

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КАПІТОНОВА НАТАЛІЯ ВОЛОДИМИРІВНА

УДК 351.746

**ДИСЕРТАЦІЯ
МУНІЦИПАЛЬНА ПОЛІЦІЯ В СТРУКТУРІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ
ВЛАДИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

12.00.01 «Теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень»
(081 – Право)

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії)

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **Н.В. Капітонова**

Науковий керівник **Завальний Андрій Миколайович**,
кандидат юридичних наук, доцент

Київ – 2017

АНОТАЦІЯ

Капітонова Н.В. Муніципальна поліція в структурі органів публічної влади: теоретико-правове дослідження. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» (081 – Право). – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2017.

Дисертацію присвячено дослідженню місця та ролі муніципальної поліції в структурі органів публічної влади. Окреслено стан вивчення муніципальної поліції в структурі органів публічної влади у вітчизняній і зарубіжній науці та визначено передумови формування та становлення вітчизняної муніципальної поліції в якості виконавчого органу місцевого самоврядування. Встановлено, що незважаючи на законодавче закріплення права територіальної громади створювати місцеві органи підтримки правопорядку, муніципальна поліція в структурі органів публічної влади на рівні комплексної монографічної праці є малодослідженим інституційно-правовим феноменом.

Окремі аспекти природи муніципальної поліції осмислюються в межах теоретико-історичних і галузевих юридичних досліджень. У загальнотеоретичних та історичних юридичних розвідках муніципальна поліція розглядається в контексті теоретико-правових та історико-правових засад правоохоронної системи, правоохоронної функції та правоохоронної діяльності. У конституційно-правових і муніципально-правових працях муніципальна поліція вивчається крізь призму конституційно-правових основ реалізації правоохоронної функції органів місцевого самоврядування, муніципальних форм і механізмів забезпечення охорони правопорядку. В адміністративно-правових дослідженнях розкривається адміністративно-правовий статус муніципальної поліції, її функції, завдання, форми та методи діяльності, особливості співробітництва з іншими правоохоронними органами тощо.

Відсутність ґрунтового загальнотеоретичного дослідження муніципальної поліції в структурі публічної влади зумовлює поняттєво-категоріальну невизначеність, використання як синонімічних різних словосполучень, а саме: «муніципальна поліція», «міська поліція», «міські формування з охорони громадського порядку», «місцеві органи правопорядку», «місцева поліція», «місцевобюджетна міліція» тощо.

Розкрито методологічну основу осмислення муніципальної поліції в структурі органів публічної влади крізь призму принципів наукового пізнання (об'єктивність, усебічність, обґрунтованість та історизм); методологічних підходів (системний, функціональний, інституційний); методів дослідження (загальні – порівняння, аналіз, синтез, абстрагування, узагальнення, моделювання; філософські – діалектичний, матеріалістичний; загальнонаукові – історичний, порівняльний, синергетичний; конкретнонаукові – формально-юридичний, порівняльно-правовий, соціолого-правовий).

Виокремлено два основні наукові підходи до розуміння природи муніципальної поліції в Україні: державоцентристський, який ґрунтується на ідеї централізації правоохоронної функції в державі, та громадоцентристський, що базується на позиції децентралізації функції забезпечення правопорядку.

Результати аналізу наукових праць з предмета дисертаційного дослідження дозволили виокремити та охарактеризувати ознаки муніципальної поліції. Це дало можливість визначити муніципальну поліцію як виконавчий орган місцевого самоврядування, що створюється місцевою радою, підконтрольний і підзвітний їй і фінансується з місцевого бюджету з метою забезпечення інтересів територіальної громади та її обслуговування у сфері підтримки правопорядку за умов тісної співпраці та взаємодії з іншими органами правопорядку.

Здійснено організаційно-функціональну характеристику муніципальної поліції в сфері діяльності органів публічної влади. Організаційно-функціональна побудова муніципальної поліції зумовлена насамперед характером покладених на неї завдань і функцій, на які у свою чергу впливають

такі чинники як особливості адміністративно-територіального устрою, економічний, політичний, демографічний стан країни, рівень правової культури населення, а також криміногенні, матеріально-технічні, географічні та інші характеристики певної територіальної громади. Муніципальна поліція у сфері підтримки правопорядку забезпечує адміністративну, профілактичну, виконавчу та сервісну функції, а також функцію соціального обслуговування населення. При цьому структура підрозділів муніципальної поліції визначається територіальним (місце виконання завдань і функцій, наприклад, райони міста) та змістовим (зміст завдань, приміром, протидія стихійній торгівлі, несанкціонованим забудовам тощо) критеріями.

Визначено особливості форм і методів діяльності муніципальної поліції. З'ясовано, що їх виокремлення зумовлено різноманітністю форм і методів функціонування органів правопорядку та органів місцевого самоврядування, а також метою створення, завданнями, функціями та повноваженнями муніципальної поліції. Численність завдань і функцій муніципальної поліції сприяють плюралізму форм і методів її діяльності та постійному пошуку нових чи вдосконаленню існуючих. Найбільш характерними для муніципальної поліції є правова, організаційна і матеріально-технічна форми діяльності. Основними методами діяльності муніципальної поліції є переконання і примус.

Розкрито стан нормативно-правового регулювання муніципальної поліції в структурі органів публічної влади. Нормативно-правове регулювання діяльності муніципальної поліції в системі органів місцевого самоврядування в Україні охоплює нормативно-правові акти різної юридичної сили – Конституцію, закони, постанови, укази, розпорядження, а також міжнародні договори та угоди, ратифіковані Україною в установленому порядку. На теперішній час відсутні чинні законодавчі акти, що чітко визначають загальні та особливі засади функціонування і діяльності муніципальної поліції в Україні.

Окреслено зарубіжний досвід функціонування муніципальної поліції. Встановлено, що муніципальна поліція в зарубіжних країнах є важливим елементом системи органів місцевого самоврядування. На теперішній час в

одних країнах правопорядок забезпечується державною поліцією, в інших – муніципальною поліцією, у третіх – державною та муніципальною поліцією одночасно. Залежно від цього варіюються завдання, повноваження, структура, джерела фінансування муніципальної поліції.

Запропоновано теоретичну модель побудови муніципальної поліції в Україні, яка ґрунтується на взаємозв'язку її завдань, функцій і структури, а також принципу паритетності з іншими державними та недержавними суб'єктами забезпечення правопорядку шляхом охорони та захисту інтересів територіальної громади. Структура муніципальної поліції має включати підрозділ соціального обслуговування та забезпечення благоустрою, підрозділ підтримки громадського порядку та підрозділ муніципального транспорту. Авторську модель побудови муніципальної поліції в Україні доречно запроваджувати у форматі пілотних проектів у практиці організації життєдіяльності обласних центрів і міст обласного значення.

Ключові слова: поліція, муніципальна поліція, правопорядок, громадський порядок, функції муніципальної поліції, форми діяльності муніципальної поліції, методи діяльності муніципальної поліції.

SUMMARY

Kapitonova N.V. Municipal police in the structure of public authorities: theoretical and legal research. – Qualifying scientific work on the manuscript.

Thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy in Law, specialty 12.00.01 «Theory and History of State and Law; History of Political and Legal Sciences» (081 – Law). – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2017.

Thesis presents comprehensive research of municipal police role and functions in the structure of public administration agencies. National and foreign scientific theories on municipal police functioning as local governance executive agency are outlined. It is identified that despite the provision of legislative framework for the right of territorial community to establish local agencies responsible for public order protection, municipal police as a structural unit of public administration agency is still a poorly studied institutional and legal phenomenon.

Separate aspects of municipal police functioning are presented within the boundaries of theoretical and specialized legal studies – therefore we are able to claim that municipal police is first of all characterized as law enforcement agency. A set of works on constitutional law provides justification for the statement that municipal police may be characterized as a legitimate «tool» for the local authority to ensure its law enforcement functions including public order protection. Administrative law, in its turn, clearly defines the administrative-legal status of municipal police with its tasks, functions, aims, methods and mechanisms of interaction with other law enforcement agencies.

All the abovementioned discrepancies stand for the absence of unified approved definition of municipal police causing synonymical controversy: «municipal police», «urban police», «public order protection units», «local law enforcement units», «local police», «district-funded militia» etc.

Methodological basis of municipal police concept identification as a public administration agency through the prism of scientific principles (objectivity, extensiveness, justifiability, evolution); methodological approaches (systemic,

functional, institutional); research methodology (general – comparison, analysis, synthesis, modeling, generalization, abstraction; philosophical – dialectic, materialistic; general – historical, comparative, synergetic; special – formal-legal, comparative-legal, sociological-legal).

Two key approaches to Ukrainian municipal police concept understanding are distinguished: state-oriented (based on idea of law enforcement function centralization) and community-oriented (based on idea of law enforcement function decentralization).

Results of scientific works analysis allowed to distinguish and characterize the features of municipal police – the executive agency of local governance established by the local council and fully subordinated to it, budget-funded and tasked to protect the interests of local community in the law enforcement sector maintaining tight cooperation and provision of relevant support to other law enforcement agencies and public administration bodies.

Thesis provides complete organizational characteristic of municipal police as structural unit of public administration. The functional structure of municipal police is formed due to delegated tasks influenced directly by a set of factors: administrative-territorial division, economic, political and demographic environment, citizens' compliance culture, local community profile (criminogenic rate, geographical location, budget etc). In the area of public order protection municipal police is responsible for accomplishing administrative, preventive, executive and servicing functions. Municipal police structure is defined by the territorial (exact location of deployment) and functional (specialization) criteria.

Forms and methods of municipal police activity are defined – these are distinguished in accordance with the diverse formats of law enforcement agencies and local governance bodies' functioning along with tasks, aims and authorities. Multiple tasks and functions delegated to municipal police explain the vibrant dynamics of its structure and methodology realized through constant search for optimized and improved mechanisms. Still, key methods of municipal police activity are limited to persuasion and constraining.

Statutory regulation of municipal police activity as public administration agency is characterized. Statutory regulation of municipal police activity as public administration agency in Ukraine covers all types and formats of legislative acts – the Constitution, laws, decrees, orders, resolutions, international agreements and covenants ratified by Ukraine according to the established procedure. Currently there are no operative laws which would clearly define the background for municipal police functioning in Ukraine.

Foreign experience of municipal police activity is analyzed. It is identified that municipal police in other countries is an important element of local governance system – in some states public order is protected by the state police, in other – by municipal, some countries delegate this responsibility to both. Therefore, authorities, competences, structure and financing sources may vary considerably.

Theoretical model of municipal police establishment in Ukraine is presented based on interconnection of its tasks, functions and structure along with principle of equality concerning other state and private public order protection units and agencies thus protecting the interests of local communities. Structure of municipal police must include the social support and maintenance unit, unit of public order protection and municipal transport department. Original model of Ukrainian municipal police should be implemented in the pilot project format starting with regional centers and medium-sized administrative units (towns and cities).

Keywords: police, municipal police, legal order, public order, municipal police functions, municipal police activity formats, methods of municipal police activity.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ,

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Капітонова Н. В. Становлення муніципальної поліції Великобританії. *Часопис Київського університету права*. 2016. Вип. 3. С. 417–420.
2. Капітонова Н. В. Місце в державній поліцейській системі муніципальної поліції Франції. *Держава і право: Збірник наукових праць. Серія Юридичні науки*. 2016. Вип. 73. С. 172–183.
3. Kapitonova N. Police activities' management in Great Britain and France: comparative analysis. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2016. Вип. 4 (101). С. 234–243.
4. Капітонова Н. В., Харченко Н. П. Муніципальна поліція: плюралізм наукових підходів. *Держава та регіони: Серія «Право»*. 2017. Вип. 1. С. 14–18.
5. Капітонова Н. В. Форми діяльності муніципальної поліції України. *Держава та регіони: Серія «Право»*. 2017. Вип. 2. С. 4–8.
6. Капітонова Н. В. Муніципальні органи правопорядку та правоохоронні органи: аспекти співвідношення. *Jurnalul Juridic National: Teorie si Practica*. 2017. № 2 (24). С. 22–26.
7. Капитонова Н. В. Теоретическая модель построения муниципальных органов правопорядка в Украине. *Leges Se Viata*. 2017. № 5/2 (305). С. 59–62.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Капітонова Н. В. Типологія сучасних національних систем і тенденції їх розвитку. *Правоохоронна та правозахисна діяльність поліції в умовах формування громадянського суспільства в Україні: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 9 квіт. 2016 р.)*. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 57–61.
9. Капітонова Н. В. Поліція в демократичній державі. *Реформування інститутів права і держави: теоретичні та практичні підходи: матеріали міжнар. юридич. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Київ, 20 квіт. 2016 р.)*. Київ, 2016. С. 111–114.

10. Капітонова Н. В. Соціальний контроль як принцип діяльності муніципальної поліції. *Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 14–15 жовт. 2016 р.). Одеса: Причорноморська фундація права. 2016. С. 9–13.

11. Капитонова Н. В. Муниципальная полиция Украины: современное состояние и пути усовершенствования. *Актуальные вопросы современной юридической науки: теория, практика, методика*: материалы междунар. заочн. научн. конф. (г. Могилев, 19 мая 2017 г.). Могилев: Могилев. институт МВД, 2017. С. 214–217.

12. Капітонова Н. В. Функції правоохоронних органів. *Правоохоронна діяльність: історія, сучасний стан, перспективи розвитку (присвячена пам'яті видатного науковця О.Ф. Граніна)*: матеріали наук.-практ. конф. (м. Київ, 2 черв. 2016 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 166–168.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	13
ВСТУП.....	14
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В СТРУКТУРІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	24
1.1 Стан дослідження муніципальної поліції в структурі органів публічної влади.....	24
1.2 Методологічна основа дослідження муніципальної поліції в структурі органів публічної влади	40
1.3 Муніципальна поліція в структурі органів публічної влади як об’єкт дослідження.....	54
Висновки до розділу 1	76
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В СТРУКТУРІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	80
2.1 Організаційно-функціональна характеристика муніципальної поліції в сфері діяльності органів публічної влади	80
2.2 Форми та методи діяльності муніципальної поліції.....	105
2.3 Нормативно-правове регулювання діяльності муніципальної поліції	121
Висновки до розділу 2	143
РОЗДІЛ 3. МОДЕЛІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В СТРУКТУРІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНІ ПЕРСПЕКТИВИ	147
3.1 Зарубіжний досвід функціонування муніципальної поліції в структурі органів публічної влади	147
3.2 Теоретична модель побудови муніципальної	

поліції в Україні	172
Висновки до розділу 3	183
ВИСНОВКИ	187
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	193
ДОДАТКИ.....	220

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ГУМВС	–	Головне управління Міністерства внутрішніх справ
ДНД	–	добровільна народна дружина
ЗУНР	–	Західноукраїнська Народна Республіка
КУпАП	–	Кодекс України про адміністративні правопорушення
МВС	–	Міністерство внутрішніх справ
ММКП	–	Мукачівське міське комунальне підприємство
ОВС	–	органи внутрішніх справ
СРСР	–	Союз Радянських Соціалістичних Республік
ТС	–	Тимчасова споруда торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення для здійснення підприємницької діяльності
УМВС	–	Управління Міністерства внутрішніх справ
УНР	–	Українська Народна Республіка

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Незмінний шлях до децентралізації влади в Україні передбачає кардинальні зміни та системне реформування багатьох сфер суспільного життя. Конституційна, адміністративна та муніципальна реформи потребують переосмислення місця та ролі місцевого самоврядування в особі територіальної громади як важливого елемента демократичної держави. Зарубіжний досвід підтверджує, що розбудова громадянського суспільства супроводжується створенням сил правопорядку, максимально наближених до населення, які найбільш повно враховують потреби жителів територіальної громади, активно взаємодіють з ними та функціонують у їхніх інтересах. При цьому в світі існують різні моделі побудови місцевих органів публічної влади, що безпосередньо впливають на концепцію організації та функціонування муніципальної поліції. Остання може бути створена в системі виконавчих органів місцевого самоврядування.

Незважаючи на те, що в чинній Конституції України закріплено право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення, наразі тривають гострі дискусії щодо можливостей територіальної громади підтримувати правопорядок на території, що знаходиться у відданні певного органу місцевого самоврядування. У зв'язку з цим вивчення теоретико-правових засад функціонування та розвитку муніципальної поліції в структурі органів публічної влади має важливе значення для успішного вирішення нагальних проблем, пов'язаних з передачею від місцевих органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсних можливостей тощо. Тим більше, що необхідність утворення та розвитку муніципальної поліції зумовлена впровадженням нової парадигми правоохоронної політики, яка має відповідати інтересам демократичної, соціальної, правової держави та

громадянського суспільства.

