзвітний їм та фінансується з відповідного місцевого бюджету з метою захисту життя, здоров'я, прав і свобод членів відповідної територіальної громади, їхньої власності, природного середовища від протиправних посягань та складається з осіб – муніципальних службовців, які відповідно до подій чи ситуацій за рішенням територіальної громади можуть бути озброєні для ефективної організації правоохоронної функції [11, с. 117].

С. Петков вживає поняття «місцева міліція», під яким розуміє правоохоронний орган, підпорядкований місцевим державним органам, персонал якого надає правоохоронні послуги населенню [12, с. 46]. До того ж, ураховуючи ті функції, які має виконувати місцева (адміністративна) міліція, вбачає за доречне застосування терміна «громадська міліція» у розумінні органу з охорони громадського порядку та захисту прав громадян, який виконує обов'язки з припинення та профілактики правопорушень [12, с. 46].

Слід зауважити, що сучасні напрацювання у сфері діяльності муніципальної поліції дозволяють констатувати про домінування соціальної функції, функції обслуговування муніципальної поліції щодо правоохоронної.

В. Басс також оперує категорією «місцева міліція», акцентуючи увагу на тих функціях, які має виконувати цей орган. Отже, автор пропонує таке визначення цього поняття: уніфікований, неозброєний орган місцевого самоврядування, діяльність якого обмежується патрулюванням, зокрема забезпеченням безпеки дорожнього руху, дотриманням правил паркування, охороною громадського порядку та підтриманням тиші у нічний та вечірній час, дотриманням правил тримання домашніх тварин у господарстві та за його межами, а також профілактичною роботою на території обслуговування [13, с. 12].

Виконувані функції також лежать в основі визначення О. Проневич, який, розглядаючи специфіку завдань, що вирішуються поліцією, поділяє її на загальнодержавну та комунальну (муніципальну), уповноважену на превентивну діяльність і надання населенню соціальної допомоги у надзвичайних ситуаціях [14, с. 99]. Дослідник зауважує, що пріоритети діяльності

комунальної (муніципальної) поліції мають визначатись на місцевому рівні, діючи у рамках національного законодавства і ґрунтуючись на загальнонаціональних концепціях охорони правопорядку поза боротьбою з кримінальною злочинністю. Водночас їй мають бути надані повноваження і самостійність у прийнятті управлінських рішень під час реалізації заходів з охорони публічного порядку і профілактики правопорушень у територіальних громадах [14, с. 99].

В. Дубовик оминає увагою питання визначення поняття «муніципальна поліція», натомість надає визначення поняттю «муніципальна охорона права», розуміючи такою правомірну діяльність органів та посадових осіб, що представляють територіальні громади та їхні об'єднання, спрямовану на усунення порушень верховенства права і встановлення правового порядку на відповідній території [15, с. 11].

А. Кононов застосовує поняття «муніципальні органи охорони громадського порядку», яким позначає правоохоронні формування, що створюються органами місцевого самоврядування, їм підлеглі і підконтрольні, фінансуються із коштів місцевого бюджету, покликані захищати в межах встановленої компетенції на територіях муніципальних утворень, що обслуговуються, життя, здоров'я, права і свободи громадян, інтереси населення відповідної території, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань [16, с. 132].

Аналіз наукових позицій щодо визначення поняття «муніципальна поліція» дозволяє зробити деякі висновки. По-перше, попри використання авторами різних суміжних категорій, їхнє змістовне навантаження збігається. Інші ж категорії є синонімічними та їх застосування зумовлено наявною термінологією в окремих нормативно-правових актах ще до реформування вітчизняної правоохоронної системи (перереформування міліції на поліцію). По-друге, відсутність адекватного законодавчого забезпечення діяльності муніципальної поліції сприяє неуніфікованості доктринальних поглядів таких принципів засад її функціонування, як підлеглість муніципальної поліції чи то МВС України, чи то безпосередньо органам місцевого самоврядування, озброєність чи неозброєність таких підрозділів, а також широту завдань та функцій: або захист від усіх правопорушень незалежно від суспільної небезпечності, або винятково від деліктів.

Зважаючи на зазначене вище, пропонуємо розрізняти два основні наукові підходи щодо визначення поняття «муніципальна поліція»:

1) «державоцентристський» підхід, відповідно до якого з огляду на централізацію правоохоронної функції у державі працівники підрозділів муніципальної поліції перебувають у штаті МВС України і не перебувають у прямому підпорядкуванні місцевих рад, які лише зобов'язані забезпечити їхнє фінансування; структура, чисельність, керівництво, призначення співробітників, завдання, функції та повноваження формуються та затверджуються МВС України (А. Поклонський, А. Сергєєв та ін.);

2) «громадоцентристський» підхід, згідно з яким муніципальна поліція є виконавчим органом представницького органу місцевого самоврядування, йому підлеглим та підзвітним, утримується за рахунок коштів місцевого бюджету, а також створюється для здійснення правоохоронних функцій та функцій соціального забезпечення на певній території, що належить конкретній територіальній громаді (В. Басс, О. Волуйко, Т. Гудзь, А. Камінський, А. Кононов, С. Петков, В. Орлов та ін.).

