

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 342.25

**Н. В. Капітонова**

здобувач кафедри теорії держави та права  
Національної академії внутрішніх справ

## ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

*Стаття присвячена дослідженню правових, організаційних й матеріально-технічних форм діяльності вітчизняної муніципальної поліції як новаторського муніципального органу правопорядку та розкриттю особливостей їх реалізації в практичній діяльності. Констатовано, що найбільш важливими для муніципальної поліції є такі правові форми як: установа, нормотворча, правозастосовча та контрольна.*

**Ключові слова:** муніципальна поліція, форми діяльності муніципальної поліції, правові форми діяльності муніципальної поліції, організаційні форми діяльності муніципальної поліції, матеріально-технічні форми діяльності муніципальної поліції

**Постановка проблеми.** Однією із головних причин низької ефективності виконання покладених на певні інституції завдань та реалізації функцій є не лише недосконалість їх організаційно-функціональної структури, а й, насамперед, недостатній рівень адаптованості форм їх діяльності до нових реалій сучасного державотворення, а також тих детермінант, що обумовили їх створення та функціонування.

Саме тому окреслення форм діяльності муніципальної поліції є важливим напрямом наукового пошуку, адже від їх адекватного переліку та правильного застосування забезпечується ефективність виконання покладених на цей підрозділ завдань та функцій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед вітчизняних та зарубіжних дослідників, які окреслювали окремі аспекти порушеної проблематики, є: В. Басс, Є. Білозьоров, Т. Гудзь, С. Гусарєв, 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. Сесемко, О. Тюріна, Р. Шай тощо.

**Метою статті** є визначення форм діяльності вітчизняної муніципальної поліції.

**Виклад основного матеріалу.** Спектр форм діяльності муніципальної поліції обумовлені такими факторами:

1) плюралізмом форм та методів діяльності правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування;

2) покладеними на муніципальну поліцію завдання та функції;

3) визначеною метою створення муніципальної поліції;

4) закріпленими повноваженнями (компетенцією) муніципальної поліції;

5) перманентним пошуком нових (удосконалених) форм та методів діяльності муніципальної поліції тощо.

Завдання та функції муніципальної поліції на сучасному етапі вимагають послідовного закріплення та реалізації діяльності щодо забезпечення громадського безпеки конкретної територіальної громади на підставі загальних засад здійснення правоохоронної діяльності. При цьому слід урахувувати місце та роль муніципальної поліції в структурі інших органів публічної влади, в суспільстві та державі в цілому, особливості організаційно-функціонального механізму реалізації правоохоронної функції муніципальною поліцією, новаторську філософію взаємовідносин між громадськими та державними інституціями, а також суспільством.

Забезпечення інтересів територіальної громади муніципальною поліцією неможливе без пошуку концептуально нових підходів щодо форм та методів їх діяльності, що обумовлені докорінною зміною сутності та змісту муніципальних органів правопорядку та органів місцевого самоврядування на засадах гуманізації, демократизації, децентралізації їх діяльності та

підвищення авторитету, партнерства та співробітництва між муніципальною поліцією та територіальною громадою, удосконалення форм, методів та засобів забезпечення інтересів територіальної громади тощо.

Аналіз наукових підходів щодо трактування поняття «форми діяльності» дозволяє дійти висновку, що здебільшого під формами діяльності органів публічної влади розуміють зовнішню сторону їх функціонування, тобто сукупність його однорідних дій, які здійснюються у певних організаційних рамках, визначених законодавством [1, с. 157], зовнішнє вираження однорідних дій, процедур, які здійснюють органи публічної влади, їх структурні підрозділи й посадові особи в процесі реалізації функцій і компетенції в правових і організаційних рамках [2; 3] тощо. Форми діяльності – це однорідна діяльність органів публічної влади, через які реалізуються їх функції та компетенція [4; 5].

Аналіз наукових позицій у сфері класифікації форм діяльності органів публічної влади дозволяє зробити висновок, що нині найбільш розповсюдженою є диференціація форм діяльності органів публічної влади на правові, організаційні й матеріально-технічні.

Отже, синтезуючи положення наукових розвідок у цій сфері, вважаємо за можливе визначити такі концептуальні засади.