Теоретико-методологічною основою дисертації є науковий доробок вітчизняних і зарубіжних правознавців різних історичних періодів. Так, осмисленню історико-правових і теоретико-правових аспектів правоохоронної діяльності, правоохоронної системи та правоохоронних органів присвятили наукові праці М.Ю. Бурдін, Є.В. Білозьоров, Є.О. Гіда, С.Д. Гусарєв, В.А. Довбня, Є.С. Дурнов, А.М. Завальний, А.М. Кучук, О.В. Нестерцова-Собакарь, П.В. Онопенко, В.М. Петровський, Т.О. Пікуля, О.О. Самойленко, О.Д. Тихомиров, О.В. Тюріна, В.Г. Фатхутдінов, Р.Я. Шай та ін. Вивчення конституційно-правових засад реалізації правоохоронної функції органів місцевого самоврядування, муніципальних форм і механізмів забезпечення та підтримки правопорядку здійснено в роботах О.В. Батанова, В.Б. Дубовика, Т.І. Гудзь, Б.В. Калиновського, Н.В. Камінської, В.В. Кравченка, А.М. Колодія, А.Є. Шевченка та ін. Адміністративно-правовий статус муніципальної поліції, завдання, функції, форми та методи її діяльності, особливості співробітництва з правоохоронними органами стали предметом дослідження В.О. Басс, І.В. Зозулі, А.І. Камінського, Я.М. Когута, Ю.С. Назара, А.С. Поклонського, О.С. Проневича, А.В. Сергєєва, К.В. Сесемка та ін.

Водночас сучасний стан опрацювання проблематики муніципальної поліції не в повній мірі відповідає потребам її формування та розвитку в Україні, а також удосконаленню правового регулювання в цій сфері. Чітко не вироблено дефініцію муніципальної поліції, не в повній мірі з'ясовано та розкрито її завдання, функції, повноваження, структуру, форми і методи діяльності, місце та роль у системі органів місцевого самоврядування. Недостатньо уваги приділено вивченню зарубіжного досвіду формування та розвитку муніципальної поліції в структурі органів публічної влади, а також конструюванню теоретичної моделі муніципальної поліції в Україні з урахуванням факторів впливу на організаційно-функціональну побудову останньої. Крім того, на теперішній час у зв'язку з відсутністю чіткого законодавчого порядку утворення та діяльності муніципальної поліції в

окремих містах України створено спеціальні муніципальні підрозділи, завданням яких є підтримка правопорядку на території певної територіальної громади. Однак найменування, порядок утворення, повноваження, організаційно-функціональна структура, підпорядкування та характер взаємодії з іншими державними та недержавними інституціями залишаються неуніфікованими.

Таким чином, незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених осмисленню різних аспектів сутності муніципальної поліції, поза межами наукового інтересу залишилося комплексне дослідження теоретико-правових засад утворення та функціонування муніципальної поліції, а також визначення її місця в структурі органів публічної влади, що є свідченням актуальності обраної теми дисертації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Тема дисертації відповідає Основним науковим напрямам та найважливішим проблемам фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук на 2014 – 2018 рр., затвердженим постановою Президії Національної академії наук України від 20 грудня 2013 р. № 179 (п. 3.4.2.5), Перспективним напрямом кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, затвердженим рішенням Президії Національної академії наук України від 18 жовтня 2013 р. № 86/11. Тема дисертації затверджена на засіданні вченої ради Національної академії внутрішніх справ (протокол № 7 від 29 березня 2016 р.) і включена до переліку тем дисертаційних досліджень Національної академії правових наук України (реєстр. № 37, 2016 р.).

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційного дослідження є узагальнення теоретико-правових знань про сутність і зміст муніципальної поліції в структурі органів публічної влади, проблеми її нормативно-правового визначення та практичної діяльності, формулювання пропозицій щодо подальшого вдосконалення вітчизняного законодавства в цій сфері.

Для досягнення цієї мети сформульовано такі *завдання*:

- визначити стан наукової розробки та розкрити зміст джерел дослідження муніципальної поліції в структурі органів публічної влади;
- окреслити та обґрунтувати методологічні засоби теоретико-правового осмислення муніципальної поліції в структурі органів публічної влади;
- за результатами аналізу й узагальнення загальнотеоретичних і галузевих досліджень виокремити підходи до розуміння природи муніципальної поліції, з'ясувати ознаки та сформулювати дефініцію останньої;
- здійснити організаційно-функціональну характеристику муніципальної поліції в структурі органів публічної влади;
- визначити особливості форм і методів діяльності муніципальної поліції;
- розкрити стан нормативно-правового регулювання муніципальної поліції в структурі органів публічної влади;
- окреслити зарубіжний досвід організації та функціонування муніципальної поліції в структурі органів публічної влади;
- запропонувати теоретичну модель побудови муніципальної поліції в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері забезпечення правопорядку органами публічної влади.

Предметом дослідження є теоретико-правова характеристика муніципальної поліції в структурі органів публічної влади.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить сукупність принципів наукового пізнання, методологічних підходів і методів наукового дослідження, використання яких забезпечило достовірність та обґрунтованість результатів наукового пошуку. З урахуванням особливостей предмета, мети та задач дисертаційне дослідження ґрунтується на таких принципах наукового пізнання як об'єктивність, усебічність, обґрунтованість та історизм.

Поряд з принципами наукового пізнання важливу роль у вивченні муніципальної поліції в якості виконавчого органу місцевого самоврядування відіграли такі методологічні підходи: системний – дозволив розглянути

муніципальну поліцію, з одного боку, як систему, що має чітко визначені та взаємопов'язані структурні елементи, які зумовлюють зміст і характер її повноважень і діяльності, а з іншого – як складову системи органів місцевого самоврядування (підрозділи 1.3, 2.1); функціональний – сприяв визначенню функцій муніципальної поліції, підстав її виокремлення серед інших органів місцевого самоврядування (підрозділи 2.1, 2.2); інституційний – надав можливість обґрунтувати практичну доцільність та ефективність реалізації муніципальною поліцією соціальних функцій у сучасному суспільстві (підрозділи 2.2, 3.1).

Діалектичний метод використано для виявлення взаємозв'язку муніципальної поліції з іншими органами публічної влади, а також особливостей її виникнення, становлення, трансформації, перспектив подальшого розвитку (підрозділи 1.3, 2.3, 3.2); структурно-функціональний метод – у ході здійснення організаційно-функціональної характеристики муніципальної поліції в сфері діяльності органів публічної влади (підрозділ 2.1); класифікаційний метод – під час розкриття стану опрацювання муніципальної поліції в структурі органів публічної влади та окреслення методології дослідження (підрозділи 1.1, 1.2); формально-юридичний метод – з метою вивчення особливостей нормативно-правового регулювання діяльності муніципальної поліції (підрозділ 2.3); порівняльно-правовий метод – для аналізу іноземного досвіду організації та функціонування муніципальної поліції і зарубіжного законодавства в цій сфері (підрозділ 3.1).

Нормативну основу дисертації становить чинне законодавство України та законопроекти з питань регулювання суспільних відносин у сфері діяльності муніципальної поліції. Для розробки пропозицій з удосконалення правового регулювання діяльності муніципальної поліції в Україні використано законодавство країн-членів Організації Об'єднаних Націй.

Емпіричну базу дослідження становлять дані, отримані під час анкетування 200 громадян України, на території проживання яких утворено та функціонують муніципальні підрозділи з підтримки правопорядку в межах

території громади, для з'ясування думки респондентів щодо ефективності діяльності цих підрозділів, а також статистичні дані, акумульовані Державною службою статистики України, Асоціацією міст України, відомості, що містяться на офіційних електронних веб-сайтах органів місцевого самоврядування України.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є одним з перших у вітчизняному правознавстві комплексним дослідженням теоретико-методологічних і правових проблем організації та функціонування муніципальної поліції в структурі органів публічної влади. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень, зокрема:

вперше:

– виокремлено основні наукові підходи до розуміння природи муніципальної поліції в Україні: 1) державоцентристський підхід, відповідно до якого у зв'язку з централізацією правоохоронної функції в державі працівники муніципальної поліції знаходяться у штаті Міністерства внутрішніх справ України та не перебувають у прямому підпорядкуванні місцевих рад, які лише зобов'язані забезпечувати їх фінансування; 2) громадоцентристський підхід, згідно з яким муніципальна поліція є виконавчим органом місцевого самоврядування, підконтрольна та підзвітна місцевій раді, утримується за рахунок коштів місцевого бюджету, а також створюється для здійснення функції підтримки правопорядку і функції соціального забезпечення на певній території, що належить територіальній громаді;

– з урахуванням об'єктивних чинників запропоновано теоретичну модель побудови муніципальної поліції в Україні через призму взаємозв'язку її завдань, функцій і структури (підрозділ соціального обслуговування та забезпечення благоустрою, підрозділ підтримки громадського порядку та підрозділ муніципального транспорту), а також взаємодії з іншими державними та недержавними суб'єктами забезпечення правопорядку шляхом охорони та захисту інтересів територіальної громади;

удосконалено:

– методологічний інструментарій сучасних досліджень наукової проблематики муніципальної поліції в структурі органів публічної влади, на підставі чого обґрунтовано доречність та ефективність застосування комплексної методології, яка базується на гармонійному поєднанні принципів наукового пізнання, методологічних підходів і методів наукового пошуку;

– теоретичне уявлення про муніципальну поліцію на основі диференційованого виокремлення та розкриття її ознак. Уточнено дефініцію муніципальної поліції, під якою запропоновано розуміти виконавчий орган місцевого самоврядування, що створюється місцевою радою, підконтрольний і підзвітний їй і фінансується з місцевого бюджету з метою забезпечення інтересів територіальної громади та її обслуговування у сфері підтримки правопорядку за умов тісної співпраці та взаємодії з іншими органами правопорядку;

– характеристику форм (правові, організаційні, матеріально-технічні) та методів (переконання, примус) діяльності муніципальної поліції в межах її повноважень як виконавчого органу місцевого самоврядування;

дістало подальшого розвитку:

– систематизація наукових джерел з проблематики муніципальної поліції в структурі органів публічної влади на основі використання поряд з іншими таких критеріїв як вид наукового дослідження, його предметна спрямованість, на підставі чого виокремлено та охарактеризовано групи праць теоретико-історичного та галузевого (конституційного, муніципального й адміністративного) змісту;

– пропозиція стосовно того, що створення та розвиток вітчизняної муніципальної поліції має враховувати норму ст. 7 Конституції України, в якій закріплюються засади громадівської концепції місцевого самоврядування;

– система наукових знань про особливості організаційно-функціональної побудови муніципальної поліції, що включає характеристику її завдань і функцій (правоохоронну, соціальну, профілактичну, виконавчу, сервісну та інші), структуру підрозділів (за територіальним і змістовим критеріями), а

також внутрішню організацію муніципальної поліції;

– наукове обґрунтування необхідності коригування на законодавчому рівні статусу муніципальної поліції, а також потреби у прийнятті змін і доповнень до законодавства стосовно уніфікації утворення, організації, підпорядкування, повноважень, підготовки кадрів підрозділів муніципальної поліції в системі виконавчих органів місцевого самоврядування;

– наукове положення стосовно зарубіжного досвіду організації та функціонування муніципальної поліції в структурі органів публічної влади, що дало підстави виокремити загальне й особливе в діяльності іноземних і вітчизняних муніципальних органів підтримки правопорядку. При цьому встановлено, що на модель побудови муніципальної поліції в зарубіжних країнах впливає конституційно закріплена концепція організації місцевої публічної влади.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що в дисертації сформульовано й обґрунтовано наукові положення, які дозволяють розширити теоретико-правове уявлення про муніципальну поліцію в структурі органів публічної влади, а отже, сприятимуть процесу децентралізації влади та реформуванню місцевого самоврядування в Україні. Основні результати дослідження, що представлено в дисертації, використано в:

правотворчій діяльності – для вдосконалення нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері забезпечення правопорядку, розроблення та затвердження законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, а також з метою гармонізації вітчизняного законодавства в цій сфері з міжнародно-правовими стандартами (акт впровадження Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 18 квітня 2017 р.);

правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності функціонування та взаємодії муніципальної поліції з іншими органами місцевого самоврядування, місцевими органами державної виконавчої влади й органами правопорядку (акт впровадження Управління превентивної діяльності Головного управління Національної поліції в Київській області від 17 березня

2017 р.);

освітньому процесі – для підготовки навчально-методичних матеріалів і викладання таких навчальних юридичних дисциплін як «Теорія держави та права», «Муніципальне право», «Адміністративне право», «Адміністративна діяльність» (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 10 травня 2017 р.).

Особистий внесок здобувача. Сформульовані в дисертації наукові положення, які відображають наукову новизну дослідження, розроблені автором особисто. Для аргументації окремих наукових положень використано праці інших учених, на які є відповідні посилання. У співавторстві опубліковано одну наукову статтю, в якій внесок здобувача полягає в характеристиці плюралізму наукових підходів до осмислення муніципальної поліції в структурі органів публічної влади.

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення дисертації обговорено на засіданнях кафедри теорії держави та права Національної академії внутрішніх справ, а також оприлюднено на п'яти науково-практичних конференціях: «Реформування інститутів права і держави: теоретичні та практичні підходи» (м. Київ, 20 квітня 2016 р.); «Правоохоронна та правозахисна діяльність поліції в умовах формування громадянського суспільства в Україні» (м. Київ, 9 квітня 2016 р.); «Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення» (м. Одеса, 14 – 15 жовтня 2016 р.); «Правоохоронна діяльність: історія, сучасний стан, перспективи розвитку» (м. Київ, 2 червня 2016 р.); «Актуальные вопросы современной юридической науки: теория, практика, методика» (м. Могильов, 19 травня 2017 р.).

Структура та обсяг дисертації зумовлена метою та задачами дослідження. Робота складається з анотації державною та англійською мовами, списку публікацій здобувача за темою дисертації, вступу, трьох розділів, що об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (258 найменувань на 27 сторінках) і п'ятих додатків (на 17 сторінках).

Загальний обсяг дисертації становить 236 сторінок, з них основного тексту – 192 сторінки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В СТРУКТУРІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1.1 Стан дослідження муніципальної поліції в структурі органів публічної влади

Дисертаційне дослідження є однією з перших загальнотеоретичних наукових праць, в якій здійснено спробу розкрити особливості муніципальної поліції в структурі органів публічної влади, а тому слід зауважити про відсутність значного масиву літератури з цієї проблематики.

Зважаючи на міждисциплінарний характер предмета дисертаційної роботи, особливу увагу буде приділено галузевим науковим розвідкам. Тим більше, що тривалий час проблема муніципальної поліції переважно розглядалась у межах галузевих юридичних наук, де розкривались окремі аспекти порушеної проблематики, що відповідають їх предмету та методологічному інструментарію. З огляду на це, розгляд наукової розробленості теми дослідження здійснюватиметься шляхом окреслення тих наукових джерел, де розкрито концептуальні засади порушеної проблематики, акцентуючи увагу здебільшого на монографічних роботах. До того ж, зазначені джерела слід класифікувати за галузевим і хронографічним критеріями.

Обраний нами підхід має сприяти системному, всебічному та об'єктивному розкриттю загальнотеоретичних засад муніципальної поліції в структурі органів публічної влади. Аналіз наукової літератури в цій сфері дозволяє констатувати, що здебільшого проблематика сутності муніципальної поліції в розглядалася фахівцями теорії держави та права, конституційного права, муніципального права й адміністративного права.

У межах загальнотеоретичних розвідок порушена проблематика здебільшого розглядається в контексті дослідження історичних і теоретико-правових засад правоохоронної системи, правоохоронної функції держави, місця органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів у механізмі держави. Зокрема одним з перших ідею створення муніципальної міліції як елемента децентралізації в системі Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) та реальну базу для виконання місцевими органами самоврядування своєї правоохоронної функції було висунуто С.Д. Гусарєвим у 1994 р. [1, с. 112] Серед основних детермінант муніципалізації міліції дослідник убачає нездатність її органів у сучасному вигляді протидіяти росту злочинності та забезпечити особисту і суспільну безпеку, поряд з цим, в умовах розвитку самоврядування, переходу до новітніх методів господарювання життя наполегливо пропонує введення принципово інших підходів організації міліції, які б відповідали не лише новітнім соціальним і економічним механізмам функціонування суспільства та держави, а також і політичним процесам, зміцнюючи народовладдя та демократію [1, с. 54]. Місце та роль ж муніципального органу правопорядку в структурі інших органів публічної влади, завдання, функції, повноваження, структурна організація тощо не стали предметом уваги науковця, враховуючи інші акценти його наукових пошуків.

У подальшому в межах спеціальності 12.00.01 окремі аспекти предмета нашого наукового пошуку було порушено О.О. Самойленком, який присвятив дисертаційне дослідження проблемам становлення, розвитку і функціонування київської міської поліції, правового регулювання її діяльності, матеріально-технічного і кадрового забезпечення та практики організації охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю в період середини XIX – на початку XX ст. Автор розкрив структуру київської міської поліції, її компетенцію, нормотворчість, основні напрями діяльності, організаційно-штатні зміни, принципи комплектування особового складу, форми та методи роботи [2].