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, вважаємо за можливе виокремити такі основні ознаки (характерні риси) муніципальної поліції у структурі органів публічної влади як новаторського органу правопорядку муніципального характеру:

1) її створення здійснюється відповідною місцевою радою як органу правопорядку у структурі її виконавчих органів;

2) фінансування її діяльності здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету;

3) її створення є правом, а не обов'язком територіальних громад;

4) підрозділи муніципальної поліції підконтрольні і підзвітні місцевим радам, однак нагляд за законністю їхньої діяльності здійснюється органами прокуратури;

5) основною метою її діяльності є захист та охорона різноманітних інтересів населення відповідної території, суспільства і держави від протиправних посягань, а також обслуговування членів територіальної громади у сфері громадського порядку (сервісна функція);

6) функціонує у тісній співпраці та взаємодії з іншими правоохоронними органами та органами публічної влади;

7) володіє необхідною для виконання покладених обов'язків системою знарядь та засобів;

8) компетенція і повноваження є чітко визначеними територіальними громадами відповідно до чинного законодавства;

9) до складу її входять винятково цивільні особи.

Отже, під муніципальною поліцією ми пропонуємо розуміти виконавчий орган публічної влади територіальної громади, який створюється органами місцевого самоврядування, підлеглий, підзвітний їм та фінансується з відповідного місцевого бюджету з метою захисту інтересів відповідної територіальної громади та їх обслуговування у сфері громадського порядку на території, що перебуває у віданні конкретного органу місцевого самоврядування, за умов тісної співпраці та взаємодії з іншими правоохоронними органами й органами публічної влади.

Список використаної літератури:

1. Проневич О.С. Діяльність муніципальної (місцевої) поліції/міліції в європейських державах: деякі теоретичні та організаційно-правові аспекти / О.С. Проневич // Право і суспільство. – 2009. – Вип. 4. – С. 3–11.
2. Орлов В.А. Територіальна громада – фундатор громадського порядку адміністративної одиниці / В.А. Орлов // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична». – 2014. – Вип. 4. – С. 193–204.
3. Барабашев Г.В. Местное самоуправление – трудное дитя России / Г.В. Барабашев // Местное самоуправление. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1996. – 360 с.
4. Губанов А.В. Полиция зарубежных государств: организационно-правовые основы, стратегия, тактика, кадровое обеспечение деятельности, международное полицейское сотрудничество / А.В. Губанов. – М. : Москов. акад. МВД России, 2001. – 220 с.
5. Орлов В.А. Сучасні проблеми становлення та розвитку муніципальної міліції в Україні / В.А. Орлов // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 442–444.
6. Головін А.П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.П. Головін. – К., 2004. – 212 с.
7. Сергєєв А.В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.В. Сергєєв. – Х., 2004. – 216 с.
8. Поклонський А.С. Адміністративно-правові основи утворення місцевої міліції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.С. Поклонський. – Х., 2008. – 212 с.

9. Камінський А.І. Становлення місцевої міліції в умовах реформування органів внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.І. Камінський. – К., 2008. – 18 с.
10. Гудзь Т.І. Муніципальна поліція як форма реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т.І. Гудзь. – Х., 2012. – 225 с.
11. Волуйко О.М. Адміністративно-правові засади діяльності муніципальної міліції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.М. Волуйко. – Дніпропетровськ, 2015. – 224 с.
12. Петков С.В. Громадський порядок: місце й роль місцевої міліції в протидії проступкам проти громадського порядку / С.В. Петков // Право та державне управління. – 2010. – № 1. – С. 44–55.
13. Басс В.О. Організаційно-правові засади створення місцевої міліції в Україні: порівняльний аналіз з діяльністю муніципальної поліції зарубіжних країн : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.О. Басс. – К., 2010. – 18 с.
14. Проневич О.С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз : [монографія] / О.С. Проневич. – Харків : НікаНова, 2011. – 509 с.
15. Дубовик В.Б. Муніципальні форми та механізми забезпечення охорони права в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В.Б. Дубовик. – Маріуполь, 2013. – 20 с.
16. Кононов А.М. Теоретические основы организации муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 / А.М. Кононов. – М., 2000. – 364 с.

Капитонова Н. В., Харченко Н. В. Муніципальна поліція: плюралізм наукових підходів

Исследованы доктринальные позиции относительно определения понятия «муниципальная полиция», выделены научные подходы к определению понятия «муниципальная полиция», предоставлено авторское определение понятия «муниципальная полиция», выделены основные признаки муниципальной полиции как инновационного муниципального органа правопорядка.

Ключевые слова: муниципальная полиция, муниципальная милиция, признаки муниципальной полиции, орган правопорядка, правоохранительный орган.

Kapitonova N. V., Kharchenko N. V. Municipal police: pluralism of scientific approaches

Studied doctrinal position on the definition of “municipal police”, singled out scientific approaches to the definition of “municipal police”, given the author’s definition of “municipal police”, singled out the main features of the municipal police as innovative municipal law.

Key words: municipal police, municipal police, signs municipal police, law enforcement, law enforcement.