1. Форми діяльності органів публічної влади залежно від характеру наслідків (отриманого результату) доцільно класифікувати на правові, організаційні й матеріально-технічні.

2. Правові форми діяльності пов'язані з виконанням юридично значущих дій у чітко визначеному законодавством порядку, результатом чого є видання акту, що має конкретні юридичні наслідки.

3. Організаційні форми діяльності не спричиняють юридичних наслідків.

4. Матеріально-технічні форми діяльності також не потребують спеціальних юридичних актів і відбуваються в порядку поточної роботи. Їх специфіка полягає в тому, що вони є зовнішнім проявом різних операцій матеріально-технічного характеру, які використовуються для забезпечення діяльності органів публічної влади.

5. Правові форми діяльності органів публічної влади поділяються на нормотворчу, правозастосовну, інтерпретаційну, установчу, контрольну та правоохоронну. Найбільш характерними для муніципальної поліції є такі право-

ві форми як: установча, нормотворча, правозастосовна та контрольна.

6. Кожна правова форма діяльності органів публічної влади складається із однорідних дій і операцій правового характеру, які у своїй сукупності утворюють певний процес, що характеризується особливими стадіями і провадженнями.

7. Матеріально-технічні та організаційні форми діяльності мають допоміжний характер при реалізації функцій і компетенції, забезпечуючи, обслуговуючи і фіксуючи заходи і дії органів публічної влади, їх підрозділів, посадових осіб.

8. Правові форми діяльності органів публічної влади існують у тісному зв'язку як між собою, так і з організаційними формами діяльності, які пов'язані зі здійсненням певних колективних чи індивідуальних дій органів і посадових осіб у межах чітких організаційних процедур, а також із матеріально-технічними формами, які виконують обслуговуючу, однак не менш важливу роль.

Спектр форм конкретного органу публічної влади обумовлений, як ми зауважували раніше, насамперед, метою, завданнями, функціями та компетенцією цього органу.

Аналіз положень законопроекту «Про муніципальну варту» дозволяє дійти висновку про невизначеність таких питань як функції, форми та методи діяльності муніципальної поліції в даному акті.

Попри закріпленість завдань муніципальної варті вважаємо за необхідне визначити в даному законопроекті й перелік функцій муніципальної поліції, адже хоча ці категорії тісно взаємопов'язані, вони не збігаються. Не є вірним їх як протиставлення, так й отожднення.

Окреслення форм та методів діяльності муніципальної поліції ускладнюються не лише відсутністю необхідного нормативно-правового регулювання у цій сфері, а й наявністю різних повноважень, завдань таких підрозділів в окремих регіонах країни.

Синтезуючи практику діяльності муніципальної поліції, що створена та функціонує в окремих вітчизняних містах, вважаємо за необхідне виокремити правові, організаційно-правові та матеріально-технічні форми діяльності.

Діяльність муніципальної поліції здійснюється в рамках тих форм, що визначені для них чинним законодавством. Слід зауважити, що ці форми тісно взаємопов'язані одна з одною, попри різний зміст. Більш того, кожна з них

містить у собі певні елементи іншої, причому іноді в такій пропорції, що їх розрізнення є доволі складним завданням. Зважаючи на плюралізм покладених завдань, муніципальна поліція виступає з однієї сторони правоохоронним органом, з другої – управлінським, з третьої – обслуговуючим. Отже, розглянемо більш детально кожну з зазначених вище форм.

Аналіз діяльності муніципальної поліції дозволяє констатувати, що найбільш характерними є такі правові форми як нормотворча, правозастосовна, установча та контрольна.

Так, нормотворча форма діяльності муніципальної поліції реалізується шляхом встановлення, зміни чи скасування відповідних рішень нормативного характеру у сфері правопорядку з метою забезпечення законності, охорони прав, свобод, законних інтересів територіальної громади.

Зокрема дана форма діяльності набула законодавчої регламентації згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», де визначено, що «виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання як скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень чи 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» [6].