Реформування вітчизняної правоохоронної системи сприяло актуалізації

теоретико-правових досліджень, присвячених розгляду особливостей системи правоохоронних органів України та зарубіжних країн, виявленню недоліків і напрямів удосконалення реалізації правоохоронної функції держави.

Адже діяльність у визначеному напрямі може бути успішною лише в тому випадку, якщо крім вітчизняного досвіду до уваги буде братися і досвід зарубіжних країн щодо створення та функціонування муніципальної поліції, вивчення історичного досвіду, впровадження сучасних моделей організації місцевих органів правопорядку [3, с. 432].

Так, О.В. Тюріна підготувала дисертаційне дослідження з метою виявлення загального та особливого в організації і функціонуванні систем правоохоронних органів Німеччини, Франції, Англії, США задля визначення можливостей використання позитивного досвіду організації і функціонування систем правоохоронних органів інших держав для України [4, с. 5].

Проведений аналіз організаційно-функціональної побудови систем правоохоронних органів Німеччини, Франції, Англії та США дозволив досліднику запропонувати низку напрямів удосконалення вітчизняної правоохоронної системи шляхом використання зарубіжного позитивного досвіду, серед яких й організація та функціонування муніципальної поліції. О.В. Тюріна стверджує, що для її ефективної діяльності в Україні необхідно вирішити низку організаційно-правових проблем, що стосуються, зокрема реформування відповідного законодавства, розв'язання питання стабільних фінансових надходжень до місцевих бюджетів тощо [4, с. 14]. Попри актуальність висунутої О.В. Тюріною пропозиції стосовно створення муніципальної поліції в Україні, конкретні теоретико-методологічні засади її побудови не досліджувалися в межах цієї наукової розвідки, адже не були предметом її наукового пошуку.

У подальшому окремі аспекти порушеної проблематики було розглянуто в межах дисертаційної роботи Т.О. Пікулею, яка акцентувала увагу на недостатньому вивченні вітчизняними науковцями організаційно-правового механізму реалізації правоохоронної функції державними та недержавними

суб'єктами правоохорони, процесу соціалізації організації та функціонування правоохоронних органів, налагодження їх тісної взаємодії з недержавними правоохоронними структурами та населенням країни [5, с. 7].

Проведений аналіз досвіду зарубіжних країн побудови правоохоронної системи, а також, беручи за критерій забезпечення правопорядку в певній сфері суспільних відносин, класифікацію злочинів у Кримінальному кодексі України та адміністративних правопорушень у Кодексі України про адміністративні правопорушення, в інших законах України, характер і цінності об'єкта посягання, дозволив досліднику запропонувати певну систему правоохоронних органів України, що охоплює й підрозділи муніципальної поліції [5, с. 13]. Водночас відмінності цього підрозділу від інших підрозділів з охорони громадського порядку та забезпечення правопорядку, місце в системі інших правоохоронних органів Т.О. Пікулею детально не розглядалися.

Поряд з гострими науковими дискусіями щодо системи правоохоронних органів у механізмі держави не менш жваві обговорення серед науковців викликають й питання функцій, які виконує той чи інший правоохоронний орган. Особливо неоднозначним у сучасній юридичній доктрині є визначення змісту правоохоронної функції держави, суб'єктів, методів і форм її реалізації. Саме тому значну низку теоретико-правових досліджень було присвячено окресленню особливостей правоохоронної функції, визначенню відмінностей цієї функції від інших основних напрямів діяльності держави.

Одним з перших зміст та особливості реалізації правоохоронної функції спробував розкрити П.В. Онопенко. Попри те, що муніципальна поліція в структурі органів публічної влади, не стала предметом уваги дослідника, особливо цінними є його наукові погляди стосовно системи правоохоронних функцій держави, правового статусу суб'єктів, форм і методів їх реалізації. Зокрема серед пропозицій щодо вдосконалення правового статусу суб'єктів реалізації правоохоронних функцій автором виокремлено необхідність законодавчого уточнення суб'єктів реалізації функції забезпечення правопорядку, деталізації прав та обов'язків місцевих органів влади і

недержавних суб'єктів, що приймають участь у реалізації правоохоронних функцій держави [6, с. 10].

Зважаючи на те, що історія формування та становлення правоохоронних органів України пов'язана з діяльності поліцейських органів Російської імперії останньої чверті XVII – початку XX ст., важливою є дисертаційна робота В.М. Петровського. Як слушно зауважує автор, об'єктивне вивчення однієї з основоположних складових поліцейської системи – міської поліції – зумовлює детальний розгляд її функцій, через які реалізовувалася переважна більшість рішень влади, що відображували волю панівної еліти. Без вивчення зазначеного інституту неможливо в повному обсязі, об'єктивно дослідити й оцінити таку функцію держави як охорона правопорядку, а також визначити ефективність її реалізації [7, с. 9]. У ході дослідження вчений висвітлив організаційно-правові основи діяльності одеської міської поліції, порядок комплектування особового складу, основні напрями, форми та методи діяльності, механізм взаємодії з іншими відомствами та місцевою владою [7, с. 11].

У свою чергу Є.С. Дурнов у своєму дослідженні присвяченому організаційно-правовим засадам діяльності міліції Української Народної Республіки (далі – УНР) у період Центральної Ради та Директорії (1917 – 1921 рр.) розглянув такий феномен як рух «Вільне козацтво» – добровільні міліцейсько-військові формування, які створювались для охорони правопорядку та оборони вольностей українського народу. Керівництво діяльністю цих організацій на місцях покладалося на відповідні органи місцевої влади, їх вимоги про допомогу з охорони порядку і спокою як для окремих козаків, так і для сотень, куренів, полків і кошів були обов'язковими [8, с. 14].

У подальшому порушена тематика була проаналізована крізь призму правоохоронної функції правової держави, зокрема в дисертаційній роботі Р.Я. Шай «Правоохоронна функція правової держави: теоретико-практичні аспекти». До головних правоохоронних функцій учений відносить такі як: 1) профілактична (профілактика правопорушень, що тягнуть за собою юридичну відповідальність у сфері публічного права); 2) захисна (захист життя,

здоров'я, прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб); 3) охорона громадського порядку, громадської безпеки й власності; 4) ресоціалізаційна (найбільше характерна для органів і служб у справах неповнолітніх, служб, що здійснюють адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі); 5) оперативно-розшукова; 6) розслідування злочинів; 7) судового розгляду справ; 8) розгляду справ про адміністративні правопорушення; 9) розгляду справ про фінансові та адміністративно-господарські правопорушення (тобто розгляд справ про адміністративні правопорушення, скоєні юридичними особами або громадянами-підприємцями); 10) виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання й досудового слідства та прокурорів [9, с. 14].

Попри те, що Р.Я. Шай осмислює систему правоохоронних органів як суб'єкта реалізації правоохоронної функції правової держави, принципи та наявні організаційно-правові форми здійснення правоохоронної функції в правовій державі, особливості координації правоохоронної діяльності в правовій державі, муніципальна поліція як виконавчий орган місцевого самоврядування не стали предметом уваги науковця. Автор виокремлює причини неефективності правоохоронної системи, зокрема зусилля правоохоронних органів, правовий статус яких надає їм відповідні права й зобов'язує вести активну боротьбу з порушниками закону, розпорошені, а результати роботи не відповідають вимогам часу. Правоохоронні органи часто обстоюють корпоративні, відомчі інтереси, не виявляючи ініціативи щодо співпраці та взаємодії. Дослідник пропонує вирішення наявних проблем правоохоронних органів не шляхом децентралізації правоохоронної системи, а винятково за допомогою посилення координації в управлінні правоохоронними органами [9, с. 15].

Побудова адекватної системи муніципальної поліції неможлива без врахування міжнародного досвіду в цій сфері, адже чимало розвинених країн мають доволі значний досвід утворення та функціонування ефективних муніципальних органів правопорядку. У зв'язку з цим цінною вбачається

загальнотеоретична дисертаційна робота Й.І. Горінецького, який визначив технології й закономірності процесу реформування правоохоронної системи в державах Центральної Європи після 1989 р., що призвели до формування нової сутності правоохорони як інституційно-юридичної системи, її напрями і засоби здійснення, а також законодавче й інституційне забезпечення підвищення ефективності поліцейських структур в умовах євроінтеграції. При цьому муніципальна поліція в структурі органів публічної влади не стала предметом дослідження науковця. Однак важливими є виокремлені характерні риси поліцейських структур центральноєвропейських держав, серед яких відокремлення поліції від системи органів виконавчої влади, попри здійснення нею деяких державно-управлінських функцій [10, с. 10] та пропозиція автора щодо доцільності запозичення цього досвіду в контексті реформування вітчизняної правоохоронної системи.

Як слушно зауважує І.В. Зозуля, вкрай небезпечно «переносити» зарубіжний досвід у практику реформування вітчизняних органів внутрішніх справ (далі – ОВС) без ретельного дослідження доречності та дієвості таких заходів, незважаючи на те, що постійно наголошують на необхідності запровадити європейську модель поліції [11, с. 177].

Саме тому зарубіжний досвід функціонування правоохоронної системи є предметом уваги значної кількості науковців. Так, європейський досвід правоохоронної діяльності шляхом компаративного дослідження з вітчизняною правоохоронною діяльністю було розглянуто в дисертаційній роботі І.А. Григоренко «Правоохоронна діяльність в Україні та Німеччині (порівняльно-правове дослідження)», де автор зауважила, що система державних правоохоронних органів, що сформувалася нині в Україні, визнана недосконалою як за структурою, так і функціонально. Її створювали ще за радянських часів, і лише частково вона трансформувалася впродовж останніх двадцяти років під впливом найрізноманітніших чинників. Поширення окремих видів злочинів сприяло створенню цілої низки служб в ОВС, зокрема підрозділів боротьби з торгівлею людьми, кіберзлочинністю, екологічної

міліції, але нововведення не мали системного характеру [12, с. 5].

Попри те, що муніципальна поліція не стала предметом вивчення вченого, конструктивними вбачаються виокремлені принципи правоохоронної (поліцейської) діяльності: 1) верховенство закону; 2) деполітизація; 3) демілітаризація; 4) децентралізація; 5) підзвітність і прозорість у роботі; 6) тісна співпраця з населенням і місцевими громадами (принцип «community policing»); 7) удосконалення професійної підготовки персоналу з одночасним скороченням його чисельності; 8) професійна етику [12, с. 11].

Муніципальна поліція як орган публічної влади має мати чітко визначені повноваження та регламентовану сферу діяльності, адже це запорука функціонування будь-якої правоохоронної інституції чи органу правопорядку. Незважаючи на це, на теперішній час відсутнє усталене визначення не лише понять «правоохоронна система», «правоохоронна функція», «правоохоронний орган», а й «правоохоронна діяльність». Здебільшого ці питання було розглянуто на рівні численних наукових статей [13; 14]. Однак уперше у вітчизняній юридичній літературі комплексне дослідження правоохоронної діяльності як виду державної діяльності, спрямованої на гарантування та охорону прав людини було здійснено В.Г. Фатхутдіновим [15].

Предмет нашої дисертаційної роботи не знайшов свого відображення в цій роботі, але, зважаючи на те, що функції муніципальної поліції корелюються з функціями окремих підрозділів поліції, то важливими для ознайомлення є виокремлені автором шляхи подолання практичних проблем діяльності правоохоронних органів при взаємодії громадянина та співробітника міліції.

Ми підтримуємо позицію дослідника, що точна регламентація повноважень працівників міліції у відносинах з громадянами є важливою гарантією не лише для громадян, але і для працівників міліції, оскільки подібні гарантії діють у двох напрямках: а) гарантуванні прав і свобод громадян; б) перешкодженні халатному відношенню або зловживанні повноваженнями самими їх суб'єктами [15, с. 12].

На належному нормативно-правовому забезпеченні як умові ефективності

правоохоронної діяльності акцентує увагу також й А.М. Кучук, який присвятив своє дисертаційне дослідження вивченню правоохоронної діяльності як фундаментальної категорії юридичної науки. Теоретико-правові засади муніципальної поліції в структурі органів публічної влади не стали предметом дослідження й цього науковця. Більше того, автор обґрунтовує недоцільність віднесення до правоохоронних інституцій громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону [16, с. 14].

Аналіз загальнотеоретичних наукових джерел, присвячених різним теоретико-правовим засадам місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства та елемента механізму держави [17; 18; 19; 20; 21; 22], дозволив зробити висновок, що муніципальна поліція не стала предметом уваги в цих наукових роботах. Однак ці праці є важливими в контексті розкриття загальнотеоретичних аспектів ролі місцевої публічної влади в утвердженні України як демократичної, соціальної, правової держави, формуванні громадянського суспільства, стану правового регулювання статусу та функціонування місцевої влади, моделей організації місцевого самоврядування, що склалися в муніципальній практиці, співвідношення державних органів та органів місцевого самоврядування тощо [17, с. 3].

Таким чином, дослідження стану загальнотеоретичних та історичних розвідок, присвячених муніципальній поліції в структурі органів публічної влади, дозволяє стверджувати, що муніципальна поліція в структурі публічної влади як предмет наукового розгляду є малодослідженим на рівні загальнотеоретичних та історичних розвідок. Здебільшого фахівці теорії держави та права, а також історії держави та права наголошують на необхідності утворення цього муніципального органу правопорядку без конкретизації його особливостей і місця в системі інших органів публічної влади. Окремі аспекти муніципальної поліції розглядаються переважно в контексті осмислення теоретико-правових засад правоохоронної системи, правоохоронної функції та правоохоронної діяльності, а також органів місцевого самоврядування.

Серед галузевих досліджень, які розкривають окремі аспекти предмета дисертаційної роботи, особливе місце займають конституційно-правові. Їх аналіз дозволив констатувати, що здебільшого порушена проблематика репрезентується крізь призму конституційно-правового статусу окремих органів публічної влади, зокрема й місцевого самоврядування як основоположного інститута громадянського суспільства, а також гарантій прав територіальної громади, конституційно-правових засад взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні, ролі конституційного ладу України у становленні та розвитку місцевого самоврядування, конституційних принципів місцевого самоврядування тощо.

Беручи до уваги те, що система органів публічної влади складається з сукупності установлених Конституцією та законами України органів державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, то конституційно-правові розвідки в контексті теми дослідження слід об'єднати на такі три групи: 1) дослідження, в яких визначаються загальні конституційно-правові засади органів державної влади [23; 24; 25; 26; 27]; 2) дослідження, в яких розкривається конституційно-правові особливості функціонування органів місцевого самоврядування, а також правоохоронної діяльності в системі державної влади України [28; 29; 30; 31; 32; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 39; 40; 41; 42; 43; 44]; 3) дослідження, в яких окреслюється конституційно-правові засади діяльності та статусу муніципальної поліції в системі органів місцевого самоврядування, муніципальні форми та механізми забезпечення права [45; 46].

Зважаючи на плюралізм конституційно-правових студій, вважаємо за необхідне акцентувати увагу саме на третій групі досліджень. Як ми зауважували вище, муніципальна поліція є недостатньо розробленою темою дослідження у вітчизняній юридичній доктрині. Саме тому особливості конституційно-правового статусу цього органу місцевого самоврядування розглядається в декількох конституційно-правових розвідках.

Першою такою роботою стало дисертаційне дослідження Ю.В. Кідрук

«Проблеми створення і діяльності місцевої міліції в Україні (адміністративно-правові та організаційні аспекти)», де автор приділив увагу проблемам функціонування місцевої міліції в Україні. Однак уперше конституційно-правові засади муніципальних органів правопорядку стали предметом осмислення Т.І. Гудзь у 2012 р. Автор проаналізувала сутність, правову природу, особливості муніципальної поліції та її значення в реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування. На переконання Т.І. Гудзь, однією з інституційних форм реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування є муніципальна поліція (місцева міліція) [45, с. 54]. Однак організаційно-правові моделі майбутньої місцевої міліції (муніципальної поліції) в Україні, її завдання та функції, особливості співробітництва з іншими правоохоронними органами так й не стали предметом уваги дослідника.

Деякі із зазначених вище питань було в подальшому розкрито в дисертаційному дослідженні В.М. Дубовика «Муніципальні форми та механізми забезпечення охорони права в Україні: проблеми теорії та практики». Зокрема автор проаналізував форми та механізми муніципальної охорони права за умов розбудови вітчизняної моделі місцевого самоврядування, дослідив еволюцію інститутів муніципальної охорони права, міжнародні стандарти такої охорони, законодавче та локальне правове забезпечення охоронних муніципальних механізмів, особливості програмного регулювання в таких процесах, специфіку взаємодії органів самоврядування з правоохоронними органами та громадськими структурами. Попри широкомасштабність порушених питань автором, деякі важливі аспекти діяльності та функціонування муніципальної поліції в Україні, як-от організаційно-правова модель майбутньої муніципальної поліції, не знайшли належного висвітлення науковцем. Це ще раз доводить актуальність обраної теми дослідження.

Таким чином, у межах конституційно-правових і муніципально-правових розвідок питанням природи муніципальної поліції в структурі органів публічної влади не приділяється достатньої уваги. Однак конституціоналістами окреслюються важливі ракурси цієї багатоаспектної проблематики, серед яких

особливості муніципальних форм і механізмів забезпечення охорони права, конституційно-правові засади діяльності муніципальної поліції як форми реалізації правоохоронної функції органами місцевого самоврядування.

Найбільшу низку робіт серед галузевих досліджень займають адміністративно-правові розвідки. Це пояснюється насамперед тим, що до предмета адміністративного права належить доволі значне коло однорідних суспільних відносин, що формуються: а) в ході державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям; б) у ході діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг; в) у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування; г) у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права; д) у ході застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність, щодо фізичних і юридичних осіб [47, с. 23].

Опрацювання адміністративно-правових робіт, присвячених окремим аспектам муніципальної поліції в структурі органів публічної влади, зумовив необхідність їх групування на: 1) праці, в яких розглядаються адміністративно-правові засади охорони громадського порядку та громадської безпеки [48; 49; 50]; 2) праці, в яких окреслюються адміністративно-правові засади діяльності органів публічної влади у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки [51; 52; 53; 54; 55; 56; 57]; 3) праці, в яких визначено адміністративно-правовий статус муніципальної поліції в сфері охорони громадського порядку

та громадської безпеки [58; 59; 60; 61; 62; 63; 64].

Варто зауважити, що чимало саме наукових праць, у яких визначено адміністративно-правовий статус муніципальної поліції в сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки. При цьому спектр питань, що розглядаються в межах цих робіт є досить плюралістичним.

Однією з перших розвідок такого спрямування стало дисертаційне дослідження К.В. Сесемка на тему: «Проблеми утворення і діяльності муніципальної міліції в Україні (адміністративно-правові та організаційні аспекти)», де автор уперше визначив об'єктивні передумови створення муніципальної міліції в Україні, основні напрями діяльності муніципальної міліції, а також адміністративно-правові та організаційні аспекти проблеми функціонування муніципальної міліції в Україні [58].

У подальшому означена проблематика ґрунтовно розглядалася А.В. Сергєєвим у дисертаційному дослідженні «Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку». Поряд з аналізом засад реалізації функції охорони громадського порядку органами місцевого самоврядування в новому аспекті дослідником було розглянуто зарубіжний досвід здійснення охорони громадського порядку муніципальною (місцевою) поліцією і можливості його використання в Україні, визначено пріоритетні й оптимальні моделі місцевих органів охорони громадського порядку, а також організаційно-правові основи діяльності місцевої міліції, особливості проходження служби в підрозділах місцевої міліції, форми і методи діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку, особливості взаємодії підрозділів місцевої міліції з населенням, державними органами та органами місцевого самоврядування з питань охорони громадського порядку, засоби забезпечення законності в діяльності підрозділів місцевої міліції [59] тощо.

З'ясуванню теоретичних основ і практичних результатів взаємодії ОВС з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень, визначенню ефективності її

форм і надання обґрунтованих рекомендацій, спрямованих на покращення стану профілактики правопорушень серед населення України, присвячено дисертаційне дослідження Ю.С. Назара на тему: «Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень» [60]. Учений-адміністративіст удосконалив класифікацію організаційно-правових форм взаємодії територіальних ОВС з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади у профілактиці адміністративних правопорушень, акцентував увагу на необхідності активізації проектно-консультативної роботи територіальних ОВС з метою підвищення ефективності правових актів органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади з питань профілактики адміністративних правопорушень, запропонував застосування адміністративних договорів у сучасних умовах як однієї з ефективних форм взаємодії ОВС з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади у профілактиці адміністративних правопорушень, визначив вплив взаємодії ОВС з органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями на якісне покращення профілактичної діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону тощо [60, с. 3 – 4].

Історичні засади виникнення місцевої міліції, зміст і правове регулювання діяльності місцевої міліції з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду, елементи організаційної структури ОВС України; стан участі населення, органів місцевої влади й управління у вирішенні завдань з охорони громадського порядку та ролі місцевої міліції в загальнодержавній системі органів, які забезпечують громадський порядок в Україні, досвід зарубіжних країн щодо організації та діяльності муніципальної поліції, структурно-функціональний аналіз місцевої міліції як галузевої підсистеми ОВС було детально розкрито в дисертаційному дослідженні А.С. Поклонського «Адміністративно-правові основи утворення місцевої міліції в Україні» [61].

Науковець приділив увагу переважно місцю та ролі місцевої міліції в

структурі ОВС. Питання ж взаємодії місцевої міліції з іншими органами публічної влади в цій праці не знайшли комплексного розгляду.

Визначенню актуальних проблем організації та діяльності міліції на місцевому рівні, створенню ефективної моделі функціонування останньої в системі органів місцевого самоврядування в Україні присвячено дисертаційне дослідження А.І. Камінського на тему: «Становлення місцевої міліції в умовах реформування органів внутрішніх справ України» [62]. На відміну від А.В. Сергєєва та А.С. Поклонського, А.І. Камінський критикує запропонований ними основний принцип діяльності муніципальної поліції: фінансування здійснюють місцеві органи влади, а керівництво – центр в особі МВС і підпорядкованих йому органів на місцях, зауважуючи про необхідність прийняття комплексного закону, який урегулював 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 [62 с. 14]. Особливо цінними є міркування автора стосовно перспектив взаємодії місцевої міліції з органами державної влади, місцевого самоврядування та населенням. Так, автор зауважає, що ефективність охорони громадського порядку, прав і законних інтересів громадян, боротьби з правопорушеннями та їх попередженням у діяльності місцевої міліції залежить від удосконалення інституту участі громадян у правоохоронній діяльності, розвитку партнерських відносин міліції та населення, від вивчення та використання відповідного зарубіжного досвіду, співробітництва з іншими органами влади. Це сприятиме подоланню негативних протиправних явищ у суспільстві, участі населення в охороні громадського порядку та інших напрямках діяльності, а також розробленню рекомендації стосовно належного її функціонування, забезпечення на місцевому рівні потреб людини та суспільства відповідно до міжнародних стандартів [62, с. 15]. Попри декларування необхідності децентралізації правоохоронних функцій, цей процес здійснюється досить

повільно. Негативно впливає на це не лише відсутність адекватного наукового забезпечення, а й насамперед законодавчого регулювання.

Саме тому важливою для окреслення предмета нашого дослідження є дисертаційна робота Я.М. Когута «Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевої міліції», де розкрито зміст адміністративно-правових відносин і механізм їх регулювання органами місцевої міліції, правове положення органів місцевої міліції в системі МВС України, шляхи подолання проблем взаємодії і координації діяльності органів місцевої міліції та ОВС, чинники впливу на становлення та підготовку кадрового забезпечення діяльності місцевої міліції, адміністративно-правовий статус керівника органу місцевої міліції та його роль в управлінні персоналом тощо [63].

Викликають науковий інтерес судження Я.М. Когута з приводу доцільності укладення адміністративних договорів між органами місцевої міліції та органами місцевого самоврядування, які закріплювали б вимоги до служб місцевої міліції, критерії оцінки їх діяльності, порядок фінансування, створення належних умов для служби та гарантії соціального захисту, а також шляхів удосконалення кадрової роботи з відбору та розстановки кадрів, правового регулювання проходження служби, навчання і виховання персоналу органів місцевої міліції [63, с. 12].

На відміну від української правоохоронної системи муніципальна поліція ефективно функціонує в більшості розвинених країн. Саме тому конструктивною для подальшого розкриття предмета нашої дисертаційної роботи є адміністративно-правова розвідка В.О. Басс «Організаційно-правові засади створення місцевої міліції в Україні: порівняльний аналіз з діяльністю муніципальної поліції зарубіжних країн» [64]. Учений-адміністративіст розкрила зміст централізованих і децентралізованих підходів управління муніципальною поліцією в зарубіжних країнах (на прикладі провідних країн різних правових систем: США, Франції, Великобританії), визначила можливі шляхи вдосконалення управління місцевою міліцією з урахуванням досвіду діяльності поліції зарубіжних країн та основні недоліки централізованих і

децентралізованих систем управління правоохоронними органами з метою запобігання помилок при реформуванні діяльності місцевої міліції України.

Попри наявність значного кола адміністративно-правових праць серед фахівців адміністративного права відсутнє узгоджене розуміння адміністративно-правового статусу муніципальної поліції в структурі органів публічної влади. До того ж, неуніфікованим залишається поняттєво-категоріальний апарат у цій сфері. Вивченню проблем діяльності поліції, в тому числі й муніципальній поліції в структурі органів публічної влади, в тій чи іншій мірі, присвятили свої праці провідні вітчизняні дослідники. Разом з тим, аналіз проблем правового забезпечення утворення та функціонування муніципальної поліції в структурі органів публічної влади України існуючими працями себе далеко не вичерпав, оскільки і законодавство, і практика його застосування постійно йдуть уперед, що породжує нові проблеми, які потребують системного наукового дослідження.

Отже, аналіз стану наукової розробки муніципальної поліції в структурі органів публічної влади дозволив підсумувати, що вивчення теоретико-правових аспектів муніципальної поліції в якості виконавчих органів місцевого самоврядування є необхідним і своєчасним напрямом наукової діяльності в контексті розкриття поняттєво-категоріального апарату в цій сфері, структурно-функціональної характеристики, форм і методів діяльності, а також перспектив розвитку вітчизняної муніципальної поліції тощо. Саме цим питанням буде приділено увагу в наступних підрозділах дисертації.

1.2 Методологічна основа дослідження муніципальної поліції в структурі органів публічної влади

Важливим та необхідним елементом пізнання будь-якого предмета наукового вивчення є визначення методологічної основи, що виступає певною

системою координат, у межах якої забезпечується об'єктивність, цілісність і комплексність розкриття тих аспектів порушеної проблематики, що відповідає поставленій меті, завданням і спеціальності дослідження.

Інтенсифікація гносеологічних досліджень вимагає вдосконалення методологічних засад, що сприяє визначенню методологічних проблем як одних з найважливіших для сучасної юридичної науки [65; 66, с. 151 – 152; 67; 68, с. 7; 69; 70; 71; 72]. Зважаючи на багатоаспектність і міждисциплінарність предмета дослідження, окреслення методологічних засад має здійснюватись шляхом застосування різних принципів, методологічних підходів і методів дослідження. Адже від їх правильного та обґрунтованого вибору залежить істинність одержаних знань. Правильний вибір методології дослідження не гарантує, але значною мірою зумовлює належний результат [73, с. 127].

Тим більше проблеми розвитку муніципальної поліції в структурі органів публічної влади, їх діалектичний зв'язок з іншими елементами державно-правової дійсності стали об'єктом уваги лише наприкінці ХХ ст., що сприяє відсутності усталених знань і традицій пізнання в цій сфері. Звід слідує, що визначення методологічних засад муніципальної поліції в структурі органів публічної влади зумовлено як особливостями предмета дослідження, його гносеологічним потенціалом для пізнання, так й специфікою та призначенням будь-якої загальнотеоретичної розвідки, що має за мету розкриття функціональних можливостей методологічних підходів і методів при пізнанні порушеної проблематики, а також висвітленню перспектив їх розвитку.

Питання методології наукового дослідження є доволі дискусійними у вітчизняній юридичній доктрині.

По-перше, нині виокремлюється чимало наукових підходів щодо визначення структурних елементів методології та методів пізнання.

По-друге, динамічна та перманентна поява нових явищ правової реальності зумовлює появу нових, більш адекватних методів пізнання. Зокрема на цю обставину вказує А.М. Кучук, зазначаючи, що сучасна юридична практика вимагає від теорії права постійного вдосконалення методології.

Очевидно, що для юридичної науки необхідно оновлення інструментарію дослідження. Юриспруденція, як і будь-яка інша гуманітарна наука, на новому етапі розвитку в умовах лібералізації суспільних відносин потребує врахування новітніх досягнень гносеології, зокрема положень синергетичної теорії, компаративістичних досліджень тощо. Питання методологічних засад дослідження держави і права набуває особливої актуальності та потребує негайного вирішення. Наука здобуває об'єктивні знання про явища та процеси тоді, коли має належну методологічну основу [74, с. 34].

По-третє, відсутність єдиних та уніфікованих знань у цій сфері сприяє інколи необґрунтованому застосуванню певних методів і методологічних підходів під час проведеного дослідження. Зокрема на міжнародній науково-теоретичній конференції «Проблеми методології сучасного правознавства» було зазначено, що загальний стан розробки методологічних проблем українського правознавства відстає від сучасних потреб, хибує відчутними недоліками. Поширення набули методологічна невизначеність, еклектизм, некритичне запозичення певних методів і методичних засобів інших наук поза межами їх можливого використання в дослідженнях соціально-правових проблем. Мають місце непоодинокі прояви абстрактного соціально-беззмістовного визначення державно-правових явищ, нерозбірливого застосування концепцій і норм, що належать до різних, нерідко протилежних зарубіжних правових систем, недооцінки правових принципів [66, с. 151]. Сучасний стан методології правознавства не відповідає реаліям суспільного життя і характеризується еклектизмом, спекулятивністю, нерациональністю, «засиллям традицій», ортодоксальністю радянської юридичної науки [75, с. 44].

Аналіз доктринальних джерел, присвячених методологічним основам пізнання, свідчить про неусталеність наукових положень щодо поняттєво-категоріального ряду в цій сфері, зокрема розрізнення таких понять як «методологія», «метод», «принцип», «методика», а також неоднозначність розуміння структури методологічної основи дослідження.

Зважаючи на те, що зазначені вище питання не є завданням нашої роботи,

а можуть бути окремим напрямом наукового пошуку для загальнотеоретичних досліджень, лише зауважимо, що підтримуємо позицію тих науковців [76; 77; 78], які методологічну основу наукового пізнання розглядають не лише крізь призму окремих методів, що дифереційовані на філософські, загальнонаукові, приватнонаукові, дисциплінарні та міждисциплінарні [79; 80; 81], чи методологічних підходів, чи принципів пізнання, а як систему, що складається з діалектично взаємопов'язаних між собою принципів наукового пізнання, методологічних підходів і методів наукового дослідження.

У зв'язку з цим можемо стверджувати, що структурно методологічна основа складається з трьох рівнів.

Перший рівень становлять принципи наукового пізнання як система основоположних ідей, на яких ґрунтується наукове дослідження. Цей елемент методологічної основи визначає загальну ідеологію, концепцію наукового пізнання.

Другий рівень складають методологічні підходи як сукупність взаємозалежних і споріднених методів дослідження, що об'єднані домінуючим методом [82, с. 17]. Цей елемент відображає загальний вектор наукового пізнання, стратегію дослідження.

Третій рівень становлять безпосередньо самі методи наукового пізнання як конкретні прийоми, способи та засоби наукового дослідження, що обираються дослідником відповідно до мети та специфіки предмета пізнання, однак у межах методологічного підходу. Чим складнішим є предмет науки, чим багатограннішими є форми його прояву в реальній дійсності, тим більша кількість методів (прийомів, способів) використовується при його дослідженні [83, с. 13]. Саме цей елемент методологічної основи наукового пізнання є найбільш плюралістичним.

Ефективне застосування методології дослідження зумовлено насамперед особливостями предмета пізнання. У зв'язку з цим перед безпосереднім окресленням методологічних засад муніципальної поліції в структурі органів публічної влади, вважаємо за необхідне визначити, що на вибір

методологічного інструментарію впливами такі особливості предмета пізнання: міждисциплінарність, малодослідженість, багатоаспектність, динамічність розвитку тощо. Крім того, на сучасному етапі трансформації правоохоронної системи та задекларованої конституційної, муніципальної й адміністративної реформ значний вплив має доктринальне переосмислення змісту, функцій, повноважень, завдань, принципів діяльності органів публічної влади, в тому числі й муніципальної поліції.

Враховуючи зазначені вище особливості предмета дослідження, а також плюралізм принципів наукового пізнання, вважаємо за доцільне зупинитись на тих з них, що мають важливе методологічне значення для адекватного окреслення теоретико-правових засад муніципальної поліції в структурі органів публічної влади.

Одним з найбільш важливих принципів наукового пізнання є принцип об'єктивності. Застосування цього принципу дозволяє неупереджено оцінити своєчасність і необхідність виокремлення в структурі органів публічної влади такого муніципального правоохоронного органу як муніципальна поліція, ефективність і наслідки його діяльності, співвідношення з іншими інституціями, що виконують схожі за змістом функції, зокрема з підрозділами кримінальної поліції, патрульної поліції, поліцією охорони тощо.

Принцип об'єктивності вимагає правдивого осмислення стану фактів, подій, явищ і процесів. Об'єктивність пізнання досягається через вивчення достовірної інформації про предмет дослідження шляхом неупередженого ставлення до неї, опрацювання достатньої та різнобічної кількості джерел. Цей принцип також передбачає розгляд муніципальної поліції та її створення як явище та процес об'єктивно зумовлені та необхідні.