Нормотворча форма діяльності муніципальної поліції може знаходити своє відображення також у розробці та ухваленні різноманітних місцевих програм і планів, направлених на забезпечення правопорядку відповідної територіальної громади. Так, найбільш популярними у цій сфері є певні комплексні програми профілактики злочинності та охорони громадського порядку як-от: Тернопільська районна комплексна програма профілактики злочинності та охорони громадського порядку на 2011-2015 роки [7], комплексна програма профілактики злочинності у м. Львові на 2016-2017 роки [8], комплексна Програма профілактики правопорушень у Харківській області на 2011-2015 роки [9] тощо.

Установча форма діяльності муніципальної поліції спрямована на структурні перетворення, зокрема в контексті створення певних підрозді-

лів, відділів, відділень, діяльність яких направлена у конкретному напрямі забезпечення законності і правопорядку. Адже нині наявні лише загальні вимоги щодо системи та структури муніципальної поліції: «До складу муніципальної варти входять: керівник, заступник керівника та службовці муніципальної варти» [10], «Кількість службовців муніципальної варти визначається відповідно радою міста обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, міст Києва та Севастополя, а також сільською, селищною, міською радою територіальної громади, утвореної внаслідок добровільного об'єднання, за умови дотримання співвідношення: не більше 10 службовців на 10 000 осіб, які постійно проживають на території юрисдикції відповідної місцевої ради» [10].

Установча форма діяльності знаходить свій прояв також у встановленні інших юридично значущих дій як прийняття присяги, ревізії знань співробітників тощо.

При реалізації функцій та завдань, покладених на муніципальну поліцію, широко використовується правозастосовна форма діяльності, що полягає у забезпеченні реалізації норм законів та підзаконних нормативно-правових актів за допомогою прийняття актів застосування права.

Правозастосовна форма реалізується через прийняття рішень індивідуального характеру, висновків і рекомендацій. В діяльності муніципальної поліції правозастосовна форма здійснюється шляхом ухвалення рішень з питань організаційної й поточної роботи, а також виконання законодавства України та рішень місцевих рад. Особливе місце належить укладанню договорів, на основі яких здійснюється охорона комунального чи індивідуального майна.

Деяко дискусійним вбачається питання повноважень муніципальної поліції у сфері складання протоколів про адміністративні правопорушення. Однак нині правозастосовна форма реалізації діяльності муніципальної поліції найбільш яскраво простежується саме при розгляді справ про адміністративне правопорушення шляхом винесення постанови по справі, що ухвалюється у формі рішення.

У проекті Закону України «Про муніципальну варту» також закріплено повноваження муніципальної варти щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення. Зокрема в ст. 15 даного законопроекту визначено, що «уповноважені на те посадові особи муніципаль-

ної варті мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення та розглядати справи про адміністративні правопорушення відповідно до закону» [10].

Однією з форм діяльності муніципальної поліції є контрольна, змістом якої є перевірка й нагляд за додержанням, виконанням та застосуванням законодавства України, а також правових приписів органів місцевого самоврядування на території конкретної муніципальної громади.

Аналіз практичної діяльності функціонуючих муніципальних підрозділів правопорядку дозволяє дійти висновку, що здебільшого контрольна форма їх діяльності реалізується через контроль за забезпеченням правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, за дотримання чинного законодавства про благоустрій, за чистотою вулиць, парків, скверів та прибудинкових територій, забезпечення охорони пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників, а також організацію торгівлі, громадського харчування та об'єктів сфери послуг тощо.

За підсумками контрольної діяльності муніципальної поліції місцеві ради можуть скасовувати акти виконавчих органів ради, які суперечать законодавству чи рішенням ради, можуть звернутися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, що обмежують права громад, повноваження органів місцевого самоврядування [11].

Отже, правові форми діяльності муніципальної поліції врегульовані нормами права, призводять до юридично значущих наслідків, здійснюється винятково в межах нормативно закріплених повноважень та фіксуються у відповідних документах, що мають офіційний характер та форму тощо.

Діяльність муніципальної поліції може бути реалізована і в неправових формах, що поділяються на організаційні й матеріально-технічні. Організаційна діяльність у цілому є допоміжною, спрямованою на створення нормальних умов для виконання покладених обов'язків. Вона здійснюється на основі чинного законодавства й у межах компетенції органу.