Зважаючи на багатоаспектність порушеної проблематики, не менш актуальним принципом його наукового пізнання є принцип усебічності, що забезпечує розгляд муніципальної поліції як складного правового феномену, що має різнобічні сторони, та характеризується низкою різноманітних якостей, ознак, властивостей, особливостей. Вказаний принцип забезпечує повноту та

комплексність пізнання муніципальної поліції в структурі органів публічної влади. Розкриття лише одного ракурсу, фрагментарність розгляду сприяє дискретності та непослідовності дослідження, а отже, призводить до викривлених висновків і недостовірності одержаних результатів. Принцип усебічності забезпечується передусім застосуванням різних методів. Нині в юриспруденції превалює методологічний плюралізм у результаті демонополізації методології. Визнаються можливості використання різних методів, що дозволяють знайти загальний знаменник, наявність якого і забезпечує прогрес наукового знання за рахунок їх сильних сторін [84, с. 23].

Важливу роль у пізнанні муніципальної поліції в структурі органів публічної влади відіграє принцип обґрунтованості, на основі якого має здійснюватися обрання та застосування конкретного методу чи методологічного підходу. Обґрунтованість розгляду здійснюється шляхом врахування специфіки предмета пізнання та мети дослідження.

Еволюція муніципальної поліції в структурі органів публічної влади має тривалу історію. У різні історичні часи зміст діяльності, завдання, функції, структура, взаємозв'язок з іншими правоохоронними інституціями мали значні розбіжності. Історично зумовлений характер муніципальної поліції в структурі органів публічної влади, закономірності становлення, фактори впливу на її діяльність, досвід функціонування в різні історичні періоди вимагають застосування принципу історизму. Так, Ю.М. Коломієць та Т.І. Гудзь, досліджуючи особливості реалізації муніципальної правоохоронної функції в такі історичні періоди, як період існування Великого Князівства Литовського, за часів Російської імперії, за доби Центральної Ради, в період існування Української Радянської Соціалітичної Республіки, стверджують, що правоохоронна функція не є прерогативою держави, а іманентно притаманна й місцевому самоврядуванню на всіх етапах його розвитку. Необхідність ефективної реалізації місцевим самоврядуванням своєї правоохоронної функції закономірно зумовлює потребу формування в його системі спеціальних підрозділів – муніципальної поліції – для забезпечення правопорядку, охорони

прав і свобод громадян на території муніципалітету та примусового здійснення рішень органів муніципальної влади [85, с. 58].

Як слушно зазначає О.А. Неприцький, принцип історичності доповнює загальну методологію дослідження як інструмент, що дає змогу розглянути факти, події, явища і процеси в їх історичній ретроспективі та послідовності появи і розвитку. Усі вони існували в жорсткій прив'язці до тих історичних умов, що їх створили. І вивчатися вони мають у відповідності зі своїми хронологічними, причинно-наслідковими зв'язками в поєднанні з тогочасними об'єктивними умовами [86, с. 40].

Таким чином, принцип історизму сприяє окресленню генезису муніципальної поліції, визначаючи правові умови, людські й матеріальні ресурси для створення цього органу правопорядку, роль суспільно-політичного чинника в його діяльності, а також низку проблем функціонування муніципальної поліції, що виникали в різні періоди національного державотворення.

Грунтуючись на дослідженні історичного досвіду організації і функціонування муніципальної поліції, можливо провести певні паралелі з сучасним розвитком, що своєю чергою визначає перспективи становлення досліджуваного феномену та потенційні шляхи вдосконалення його діяльності.

Особливе місце в системі принципів наукового пізнання займає принцип системності, що зумовлює розгляд муніципальної поліції в структурі органів публічної влади як системного феномену, що складається з сукупності взаємопов'язаних елементів, а також становить самостійний елемент більш значних явищ державно-правової реальності.

Поряд з принципами наукового пізнання важливу роль у дослідженні муніципальної поліції в структурі органів публічної влади відіграють методологічні підходи. Гносеологічне значення методологічних підходів виявляється в їх здатності забезпечити формування цілей і стратегії науково-дослідної діяльності [87, с. 27], сформулювати, обґрунтувати і застосувати необхідні інтелектуальні технології, необхідні для вивчення того або іншого

правового феномену [88, с. 97 – 98], забезпечити системність і послідовність застосування методів наукового пізнання [89, с. 45 – 46].

З огляду на особливості предмета та поставлену мету дослідження найважливішими є такі методологічні підходи: системний, функціональний та інституційний.

Так, застосування системного підходу при дослідженні державно-правових явищ розпочалось за умов ідеологізації та догматизації юридичної науки, домінуванні в методології дослідження діалектики.

Системний підхід передбачає розгляд досліджуваного об'єкта як складного, багатогранного явища з різними якостями та елементами, зв'язки між якими забезпечують його відносно незмінну структуру та цілісність.

Застосування системного підходу в юридичних розвідках уможливорює аналіз державно-правових явищ як цілісних сукупностей різноманітних елементів (підсистем), що взаємодіють між собою і навколишнім середовищем як системою вищого рангу, постійно змінюючись при цьому.

До концептуальних положень цього підходу в юриспруденції слід віднести те, що будь-яке державно-правове явище є динамічним, тобто йому характерні процеси виникнення та становлення, розвитку і зміни до моменту припинення свого існування. Функціонування та генезис цих явищ здійснюється на тлі взаємодії з зовнішнім середовищем або пов'язаний з саморозвитком системи.

Системний підхід займає важливе місце в комплексі методологічних підходів наукового пізнання, адже, з одного боку, дозволяє розглядати муніципальну поліцію як систему, що має чітко визначені та взаємопов'язані структурні елементи, які зумовлюють характер і зміст її діяльності, а з іншого – вона виступає складовою (підсистемою) системи органів публічної влади, що сприяє постійній взаємодії та взаємовпливу.

Перевагами застосування системного підходу при пізнанні муніципальної поліції в структурі органів публічної влади є можливість встановлення системоутворюючих закономірностей лише через визначення діалектичного

взаємозв'язку з іншими органами публічної влади: трансформація системи органів публічної влади детермінує зміни в системі муніципальної поліції та навпаки, особливості, риси муніципальної поліції зумовлені особливостями, рисами органів публічної влади.

Функціональний методологічний підхід є одним з найважливіших у юриспруденції, сутність якого полягає в дослідженні взаємозалежностей державно-правових явищ, їх взаємодії, виокремленні їх місця та функцій.

Основні положення функціонального підходу було окреслено Р. Мертоном:

1) функціональна єдність цілого, що означає узгодження функцій усіх його частин;

2) універсальність функціоналізму – функціональність притаманна всім соціальним явищам і віддзеркалює їх корисність;

3) функціональна необхідність – будь-яке явище існує, коли функціонує, взаємодіє [90, с. 78 – 79].

У межах пізнання предмета дослідження застосування функціонального підходу зумовлене необхідністю визначення функцій муніципальної поліції, мети її виокремлення з-поміж інших органів публічної влади, а також окреслення процесу взаємодії різноманітних суб'єктів, що забезпечують охорону правопорядку, розкриття місця та ролі муніципальної поліції в забезпеченні прав і свобод громадян, інтересів держави та суспільства.

Окрім того, функціональний підхід був використаний для обґрунтування пропозицій напрямів удосконалення діяльності вітчизняної муніципальної поліції в структурі органів публічної влади.

Порівняно з іншими методологічними підходами інституційний підхід є доволі новим та нерозробленим. Згідно з основними положеннями інституційного підходу державно-правові явища слід розглядати крізь призму соціальних інститутів, що створені спеціально для задоволення конкретних соціальних потреб. Зважаючи на те, що створення муніципальної поліції зумовлено соціальними потребами, інституціональний підхід надає нові

евристичні можливості для розкриття практичної доцільності та ефективності реалізації нею соціальних функцій у суспільстві. Так, муніципальна поліція є важливим соціальним інститутом, який виступає інструментом реалізації цілей, завдань і функцій органів місцевого самоврядування, а також створений задля задоволення певних потреб окремої людини та суспільства в межах існуючої системи соціальних нормативів і інститутів.

Застосування зазначених вище методологічних підходів забезпечить пізнання муніципальної поліції в структурі органів публічної влади як об'єктивно сформованого явища, що зумовлено соціальними потребами, а також перебуває в тісному взаємозв'язку з іншими державно-правовими явищами, змінюючись і розвиваючись під цим взаємним впливом і взаємодією.

Ефективна реалізація системного, функціонального, інституційного методологічних підходів як загальної методологічної основи стратегії наукового дослідження неможлива без застосування конкретних методів наукового пізнання, що відіграють доповнюючу та допоміжну роль.

Аналіз наукових джерел у цій сфері [91] дозволяє зробити висновок, що здебільшого основні методи дослідження класифікують на загальні (порівняння, аналіз, синтез, абстрагування, узагальнення, моделювання тощо), філософські (діалектичний і матеріалістичний), загальнонаукові (універсальні) (історичний, порівняльний, системно-структурний, функціональний, синергетичний, інституційний) та конкретнонаукові (частковонаукові, спеціальнонаукові) методи (статистичні, математичні, конкретносоціологічні, психологічні тощо).

Варто зазначити, що все частіше науковці зауважують про необхідність поєднання наукових методів різних наук. Тому лише конвергенція як класичних, так й некласичних методів пізнання уможливорює об'єктивне та всебічне дослідження муніципальної поліції в структурі органів публічної влади. Зокрема П.М. Рабінович вказує, що класичні методи діалектики, метафізики, матеріалізму та ідеалізму не вичерпують свого функціонального призначення, а навпаки в сучасних умовах значно посилюється їх пізнавальний

потенціал, оскільки саме завдяки їм формуються фундаментальні положення науки [92, с. 9]. У свою чергу А.О. Чубарян вважає запорукою успіху синтез методів різних наукових дисциплін, нові орієнтації та підходи [93, с. 5].

Не менш влучною є думка М.І. Козюбри щодо актуальності інноваційних методів пізнання, адже нові методологічні прийоми сьогодні здатні забезпечити отримання принципово нових знань [94, с. 11 – 12].

Таким чином, за допомогою загальних методів здійснюється узагальнення наукового та емпіричного матеріалу дослідження теоретико-правових засад муніципальної поліції в структурі органів публічної влади, а також відповідних нормативно-правових актів.

Застосування філософських методів сприяло розкриттю виникнення, розвитку, становлення та удосконалення муніципальної поліції як безперервного процесу під дією різноманітних факторів, а також безпосередньо особливостей детермінант впливу на цей процес.

Особливе місце в системі філософських методів займає діалектичний, відповідно до якого всі державно-правові явища є динамічними та перебувають у взаємному зв'язку між собою й оточуючим середовищем на основі відповідних законів діалектики: а) закону єдності та боротьби протилежностей; б) закону переходу кількісних змін у якісні; в) закону заперечення заперечення.

Результатом застосування діалектичного методу стало виявлення взаємозв'язку муніципальної поліції з іншими органами публічної влади, так й з іншими елементами механізму держави, а також особливостей її виникнення, становлення, трансформації, перспектив розвитку тощо.

Надзвичайно плюралістичними та конструктивними в контексті розкриття предмета дослідження є загальнонаукові методи. При чому, як слушно зауважують деякі науковці, методи можуть бути ефективними лише в сукупності, натомість необґрунтоване ігнорування якогось окремого способу теоретичного пошуку здатне привести до недостовірного наукового результату [95, с. 25]. Так, порівняльний метод забезпечив виявлення спільних і відмінних рис, особливостей вітчизняної муніципальної поліції щодо ідентичних

зарубіжних підрозділів, а також дослідити міжнародний досвід та зарубіжне законодавство, що визначає правові засади функціонування муніципальної поліції. Застосування порівняльного методу також дало змогу виявити особливості діяльності муніципальної поліції, що функціонує в різних регіонах нашої країни, провести їх порівняння, визначивши загальне та особливе.

Зважаючи на те, що нині значний вплив на створення нових державних і недержавних інституцій мають процеси самоорганізації суспільства, особливо конструктивним є застосування синергетичного методу, поняттєвий апарат якого утворюють категорії: нерівноваги, кризи, еволюції, відхилення, самоорганізації, нелінійності, ймовірності випадку, параметра порядку тощо [96; 97]. Синергетичний метод – це такий метод, за якого державно-правові явища вивчаються як системи, що самоорганізуються, виникнення і зміна яких ґрунтується на випадкових процесах, особливо в їх нестабільних станах [91, с. 17]. Використання досягнень синергетики в юридичній науці дасть змогу розглядати правові явища нетрадиційно, зокрема як складні системні утворення, сталість яких залежить від ступеня їх відповідності суспільним потребам, а розвиток відбувається відповідно до певних закономірностей, що можуть бути використані для виконання завдань щодо прогнозування й оптимізації [98, с. 89]. За допомогою синергетичною методу муніципальна поліція розглядається як складна, самоорганізована система, трансформація якої зумовлена ступенем задоволення соціальних потреб, а розвиток відбувається відповідно до закономірностей генезису суспільних відносин.

Інституціональний метод сприяв вивченню муніципальної поліції як соціального інституту, що перебуває в тісному зв'язку з існуючою системою соціальних нормативів та іншими інститутами, які забезпечують упорядкування та організацію діяльності соціальних суб'єктів. За допомогою цього методу було встановлено, що муніципальна поліція в структурі органів місцевого самоврядування створена для виконання правоохоронних функцій на чітко визначеній території.

Застосування конкретнонаукових методів пізнання має за мету уточнення

та конкретизацію тих чи інших аспектів досліджуваного явища. Так, низка науковців зауважують, що ускладнення і розширення предмета дослідження, нові запити практики змушують теорію держави та права використовувати неюридичні конкретнонаукові методи, які розроблені в межах інших наук (соціології, математики тощо). Водночас проникнення в теорію держави та права методів дослідження, притаманних іншим наукам, не є суто формальним, механічним процесом, а супроводжується їх відповідною перебудовою, трансформацією до специфіки об'єктів державно-правової дійсності [91, с. 19].

Серед низки конкретнонаукових методів особливо важливе значення для пізнання предмета дослідження має соціолого-правовий метод, за допомогою якого було розкрито специфіку муніципальної поліції як соціально зумовленого явища, що детерміноване розвитком суспільних відносин у конкретному соціальному середовищі з метою його нормального та безпечного функціонування. Цей метод також дозволив визначити ефективність діяльності предмета дослідження як муніципального правоохоронного органу, виявити протиріччя між чинним нормативно-правовим забезпеченням у цій сфері та потребами його розвитку. Цей метод включає такі прийоми як анкетування, опитування, інтерв'ювання, соціальний експеримент, аналіз документів, вивчення та збирання статистичних даних [91, с. 19]. Зокрема з метою вивчення якісних показників рівня підтримки правопорядку спеціальними муніципальними підрозділами в Україні було здійснено експертне опитування 200 громадян України, на території проживання яких створені та функціонують такі підрозділи. Відповідно до цього було встановлено, що тривалий час суспільні відносини у сфері громадського порядку було врегульовано чималою низкою нормативно-правових актів різної юридичної сили. Попри це, вітчизняне законодавство в цій сфері є недостатньо ефективним. Позитивно на стан забезпечення правопорядку вплине створення муніципальної поліції, що буде підлеглою органу місцевого самоврядування та здійснюватиме адекватну превентивну діяльність стосовно недопущення порушень у сфері забезпечення правопорядку (Додаток 2).

Прогностичний метод був застосований з метою визначення теоретичної моделі структури муніципальної поліції, а також задля аргументації авторських пропозицій щодо напрямів удосконалення становлення та розвитку цього правоохоронного органу муніципального характеру. Спеціально-юридичний метод став у нагоді при описі муніципальної поліції як явища державно-правової дійсності, зокрема за допомогою юридичної термінології було виокремлено окремі ознаки та специфіку цього органу правопорядку.

Отже, окреслення методологічних основ дослідження теоретико-правових аспектів муніципальної поліції в структурі органів публічної влади дозволяє дійти таких висновків. Міждисциплінарність предмета дослідження зумовлює комплексне застосування різноманітних принципів наукового пізнання, методологічних підходів і методів дослідження. Попри застосування розгалуженої методологічної основи методологічний потенціал пізнання муніципальної поліції в структурі органів публічної влади є невичерпним, що зумовлено перманентним розвитком нових методологічних підходів і методів пізнання, наприклад: феноменології, герменевтики, аналітичної філософії, постмодернізму, соціального натуралізму тощо. Осмислення методологічних основ предмета дослідження дає можливість виокремити такі перспективні напрями його пізнання: як історично зумовленого явища, що характеризується певними закономірностями розвитку інституту самоврядування та правоохоронної системи; системність муніципальної поліції шляхом визначення її структурних елементів, з'ясування їх ролі та особливостей співвідношення між собою, а також місця в структурі органів публічної влади; взаємозв'язок і взаємообумовленість діяльності муніципальної поліції з іншими підрозділами правоохоронного характеру; фактори, закономірності, передумови, що впливають на структуру та функціонування муніципальної поліції; теоретична модель структури вітчизняної муніципальної поліції тощо.

1.3 Муніципальна поліція в структурі органів публічної влади як об'єкт дослідження

Муніципалізація поліції детермінована необхідністю зміцнити механізм надання якісних правоохоронних послуг населенню шляхом звільнення поліції від виконання сервісних функцій у сфері охорони громадського порядку. Нині територіальна громада подекуди володіє більш адекватними можливостями оперативно розв'язувати проблеми забезпечення громадського порядку на місцевому рівні. Створення муніципальної поліції (міліції) дозволяє вирішувати питання фінансового забезпечення служби, оскільки передбачається реалізація чіткого алгоритму: зацікавленість населення – фінансові дотації – поліцейські можливості [99, с. 7]. Поряд з цим, як слушно зауважує В.А. Орлов, забезпечення та охорона громадського порядку на локальному рівні актуалізується напруженою соціальною обстановкою, яка пов'язана з негативними явищами економічної й політичної кризи та загальною девальвацією стану законності [100, с. 194].

Значний вплив на сучасне трактування змісту, мети, функцій, завдань, форм і методів діяльності муніципальної поліції в структурі органів публічної влади мала тривала історія становлення, що характеризується відповідними закономірностями в контексті зародження та розвитку інституту місцевого самоврядування та реалізації правоохоронної функції.

Правоохоронні органи муніципального характеру існували на кожному етапі розвитку державності та мали певні особливості, зумовлені конкретними історичними умовами, в яких вони формувались.

Історичний досвід свідчить, що на українських землях практично на всіх етапах розвитку діяли місцеві правоохоронні органи (народна земська, робітничка, місцева міліція тощо), на які було покладено обов'язки охорони населення від небезпеки, сприяння йому в досягненні благополуччя, боротьби зі злочинністю, зміцнення правопорядку та влади, закони якої вони виконували.

Згодом Ради на місцях створювали озброєні формування, місцева поліція (міліція) була організована у складі державної міліції, діяла самостійно до створення централізованих формувань. Через відсутність певних технічних засобів, практичного досвіду, велися пошуки нових форм і методів їх роботи, організаційної структури, системи управління [101, с. 56].

Ураховуючи історично зумовлений характер сучасного стану наукового пізнання муніципальної поліції в структурі органів публічної влади, вважаємо за доречне окреслити історичні закономірності зародження та розвитку, провести характеристику передумов становлення муніципальної поліції на кожному історичному етапі державності нашої країни та визначити особливості трактування муніципальної поліції як правової категорії у вітчизняній юридичній доктрині.

Синтезуючи основні положення наукових праць [102; 103; 104; 105; 106; 107; 108; 109; 110; 111; 112; 113; 114; 115; 116], що присвячені історичним аспектам становлення муніципальної поліції на теренах України, вважаємо за можливе зауважити, що формування муніципальної поліції відбувалось на тлі розвитку інституту місцевого самоврядування.

Правоохоронна функція органів місцевого самоврядування є іманентною, адже на кожному історичному етапі його становлення територіальна громада створювала та удосконалювали напрями забезпечення муніципального правопорядку власними силами в умовах пошуку оптимальної моделі виконання поліцейської функції держави не лише державними структурами, а й соціальними інститутами, що мали різний обсяг повноважень задля цього.

Історичний досвід засвідчує, що створення муніципальних правоохоронних органів відбувається в умовах небажання органів державної влади децентралізовувати правоохоронну функцію держави шляхом виокремлення окремих підрозділів у системі органів місцевого самоврядування та передачі їм відповідних повноважень щодо забезпечення громадського порядку на місцевості, а також посилення ролі територіальної громади в забезпеченні муніципальної правоохоронної функції.

Особливо вагому роль на становлення вітчизняної муніципальної поліції мав радянський досвід реалізації ідеї виконання правоохоронних функцій на місцях територіальною громадою, що характеризується наявністю відповідної організаційної, матеріально-технічної та нормативно-правової бази в цій сфері.

Однак найбільш якісні трансформації у формуванні муніципальної поліції відбулись на теренах незалежної України.

Заслуговує на увагу запропонована А.І. Камінським періодизація становлення інституту муніципальної поліції в сучасній Україні:

1) перехідний період від радянської міліції до міліції незалежної України (1990 – 1996 рр.);

2) експерименти щодо запровадження місцевої міліції та спроби на нормативно-правовому рівні передбачити можливість її створення (1996 – 2003 рр.);

3) правове забезпечення функціонування місцевої міліції, запровадження місцевої міліції в системі ОВС і системі місцевого самоврядування (2004 – 2008 рр.);

4) завершення реформи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, внесення відповідних змін до Конституції України та визначення оптимальної моделі місцевої міліції (з 2008 р.) [62, с. 10 – 11].

На думку А.І. Камінського, кожному з цих періодів притамані відповідні здобутки і негативні наслідки. Загалом були створені певні правові засади організації та діяльності місцевої міліції, проте вони не реалізовані в життя через невизначеність законодавства та конкретної моделі обслуговування населення на місцевому рівні, невідповідність суспільства до змін у правоохоронній системі, відсутність фінансування тощо [62, с. 12].

Синтезуючи зазначені вище історичні віхи розвитку предмета дослідження та, беручи до уваги доктринальні погляди щодо генези інституту місцевого самоврядування та муніципальної поліції в сучасній Україні, вважаємо за можливе виокремити такі етапи формування та становлення вітчизняної муніципальної поліції.

1. Дорадянський етап (кінець IX ст. – початок XIX ст.), у межах якого слід виокремити деякі періоди: а) Київській Русі (кінець IX – XIV ст.); б) Великого Князівства Литовського та Речі Посполитої (XIV – середина XVII ст.); в) козацтва (середина XVII – кінець XVIII ст.); г) Російської імперії (кінець XVIII ст. – 1917 р.); д) Української Народної Республіки (далі – УНР), Гетьманату, Директорії, Західноукраїнської Народної Республіки (далі – ЗУНР) (1917 – 1921 рр.). Для цього етапу формування та становлення вітчизняної муніципальної поліції характерно:

- виникнення ідеї створення спеціальних підрозділів на певних територіях щодо захисту від внутрішніх і зовнішніх загроз;
- централізація правоохоронної функції здебільшого в державних, а не самоврядних інституціях;
- домінування правоохоронної, а не соціальної функції муніципальної поліції;
- недостатня нормативно-правова унормованість діяльності муніципальної поліції;
- відсутність спеціальної підготовки та відбору до муніципальної поліції;
- жорстка ієрархічність, структурованість і підпорядкованість державних правоохоронним органам;
- широта завдань і повноважень щодо протидії злочинності та у сфері забезпечення громадської безпеки;
- виборність місцевими жителями керівництва муніципальної поліції тощо.

2. Радянський етап (1917 – 1991 рр.), для якого характерно:

- підпорядкованість муніципальної поліції системі Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС);
- значний вплив партійних органів на всі структурні підрозділи і служби як системи МВС, так й муніципальної поліції зокрема;
- фінансованість діяльності муніципальної поліції з місцевих бюджетів;
- домінування правоохоронної, а не соціальної функції муніципальної

поліції;

- потужна організаційна, матеріально-технічна та нормативно-правова база діяльності муніципальної поліції;

- жорстка ієрархічність, структурованість і підпорядкованість державних правоохоронним органам;

- широке співробітництво з окремими громадянами на рівні добровільної народної дружини (далі – ДНД) для виконання функцій з охорони громадського порядку тощо.

3. Етап незалежності (1991 р. – до теперішнього часу), що характеризується:

- впливом перманентного реформування місцевого самоврядування та правоохоронної системи;

- децентралізацією правоохоронної системи;

- наявністю практичних експериментів щодо запровадження муніципальної поліції в окремих регіонах;

- фінансуванням діяльності муніципальної поліції місцевими бюджетами за умов дискусійності підпорядкованості (чи МВС, чи органам місцевого самоврядування);

- недостатністю нормативно-правового забезпечення та організаційно-структурною невизначеністю;

- несистемністю впровадження муніципальної поліції, а саме певною регіональною вибірковістю впровадження, коли в одних містах впроваджують, у інших – ні;

- домінуванням соціальної (функції обслуговування місцевого населення), а не правоохоронної функції муніципальної поліції;

- неоднозначністю визначення завдань, функцій, повноважень, структури муніципальної поліції;

- деполітизацією системи МВС загалом і муніципальної поліції зокрема;

- пошуку оптимальної моделі муніципальної поліції в регіонах;

- широтою форм участі територіальної громади в забезпечення

громадського порядку на місцевості, зокрема на рівні муніципальних дружин, асоціацій ДНД, варт порядку, загонів самооборони;

– розробленням та обговоренням спеціального нормативно-правового акта, що покликаний визначити концептуальні засади моделі створення та функціонування муніципальної поліції;

– врахуванням та запозиченням зарубіжного досвіду функціонування ідентичних підрозділів у окремих країнах тощо.

Вивчення муніципальної поліції в структурі органів публічної влади як об'єкта дослідження буде неповним без окреслення авторського бачення поняття «муніципальна поліція», а також виокремлення характерних ознак цього явища правової дійсності.

У підрозділі 1.1 зазначалось про неусталеність поняттєво-категоріального апарату в цій сфері та оперування такими поняттями як «муніципальна поліція», «міська поліція», «міські формування з охорони громадського порядку», «місцеві органи правопорядку», «місцева поліція», «місцевобюджетна міліція», «поліція місцевого самоврядування» тощо.

Перш ніж дослідити доктринальні підходи щодо зазначених вище категорій, вважаємо за доцільне уточнити семантику термінів «поліція» та «міліція». Так, етимологічно слово «поліція» грецького походження від «polis», що означає «місто» та «politeria», що має кілька позначень: державні справи, форма правління, держава, уряд міста і порядок, який він повинен забезпечувати. Тривалий час термін «поліція» застосовувався, наприклад, у французькій мові для позначення комплексу адміністративно-управлінських заходів уряду. Адміністрація, тобто органи, призначені для боротьби з правопорушеннями, на думку О. Мартана, виражала в старовинному розумінні те, що ми розуміємо сьогодні під словом «поліція» [117, с. 23]. Саме цю назву відтоді отримали відповідні відомства в європейських країнах, а потім і у світі.

Нині в термін «поліція» дослідники іноді вкладають різний зміст, однак здебільшого під цим розуміється елемент механізму держави, що несе відповідальність за виконання певної функції [118, с. 11].

Слово «міліція» латинського походження від «milito», що також має кілька значень: «похід», «війна», «військова служба», «войовничість», «військова кампанія», «військо». У епоху Просвітництва «militia» розширила своє значення й означала озброєний народ, самотійно, без опори на органи влади, що забезпечує власну безпеку [119, с. 356].

Співвідношення термінів «поліція» та «міліція» неодноразово ставали предметом дискусії науковців, а тому лише зауважимо, що близька нашому баченню є позиція Ю.І. Коваленка, що використання терміна «міліція» в правовій державі для найменування спеціального виду ОВС є нелогічним, оскільки у своєму істинному сенсі слово «міліція» (від лат. «militia» – військова служба) є військо, що формується тільки під час війни, а «поліція» (від. грец. «politeia» – управління справами держави) означає установу та персонал, що охороняють життя, здоров'я, майно, громадський порядок [120, с. 34].

Аналіз вітчизняного та зарубіжного законодавства в цій сфері дозволяє констатувати, що термін «міліція» здебільшого застосовувався у країнах колишнього СРСР як певна «правова традиція», яку законодавці цих країн перейняли з радянських часів.

Зважаючи на етимологію термінів «поліція» та «міліція», а також, екстраполюючи на предмет нашої дисертаційної роботи, вважаємо, що саме термін «поліція» є більш адекватний для позначення органу, що має здійснювати муніципальні функції з підтримки правопорядку.

Семантичного аналізу також потребують й категорії «муніципальний» і «місцевий», «міський», адже здебільшого саме вони застосовуються при позначенні певних органів місцевого самоврядування.

Слово «муніципальний» пов'язане зі значенням лексеми «муніципалітет», що має латинське походження «municipium», що означає «місто з правом самоврядування (у Стародавньому Римі)» [121, с. 659], «самоврядна община». Варто зауважити, що це слово є найбільш вживаним і має тривалу історію застосування європейськими країнами для позначення самоврядної державної адміністративно-територіальної одиниці з чітко визначеною територією та

населенням, що проживає на цій території, завдяки тісним політичним та культурним зв'язкам з якими поширилось й у нашій країні.

Зважаючи на зазначене вище, а також етимологію слова «муніципальний» більш адекватним для позначення правоохоронних підрозділів, що реалізують свої функції на певній самоврядній території, вбачається використання слова саме «муніципальний» щодо понять «місцевий» і «міський». Тим більше, що семантика слів «місцевий» і «міський» акцентує увагу не на самоврядуванні, а має, насамперед, позначення певної території.

Відсутність законодавчо закріпленої дефініції «муніципальна поліція», неусталеність і неуніфікованість наукових поглядів у цій сфері сприяли плюралізму доктринальних підходів щодо визначення цього поняття та інших суміжних понять. Зокрема Г.В. Барабашев розглядає муніципальну поліцію як розгалужений апарат примусу у складі муніципальної системи буржуазної держави, що за значенням і масштабами займає провідне місце серед каральних органів внутрішнього призначення [122, с. 249 – 251]. Вважаємо, що це визначення має занадто абстрактний характер та не розкриває іманентно притаманні та специфічні риси муніципальної поліції як новаторського муніципального правоохоронного органу. У свою чергу А.В. Губанов поняття «муніципальна поліція» трактує як поліцейські формування, утворенні органами місцевого самоврядування будь-яких територіальних одиниць, включаючи й мегаполіси [123, с. 71]. Це визначення також не дає адекватної характеристики предмета дослідження, адже вказується лише на суб'єкт створення муніципальної поліції. Однак у межах територіальної одиниці можуть створюватись й інші служби, що виконують правоохоронні функції.

При цьому В.А. Орлов пропонує застосовувати термін «муніципальна міліція» та надає визначення цього поняття як виконавчого органу публічної влади територіальної громади, який складається з громадянських осіб – муніципальних службовців, створюється органами місцевого самоврядування, підлеглий, підзвітний їм і фінансується з відповідного місцевого бюджету [124, с. 443]. Однак дослідник акцентує увагу на необхідності вживання терміна

«муніципальна міліція», аргументуючи на мілітаризаційній ознаці вказаного підрозділу. Тим більше незрозумілим є те, що означає «громадянські особи – муніципальні службовці». Неоднозначне розуміння викликає й визначення поняття «муніципальна поліція», запропоноване А.П. Головіним, як засіб максимального наближення працівників поліції до населення, що дозволить вирішити проблему інформаційного вакууму навколо підрозділів поліції [125, с. 36]. Водночас А.В. Сергєєв пропонує оперувати поняттям «місцева міліція» та надає таке визначення: озброєний підрозділ, який утворюється органами місцевого самоврядування за спільним поданням місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, погодженим із МВС України, для забезпечення охорони прав і свобод громадян та громадського порядку на території села, селища, міста [59, с. 54].

Підтримує позицію А.В. Сергєєва щодо підлеглості муніципальної поліції МВС України А.С. Поклонський, який зауважує, що сутність муніципальної поліції полягає в тому, що вона створюється органами місцевого самоврядування та підзвітна їм, знаходячись у взаємодії з іншими міліцейськими структурами [126, с. 99].

У цьому контексті влучною є аргументація А.І. 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 [62, 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 [62, с. 14]. У зв'язку з цим А.І. Камінський розрізняє такі поняття як «місцева міліція (місцевого самоврядування)» і «місцевобюджетна міліція (в системі МВС)», де працівники підрозділів останньої знаходяться 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 в 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» [62, с. 15].

Т.І. Гудзь також застосовує як синонімічні дві категорії «муніципальна поліція» та «місцева міліція», надаючи таке визначення – це 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 [102, с. 55].

Корелює з запропонованими дефініціями А.І. Камінського та Т.І. Гудзь й позиція О.М. Волуйка, який визначає муніципальну міліцію як виконавчий орган органу місцевого самоврядування, який створюється сільською, селищною, міською радою, підлеглий, підзвітний їм і фінансується з відповідного місцевого бюджету з метою захисту життя, здоров'я, прав і свобод членів відповідної територіальної громади, їх власності, природного середовища від протиправних посягань і складається з осіб – муніципальних службовців, які відповідно до подій чи ситуацій за рішенням територіальної громади можуть бути озброєні для ефективної організації правоохоронної функції [127, с. 117]. У свою чергу С.В. Петков застосовує категорію «місцева міліція», під якою розуміє правоохоронний орган, підпорядкований місцевим державним органам, персонал якого надає правоохоронні послуги населенню. До того ж, ураховуючи ті функції, які має виконувати місцева (адміністративна) міліція вбачає за доречне застосування терміна «громадська міліція» як органу з охорони громадського порядку та захисту прав громадян, який виконує обов'язки з припинення та профілактики правопорушень [128, с. 46].