Серед основних організаційних форм діяльності муніципальної поліції як органу правопорядку провідне місце має, безумовно,

проведення бесід, прийом та розгляд звернень громадян, підприємств, установ та організацій, особистий прийом громадян, проведення рейдів, перевірок, оглядів на території міста тощо.

Аналіз стану практичної діяльності муніципальної поліції дозволяє констатувати, що найбільш ефективними формами роботи є: особисті прийоми громадян, звітність перед територіальною громадою, розгляд заяв і скарг громадян, проведення рейдів, перевірок та оглядів тощо.

Нині найбільш активно застосовуються також й такі форми взаємодії з територіальною громадою як «гарячі лінії» та он-лайн звернення на офіційних сайтах органів місцевого самоврядування в мережі Інтернет тощо.

Не менш вагому роль відіграють також й допоміжні організаційні форми діяльності муніципальної поліції як органу правопорядку: проведення координаційних та інших нарад, науково-практичних конференцій, прес-конференцій, інтерв'ю тощо.

Попри те, що організаційні форми мають допоміжну роль та не викликають жодних безпосередніх юридичних наслідків, однак вони мають вагомий вплив на кінцевий правовий результат.

До матеріально-технічних належить діловодство, розробка методичних рекомендацій та прогнозів, здійснення бухгалтерського та статистичного обліку, технічне забезпечення тощо.

**Висновки і пропозиції.** Розгляд форм діяльності муніципальної поліції дозволяє констатувати, що попри актуальність дане питання є нерозробленим та невизначеним у нормативно-правових актах, а також доктринальних дослідженнях. Здебільшого форми діяльності муніципальної поліції є частиною форм, що застосовуються й іншими органами публічної влади. Однак, зважаючи на ті завдання та функції, які покладені на муніципальну поліцію як орган правопорядку, мають певні особливості. Різноманітність функцій та завдань муніципальної поліції сприяють плюралізму форм їх діяльності, а також постійному пошуку нових форм чи удосконаленню «старих».

#### Список використаної літератури:

1. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/681/134>.
2. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [Підручник для студ. вищ. навч.

- закл.] / За ред. С. Г. Серьогіної . – Х. : Право, 2005. – 256 с.
3. Семко С. О. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис.... канд. юр. наук: 12.00.02 / Семко Світлана Олегівна. – Харків, 2011. – 237 с.
  4. 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.
  5. Муніципальне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
  6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
  7. Тернопільська районна комплексна програма профілактики злочинності та охорони громадського порядку на 2011-2015 роки : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://trrada.te.ua/196>.
  8. Комплексна програма профілактики злочинності у м. Львові на 2016-2017 роки : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www8.city-adm.lviv.ua>.
  9. Комплексна Програма профілактики правопорушень у Харківській області на 2011-2015 роки : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gov.lica.com.ua>.
  10. Про муніципальну варту : проект Закону України від 18 травня 2015 року : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

### **Капитонова Н. В. Формы деятельности муниципальной полиции Украины**

*Статья посвящена исследованию правовых, организационных и материально-технических форм деятельности отечественной муниципальной полиции как новаторского муниципального органа правопорядка и раскрытию особенностей их реализации в практической деятельности. Констатировано, что наиболее важными для муниципальной полиции есть такие правовые формы как: учредительная, нормотворческая, правоприменительная и контрольная.*

**Ключевые слова:** муниципальная полиция, формы деятельности муниципальной полиции, правовые формы деятельности муниципальной полиции, организационные формы деятельности муниципальной полиции, материально-технические формы деятельности муниципальной полиции.

### **Kapitonova N. V. Forms activity of municipal police of Ukraine**

*The article investigates the legal, organizational and logistical modalities domestic municipal police as innovative municipal law and reveal the characteristics of their implementation in practice. Stated that the most important for the municipal police have such legal form as a constituent, rule-making, enforcement and monitoring. On the whole spectrum of forms of the municipal police due to the following factors: pluralism of forms of law enforcement and local government; assigned to municipal police tasks and responsibilities; determined to create a municipal police; fixed power (competence) municipal police; permanent search for new (improved) forms and practices of municipal police and others.*

**Key words:** municipal police, shape of the municipal police, legal forms of municipal police, organizational forms of municipal police, logistical forms of municipal police.