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

Так, В.О. Басс також оперує категорією «місцева міліція», акцентуючи увагу на функціях, які має виконувати цей орган. Учений пропонує таке визначення цього поняття: уніфікований, неозброєний орган місцевого самоврядування, діяльність якого обмежується патрулюванням, у тому числі забезпеченням безпеки дорожнього руху, дотриманням правил паркування, охороною громадського порядку та підтриманням тиші в нічний і вечірній час, дотриманням правил тримання домашніх тварин у господарстві та за його межами, а також профілактичною роботою на території обслуговування [64, с. 12].

Виконувані функції також покладені в основі визначення О.С. Проневич, який, розглядаючи специфіку вирішуваних поліцією завдань, поділяє її на загальнодержавну та комунальну (муніципальну), уповноважену на превентивну діяльність і надання населенню соціальної допомоги в надзвичайних ситуаціях. Дослідник зауважує, що пріоритети діяльності комунальної (муніципальної) поліції мають визначатися на місцевому рівні, діючи в 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 при реалізації заходів з охорони публічного порядку і профілактики правопорушень у територіальних громадах [129, с. 99].

Водночас В.Б. Дубовик оминає увагою питання визначення поняття «муніципальна поліція», натомість формулює дефініцію поняття «муніципальна охорона права» як правомірна діяльність органів і посадових осіб, що представляють територіальні громади та їх об'єднання, спрямована на усунення порушень верховенства права і встановлення правового порядку на відповідній території [46, с. 11].

Відповідно до позиції А.М. Кононова, муніципальні органи охорони громадського порядку – це правоохоронні формування, що створюються органами місцевого самоврядування, їм підлеглі та підконтрольні,

фінансуються з коштів місцевого бюджету, покликані захищати в межах встановленої компетенції на територіях, що обслуговуються муніципальними утвореннями життя, здоров'я, права і свободи громадян, інтереси населення відповідної території, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань [130, с. 23].

Аналіз наукових позицій щодо визначення поняття «муніципальна поліція» дозволяє дійти деяких висновків. По-перше, попри оперування авторами різними суміжними категоріями, їх змістове навантаження збігається, а тому, зважаючи на зазначені нами аргументи на користь категорії «муніципальна поліція», вважаємо за доцільне оперувати саме нею. Інші ж категорії є синонімічними та їх застосування зумовлено, насамперед, існуючою термінологією в окремих нормативно-правових актах ще до реформування вітчизняної правоохоронної системи, що зумовило переформатування міліції на поліцію.

По-друге, відсутність адекватного законодавчого забезпечення діяльності муніципальної поліції сприяє не уніфікованості доктринальних поглядів таких принципових засад її функціонування як підлеглість муніципальної поліції чи то МВС України, чи то безпосередньо органам місцевого самоврядування, озброєність чи незброєність таких підрозділів, а також коло завдань і функцій: або захист від усіх правопорушень незалежно від суспільної небезпечності, або винятково від деліктів.

Зважаючи на зазначене вище, пропонуємо виокремлювати два основних наукових підходи до розуміння природи муніципальної поліції:

1) «державоцентристський» підхід, відповідно до якого в силу централізації правоохоронної функції в державі, працівники підрозділів муніципальної поліції знаходяться у штаті МВС України і не перебувають у прямому підпорядкуванні місцевих рад, які лише зобов'язані забезпечити їх фінансування; структура, чисельність, керівництво, призначення працівників, завдання, функції та повноваження формуються та затверджуються МВС України (А.С. Поклонський, А.В. Сергєєв тощо);

2) «громадоцентристський» підхід, згідно з яким муніципальна поліція виконавчий орган представницького органу місцевого самоврядування, йому підлеглий і підзвітний, утримується за рахунок коштів місцевого бюджету, а також створюється для здійснення правоохоронних функцій і функцій соціального забезпечення на певній території, що належить конкретній територіальній громаді (В.О. Басс, О.М. Волуйко, Т.І. Гудзь, А.І. Камінський, А.М. Кононов С.В. Петков, В.А. Орлов тощо).

Не менш різноманітними є дефініції, запропоновані в законопроектах, присвячених нормативному впорядкування суспільних відносин у сфері діяльності муніципальної поліції. Варто зауважити, що протягом 2001 – 2015 рр. було розроблено більше семи таких законопроектів.

Одним з перших законопроектів на цю проблематику було ініційовано В.Д. Бондаренком, О.В. Задорожнім, Ю.А. Кармазіним, П.В. Мельником та І.М. Пилипчуком, а саме проект Закону України «Про міліцію місцевого самоврядування» від 19 червня 2001 р. Так, автори оперували категорією «міліція місцевого самоврядування», надаючи таку дефініцію: озброєний виконавчий орган представницького органу місцевого самоврядування, який утримується за рахунок коштів місцевого бюджету і створюється у відповідності із Законом для забезпечення охорони прав і свобод громадян та громадського порядку на території села, селища, міста [131, с. 23].

Ідентичну термінологію та дефініцію було запропоновано й в проекті Закону України «Про міліцію місцевого самоврядування» від 31 жовтня 2002 р., розробниками якого були В.Д. Бондаренко, М.В. Карнаух, С.А. Матвієнко, В.М. Стретович. У проекті Закону України «Про місцеву поліцію» від 13 березня 2009 р., підготовленим А.С. Матвієнко, застосовується термін «місцева поліція», однак дефініція аналогічна попереднім двом законопроектам [131, с. 24].

Ще один проект закону, який було внесено на розгляд до Верховної Ради – це проект Закону України «Про Варту» від 28 лютого 2014 р. за ініціативи народного депутата В.М. Жеребнюка. Автор оперує поняттям «муніципальна

варта» та надає таку дефініцію: це орган в системі місцевого самоврядування, що створюється в порядку, визначеному цим Законом, з метою забезпечення на території, що перебуває під юрисдикцією відповідної ради, охорони громадського порядку, законності, прав, свобод і законних інтересів громадян та утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

Уперше категорію «муніципальна поліція» було застосовано в проекті Закону України «Про муніципальну поліцію» від 10 липня 2014 р., авторами якого є народні депутати Є.Б. Геллер, Д.В. Жванія, М.Д. Катеринчук, А.А. Кожем'якін, Г.М. Немиря, В.В. Писаренко, В.В. Чумак. Згідно з цим законопроектом муніципальна поліція визначається 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. А також зазначає, що муніципальна поліція села, селища, міста є підзвітною і підконтрольною відповідній раді, яка її утворила, підпорядкована її виконавчому комітету, відповідному сільському, селищному, міському голові.

У проекті Закону України «Про поліцію місцевого самоврядування (муніципальну поліцію)» від 11 лютого 2015 р., який розроблений Асоціацією міст України у рамках проекту USAID ДІАЛОГ, застосовуються категорії «поліція місцевого самоврядування» та «муніципальна поліція» як синонімічні, а також надається така дефініція: спеціальний правоохоронний орган у системі місцевого самоврядування, що створюється міською (міста загальнодержавного, обласного значення), районною радою, радою об'єднаної територіальної громади у порядку визначеному даним законопроектом з метою виконання повноважень місцевого самоврядування щодо забезпечення на території, що перебуває під юрисдикцією відповідної ради, законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян та утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету [131, с. 25].

Останнім законопроектом у цій сфері є проект Закону України «Про

муніципальну варту» від 18 травня 2015 р. за ініціативи О.Р. Березюка, В.Б. Гройсмана, А.А. Кожем'якіна, Ю.В. Луценка, О.В. Ляшка, А.А. Тетерука та Ю.В. Тимошенко. Автори застосовують термінологію «муніципальна варта», пропонуючи дефініцію, ідентичну тій, що містилась в законопроекті «Про Варту», розроблену народним депутатом В.М. Жеребнюком [131, с. 26].

Аналіз законодавчих дефініцій дозволяє констатувати, що попри не уніфікованість термінології, а також те, що дані законопроекти розроблялись у різні роки, автори здебільшого одностайні в підлеглості та спрямованості цього новаторського правоохоронного органу. Тобто муніципальна поліція має знаходитись у повному розпорядженні органів місцевого самоврядування, не перебуваючи в системі МВС України чи Національної поліції України. Однак координація її діяльності може здійснюватись виконавчими органами місцевих рад спільно з органами поліції. До того ж, ефективна реалізація покладених на муніципальну поліцію завдань і функцій можлива винятково за умов тісної взаємодії та співпраці з іншими правоохоронними органами.

Таким чином, громадоцентристський підхід також превалює й в законодавчих дефініціях, що напевно зумовлено демократизацією українського суспільства, збільшенням ролі та значення людини в державі, пріоритету інтересів окремої людини щодо державницьких інтересів.

До того ж, дискусійним вбачається позиція науковців стосовно правового статусу цього новаторського органу, зокрема чи є він правоохоронним органом чи є органом правопорядку. порушену проблематику нами детально розглянута в науковій статті [131]. Так, уперше на законодавчому рівні ця дефініція знайшла своє відображення в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 р., де у ст. 2 закріплюється: «Правоохоронні органи – органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю,

рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [132].

Схожу конструкцію при визначенні дефініції «правоохоронні органи» містить також Закон України «Про демократичний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р., зокрема правоохоронні органи – державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [133]. Така дефініція викликає низку зауважень, адже правозастосовною є форма здійснення функцій, яка властива не лише для правоохоронних органів, а й для інших органів.

У Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. це поняття містить дещо інше трактування: правоохоронні органи – органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій [134].

Попри те, що в цьому Законі вже не зазначається про правозастосовну функцію, вважаємо й дану дефініцію недосконалою, адже в жодному з вітчизняних нормативно-правових актів не визначено що є правоохоронною функцією. Це поняття є дискусійним також й в наукових колах.

Тим більше поряд з категорією «правоохоронна функція» не менш активно застосовуються й категорії «функція охорони прав і свобод громадян, забезпечення законності й правопорядку», «функція охорони правового порядку та охорони прав власності, інших прав і свобод громадян», «функція охорони прав і свобод громадян, забезпечення законності та правопорядку», «функція охорони правопорядку та охорони існуючих форм власності» тощо.

До того ж, незрозуміло чому саме Конституцією і законами України може бути покладено здійснення правоохоронних функцій. Чи буде правоохоронним органом той орган, правоохоронні функції якого закріплені в підзаконних нормативно-правових актах?

У цьому Законі поняття «правоохоронні органи» визначається не через категорію «державний орган», а через категорію «орган державної влади». Слід

зауважити, що тривалий час термін «орган державної влади» використовувався для позначення представницьких органів, поняття ж державного органу (органу держави), що було тоді широко визнане, певною мірою протиставлялося поняттю «орган державної влади» [135, с. 20]. За радянських часів державний механізм розглядався як система різних органів держави – насамперед органів державної влади, а також органів державного управління, судових і органів прокуратури і лише Ради усіх рівнів вважалися власне органами державної влади» [136, с. 49 – 50].

У Конституції України здебільшого застосовується термін «орган державної влади». Однак в окремих статтях Основного Закону вжито також й терміни «державний орган» та «орган держави».

Аналіз наукових досліджень у цій сфері дозволив дійти висновку, що терміни «державний орган» і «орган держави» є синонімічними та вживаються в юридичній літературі для позначення одного й того ж явища. Щодо співвідношення понять «орган державної влади» та «державний орган», то здебільшого відмінність між цими поняттями полягає у визначенні їх правового статусу. Так, на думку Л.Р. Наливайко, статус державного органу може бути визначений підзаконними актами, прийнятими на основі так званих статусних законів, натомість статус органів державної влади визначається виключно Конституцією України і (або) законами України [137, с. 478]. Однак серед науковців превалує точка зору, відповідно до якої терміни «орган державної влади» і «державний орган» («орган держави») вживаються як синоніми [138].

Незважаючи на те, що Закони України «Про демократичний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» та «Про основи національної безпеки України» було ухвалено в один день дефініція поняття «правоохоронні органи» є абсолютно різною, що ще раз доводить про недосконалість вітчизняної законодавчої практики та необхідність систематизації законодавства в цій сфері.

Як слушно зауважує П.І. Хамула, аналіз законодавчої бази та судової практики України свідчить про те, що поняття «правоохоронні органи» є одним

з найбільш невизначених у вітчизняній юридичній практиці, внутрішньо суперечливим за змістом» [139, с. 28].

Не менш влучним є висновок й В.О. Боняка про те, що поняття «правоохоронні органи» є одним з найбільш невизначених в українському правознавстві, внутрішньо суперечливим і надмірним за обсягом; відрізняється безпредметністю в конституційних законах, відсутністю суб'єктності складу, у зв'язку з чим виникає певна колізія використання цього терміна і конкуренція між поняттями «правоохоронні органи», «правозахисні органи», «органи кримінальної юстиції» [140, с. 28 – 29].

Не менш плюралістичними є доктринальні визначення поняття «правоохоронні органи». Так, А.М. Кучук пропонує визначати «правоохоронні органи» як спеціально уповноважені державні органи, що наділяються державно-владними повноваженнями з метою професійного здійснення на підставі та відповідно до чинного законодавства, а у випадках встановлених законом – у відповідній процесуальній формі із застосуванням правових засобів діяльності, спрямовану на охорону прав та свобод людини і громадянина, законності та правопорядку, усіх врегульованих правом суспільних відносин. Автор акцентує, що при віднесенні того чи іншого органу до правоохоронних слід встановити низку обставин. Перш за все, діяльність цього органу за своїм характером має бути правоохоронною, причому саме правоохоронна діяльність для цього органу має бути способом існування та формою відображення його соціального призначення. По-друге, цей орган має бути наділений державно-владними повноваженнями та відповідно правом застосовування державного примусу тощо [16, с. 13].

У свою чергу В.В. Молдован також визначає поняття «правоохоронні органи» як важливу ланку в системі органів Української держави, мета, завдання та функції якої – забезпечення законності та правопорядку в усіх сферах життєдіяльності нашої країни [141, с. 64].

Ще більш дискусійним вбачається визначення, запропоноване О.С. Захаровою та В.С. Ковальським, відповідно до якого правоохоронні

органи – державна установа (або державна юридична особа), яка виконує на основі закону особливі державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольно-перевірочні, охоронні), що реалізуються в різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності [142, с. 273].

Таким чином, серед основних ознак правоохоронних органів переважно виокремлюють:

- діяльність цих органів містить усі ознаки, що притаманні правоохоронній діяльності та відповідає принципам правоохорони;

- ці органи мають здійснювати функції та виконувати завдання, що покладені суспільством і державою на суб'єктів правоохоронної діяльності;

- питома вага правоохоронної діяльності в загальному обсягу діяльності таких органів була досить вагомою (для правоохоронних органів та організацій ця діяльність є як способом існування, так й формою відображення їхнього соціального призначення);

- ці органи були наділені державно-владними повноваженнями та відповідно правом застосовування державного примусу [16, с. 12; 91, с. 54].

На думку М.І. Мельника та М.І. Хавронюка, не менш важливими є також й інші ознаки:

- виконання органом правоохоронних функцій потребує специфічного організаційного, правового, кадрового, матеріально-технічного, військового і тилового (три останні передбачають, зокрема забезпечення озброєнням, боєприпасами, спеціальними засобами, криміналістичною і спеціальною технікою, речовим та іншими видами майна), фінансового, інформаційного, наукового та іншого забезпечення;

- з метою ефективного виконання своїх обов'язків працівники цього органу наділяються згідно з законом специфічними правами, мають за законом пільги, покликані компенсувати додаткові навантаження і необхідність ризикувати своїм життям і здоров'ям як своїм, так і членів своєї сім'ї, а також користуються підвищеним правовим захистом [91, с. 55; 143, с. 30 – 31].

Наявність спеціальних повноважень для попередження, виявлення і

розслідування порушень закону, якими не володіють інші інституції, названа О.М. Музичуком не просто однієї з властивостей правоохоронних органів, а саме їхньою загальною сутнісною ознакою, критерієм відмежування правоохоронних органів від інших державних органів [144, с. 84].

Звідси слідує, що поняття «правоохоронні органи», а також концептуальні ознаки, за якими слід відрізняти їх від інших органів державної влади, є доволі дискусійним у сучасній юридичній доктрині.

Саме тому комісія Конституційної Асамблеї з питань правоохоронної діяльності запропонувала: а) здійснити систематизацію всіх правоохоронних органів України; б) використовувати поняття «правоохоронні органи» як суто наукове та узагальнювальне; в) виокремити три групи правоохоронних органів:

1) органи охорони правопорядку, які на відміну від інших органів виконавчої влади мають відмінні особливості, зокрема ОВС, Служби безпеки, органи військової служби правопорядку, органи митної служби, податкової служби, пенітенціарної служби, прикордонної служби, управління державної охорони, для яких: а) правоохоронна функція є основною і вони здійснюють повноваження, спрямовані на захист прав, свобод людини та охорони правопорядку; б) у зв'язку з цим такі органи мають право легального застосування примусу до людей; в) у своєму складі мають озброєні формування;

2) контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади – ті державні організації, які наділені контрольними повноваженнями і здійснюють адміністративну юрисдикцію (органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, лісової охорони та інші, для яких правоохоронна функція не є основною, а виступає як допоміжна, оскільки їх основні повноваження спрямовані на здійснення контролю за додержанням законодавства в певній сфері державного управління);

3) органи охорони Конституції України і державного контролю (Конституційний Суд України, прокуратура, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини) [145, с. 289].

Таким чином, поряд з терміном «правоохоронні органи» з'явилися й інші суміжні терміни, зокрема «органи охорони правопорядку».

Варто зауважити, що в Законі України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. [146] законодавець використовує іншу категорію «органи правопорядку», зокрема поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів; виконує в межах компетенції запити органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону та міжнародних договорів України; здійснює інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав і міжнародними організаціями тощо.

Беручи до уваги запропоновані комісією Конституційної Асамблеї з питань правоохоронної діяльності критерії, за якими ті чи інші правоохоронні органи відносяться до органів охорони правопорядку, муніципальна поліція не є правоохоронним органом та органом охорони правопорядку, адже не має у своєму складі озброєних формувань, а також не уповноважена здійснювати легальне застосування примусу до людей. Попри те, що основною функцією цієї інституції є захист прав, свобод людини та охорона громадського порядку, тобто правоохоронна діяльність, муніципальна поліція є допоміжним виконавчим органом місцевого самоврядування, який однак має державновладні повноваження та сформований для виконання окремих завдань правоохорони чи окремих правоохоронних дій.

Вважаємо, що поняття «громадський порядок» є вузьчим за поняття «публічний порядок», оскільки це якісний фактичний стан урегульованості суспільних відносин в громаді, а не суспільства в цілому, зоснований на реалізації права та забезпеченні муніципально-правовим механізмом. Під муніципально-правовим механізмом ми розуміємо комплексне утворення, в якому задіяні всі елементи правової системи на муніципальному рівні: норми й принципи права, суб'єкти права, методи й засоби правового регулювання,

юридична відповідальність тощо.

Елементами муніципально-правового механізму є нормативна (норми і принципи), інструментальна (методи й засоби), функціональна (взаємозв'язки та взаємодія органів держави та муніципальних органів, виражені в конкретних формах) та інституційна складова (правотворчі, правозастосовні та органи правопорядку, інститути громадського суспільства на муніципальному рівні).

Саме тому пропонуємо поряд з категорією «правоохоронні органи», «органи охорони правопорядку» ввести в науковий обіг категорію «муніципальні органи правопорядку», що мають як спільні, так й специфічні відмінні від правоохоронних органів та органів охорони правопорядку ознаки:

- 1) створюються відповідною місцевою радою й функціонують у структурі її виконавчих органів;
- 2) фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету;
- 3) підконтрольні та підзвітні конкретній територіальній громаді;
- 4) повноваження обмежені територією конкретної громади;
- 5) взаємодіють із правоохоронними органами та іншими органами публічної влади;
- 6) диспозитивний характер створення та функціонування, зокрема їх створення та функціонування є правом, а не обов'язком територіальної громади;
- 7) основним завданням є обслуговування інтересів територіальної громади у сфері забезпечення правопорядку;
- 8) повноваження спрямовані на вирішення різноманітних проблем певної територіальної громади у сфері правопорядку;
- 9) відсутність у складі озброєних формувань.

Попри відмінність між правоохоронними органами (органами охорони правопорядку) та муніципальною поліцією як муніципальним органом правопорядку між ними є певні спільні риси, серед основних слід виокремити такі:

- мають спільні функції із забезпечення правопорядку;
- їх повноваження конкретизуються законами та підзаконними актами;
- мають чітко визначену компетенцію у відповідній сфері та форми й методи здійснення повноважень;
- рішення, що приймаються цими органами, мають обов'язковий

характер, певним чином забезпечуються та гарантуються;

– формуються у встановленому законом порядку та відповідно до чітко визначеної процедури;

– застосовують спеціальні засоби захисту та примусу при здійсненні покладених завдань [138, с. 418].

Отже, муніципальна поліція – це виконавчий орган місцевого самоврядування, що створюється місцевою радою, підконтрольний і підзвітний їй і фінансується з місцевого бюджету з метою забезпечення інтересів територіальної громади та її обслуговування у сфері підтримки правопорядку за умов тісної співпраці та взаємодії з іншими органами правопорядку. Зважаючи на зазначене вище, вважаємо за можливе виокремити такі ознаки муніципальної поліції в структурі органів публічної влади як виконавчого органу місцевого самоврядування: 1) створюється місцевою радою у структурі її виконавчих органів; 2) фінансується за рахунок коштів місцевого бюджету; 3) створення є не обов'язком територіальної громади, а її правом; 4) підконтрольна та підзвітна місцевій раді; 5) підпорядкована виконавчому комітету місцевої ради; 6) метою діяльності є забезпечення інтересів територіальної громади та її обслуговування у сфері підтримки правопорядку; 7) функціонує в тісній співпраці та взаємодії з іншими органами правопорядку; 8) володіє необхідною для реалізації покладених на неї повноважень системою сил, знарядь і засобів; 9) компетенція визначається територіальною громадою відповідно до чинного законодавства; 10) до складу входять лише цивільні особи.

Висновки до розділу 1

На підставі проаналізованого вище можна дійти до таких висновків:

1. Незважаючи на законодавче закріплення права територіальної громади створювати місцеві органи підтримки правопорядку, муніципальна поліція в

структурі органів публічної влади на рівні комплексної монографічної праці є малодослідженим інституційно-правовим феноменом. Окремі аспекти природи муніципальної поліції осмислюються в межах теоретико-історичних і галузевих юридичних досліджень. У загальнотеоретичних та історичних юридичних розвідках муніципальна поліція розглядається в контексті теоретико-правових та історико-правових засад правоохоронної системи, правоохоронної функції та правоохоронної діяльності. У конституційно-правових і муніципально-правових працях муніципальна поліція вивчається крізь призму конституційно-правових основ реалізації правоохоронної функції органів місцевого самоврядування, муніципальних форм і механізмів забезпечення охорони правопорядку. В адміністративно-правових дослідженнях, які в більшій мірі зорієнтовані на практику, розкривається адміністративно-правовий статус муніципальної поліції, її функції, завдання, форми та методи діяльності, особливості співробітництва з іншими правоохоронними органами тощо.

Поряд з цим, недостатньо вивченими залишаються питання теоретико-правових і методологічних засад організації та функціонування муніципальної поліції в структурі органів публічної влади як якісно нової моделі забезпечення правопорядку на місцевому рівні, форм і методів діяльності муніципальної поліції, можливостей використання позитивного зарубіжного та вітчизняного досвіду, закономірностей і факторів формування в системі місцевого самоврядування України власних виконавчих органів з підтримки правопорядку. Відсутність ґрунтового загальнотеоретичного дослідження муніципальної поліції в структурі публічної влади зумовлює поняттєво-категоріальну невизначеність, використання як синонімічних різних словосполучень, а саме: «муніципальна поліція», «міська поліція», «міські формування з охорони громадського порядку», «місцеві органи правопорядку», «місцева поліція», «місцевобюджетна міліція», «поліція місцевого самоврядування» тощо.

2. В юридичній літературі представлено широкий спектр методологічного інструментарію з метою висвітлення окремих аспектів проблематики

муніципальної поліції в якості виконавчого органу місцевого самоврядування.

Міждисциплінарність предмета наукового пошуку зумовлює комплексне використання різноманітних принципів наукового пізнання, методологічних підходів і методів наукового дослідження. При цьому від обраного методологічного інструментарію залежить обсяг когнітивних можливостей для виявлення нових знань про предмет пізнання та адекватність одержаних результатів щодо сутності та змісту, місця і ролі муніципальної поліції в структурі органів публічної влади. Визначено методологічну основу дослідження муніципальної поліції в структурі органів публічної влади крізь призму, по-перше, принципів наукового пізнання (об'єктивність, усебічність, обґрунтованість та історизм), що визначають наукову ідеологію та концептуальні ідеї, на яких ґрунтується науковий пошук; по-друге, методологічних підходів (системний, функціональний, інституційний), що відображають загальний вектор, стратегію наукового пізнання; по-третє, методів дослідження (загальні – порівняння, аналіз, синтез, абстрагування, узагальнення, моделювання; філософські – діалектичний, матеріалістичний; загальнонаукові – історичний, порівняльний, синергетичний; конкретнонаукові – формально-юридичний, порівняльно-правовий, соціолого-правовий), що безпосередньо спрямовані на вивчення природи муніципальної поліції.

Водночас зацентовано увагу на тому, що незважаючи на застосування розгалуженого методологічного інструментарію, результати дослідження муніципальної поліції в структурі органів публічної влади є відносними, з одного боку, через перманентний розвиток нових методологічних підходів і методів пізнання, а з іншого – постійну трансформацію предмета дослідження.

3. Формуванню та розвитку муніципальної поліції незалежної України характерно перманентне реформування місцевого самоврядування і правоохоронної системи; децентралізація останньої; проведення експериментів із запровадження муніципальної поліції в окремих адміністративно-територіальних одиницях; фінансування діяльності муніципальної поліції місцевими бюджетами в умовах остаточної невизначеності її підконтрольності

та підзвітності (органам місцевого самоврядування чи Міністерству внутрішніх справ України); недосконалість нормативно-правового регулювання організаційно-функціональної побудови муніципальної поліції; превалювання соціальної функції муніципальної поліції над правоохоронним напрямом її діяльності; неоднозначність визначення завдань, функцій, повноважень, структури муніципальної поліції; деполітизація Міністерства внутрішніх справ України загалом і муніципальної поліції зокрема; пошук оптимальної моделі муніципальної поліції в регіонах країни; різноманітність форм участі територіальної громади в підтримці правопорядку тощо.

Виокремлено два основні наукові підходи до розуміння природи муніципальної поліції в Україні: державоцентристський, який ґрунтується на ідеї централізації правоохоронної функції в державі, та громадоцентристський, що базується на позиції децентралізації функції забезпечення правопорядку.

Результати аналізу наукових праць з предмета дисертаційного дослідження дозволили виділити ознаки муніципальної поліції. Це дало можливість визначити муніципальну поліцію як виконавчий орган місцевого самоврядування, що створюється місцевою радою, підконтрольний і підзвітний їй і фінансується з місцевого бюджету з метою забезпечення інтересів територіальної громади та її обслуговування у сфері підтримки правопорядку за умов тісної співпраці та взаємодії з іншими органами правопорядку.

РОЗДІЛ 2

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В СТРУКТУРІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

2.1 Організаційно-функціональна характеристика муніципальної поліції в сфері діяльності органів публічної влади

Необхідність застосування заходів примусу органами місцевого самоврядування в окремих випадках (наприклад, органи місцевого самоврядування зобов'язані на вимогу військових комісаріатів сповіщати призовників і військовозобов'язаних про їх виклик до військових комісаріатів, забезпечувати своєчасне прибуття за цим викликом [147], вимагати від усіх працівників органу місцевого самоврядування, а також відряджених неухильного виконання вимог законодавства щодо забезпечення охорони державної таємниці, залучати спеціалістів органу місцевого самоврядування до здійснення заходів щодо охорони державної таємниці, проводити перевірку стану й організації роботи з питань захисту державної таємниці і забезпечення режиму секретності у підвідомчих їм установах та підприємствах [148]) зумовлює застосування примусових заходів. Однак органи місцевого самоврядування не мають відповідних підрозділів, які б могли реалізовувати зазначені вище норми. Це сприяло ініціативі створення низкою територіальних громад правоохоронних підрозділів місцевого характеру.

Попри законодавчу неуніфікованість правових засад функціонування правоохоронних органів місцевого характеру, невизначеність їх правового статусу експерименти щодо запровадження муніципальної поліції на території незалежної України здійснювалось, починаючи з 1996 р. у низці населених пунктів. Так, 11 квітня 1996 р. уперше Рішенням міського виконавчого комітету

було створено міську дружину – муніципальну поліцію охорони громадського порядку м. Хмельницький.

У подальшому ця ідея була нормативно забезпечена Концепцією розвитку системи Міністерства внутрішніх справ відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456 [149], якою передбачалося проведення експерименту зі створення підрозділів міліції для охорони громадського порядку з підпорядкуванням їх місцевим органам виконавчої влади та ГУМВС – УМВС у м. Київ і м. Харків.

26 грудня 1996 р. територіальною громадою м. Харкова було сформовано спеціальний підрозділ патрульно-постової служби міліції та батальйон кінної міліції для патрулювання території лісопаркової зони та місць масового відпочинку поблизу води як підрозділів з охорони громадського порядку в м. Харкові. Зважаючи на позитивний досвід діяльності муніципального підрозділу з охорони громадського порядку, 25 листопада 2009 р. територіальною громадою м. Харкова було утворено комунальне підприємство «Муніципальна охорона», основною метою якого було створення належних умов для реалізації і захисту майнових прав територіальної громади, практичного здійснення заходів, спрямованих на забезпечення схоронності, цілісності комунального майна, відвернення і недопущення безпосередніх посягань на таке майно, припинення несанкціонованого доступу до нього, забезпечення 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, з охороною громадян» [150].

Попри норми Постанови Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456 [149] щодо проведення експерименту зі створення підрозділів міліції для охорони громадського порядку з підпорядкуванням їх місцевим органам виконавчої влади та ГУМВС – УМВС у м. Київ лише 27 грудня 2005 р. було ухвалено рішення Київської міської ради «Про утворення в місті Києві місцевої міліції» № 624/3085, відповідно до якого місцева міліція створювалася з метою

забезпечення захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, їх власності, охорони громадського порядку в містах та інших населених пунктах, запобігання правопорушенням, посилення боротьби зі злочинністю, своєчасного виявлення фактів порушень вимог чинного законодавства виходячи з необхідності більш тісного співробітництва її з населенням [151].

Одним з перших міст, де було ухвалено місцевою радою рішення про утворення органу, діяльність якого була б спрямована на реалізацію права громадян на належну організацію забезпечення громадського порядку та громадської безпеки на місцевому рівні, є Львів. Ще в липні 1991 р. було утворено підрозділ муніципальної дружини, завданням якого була охорона об'єктів комунальної власності, об'єктів будівництва тощо.

Згодом рішенням виконавчого комітету Львівської міської ради від 27 жовтня 2006 р. № 1236 було затверджено Положення про управління муніципальної дружини Львівської міської ради та його структури [152], де визначається статус, організація, повноваження, порядок діяльності, фінансування та матеріально-технічне забезпечення, відповідальність посадових осіб управління муніципальної дружини, зокрема те, що Управління муніципальної дружини є виконавчим органом Львівської міської ради, яке у своїй діяльності підконтрольне і підзвітне міській раді, міському голові, керуючому справами виконкому». Серед основних завдань цього підрозділу є:

- виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, ухвал міської ради, рішень виконавчого комітету, розпоряджень міського голови та інших актів законодавства України;
- реалізація прав і свободи громадян;
- виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, охорони історичного середовища та довкілля та інших міських програм;
- підготовка та виконання міського бюджету;
- взаємодія з органами державної влади, місцевого самоврядування і самоорганізації населення;
- охорона громадського порядку в місцях, визначених міською радою,

міським головою, виконавчим комітетом, здійснення заходів громадської безпеки на території міста;

- 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»;
- співпраця з відділом у справах неповнолітніх у боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх;
- співпраця з правоохоронними органами в забезпеченні громадського порядку [152].

Варто зауважити, що цей підрозділ продовжує свою діяльність й до нині згідно з зазначеним вище Положенням, до якого були внесені певні зміни та доповнення відповідно до рішень виконкому Львівської міської ради від 12 березня 2010 р. № 256 та від 23 січня 2010 р. № 36, що надали додаткові повноваження Управлінню муніципальної дружини, зокрема здійснювати контроль за проведенням екскурсійної діяльності шляхом перевірки правомірності проведення екскурсійної діяльності на території м. Львова.

На теперішній час підрозділ муніципальної дружини м. Львова нараховує 15 осіб. Згідно зі звітом про роботу Управління муніципальної дружини м. Львова, працівники Управління муніципальної дружини допомагали міліції по охороні громадського порядку, забезпечувати громадський порядок під час проведення масових заходів, при необхідності забезпечували турнікетами [153]. До того ж, Управлінням муніципальної дружини забезпечувався публічний порядок під час сесій Львівської міської ради, прийому громадян міського голови та його заступників, при проведенні аукціонів з продажу земельних

ділянок і комунального майна міста в приміщенні міської ради. Забезпечувався громадський порядок згідно окремих доручень міського голови та керуючого справами виконкому» [153]. На працівників Управління покладений також й контроль за регламентованим в'їздом транспортних засобів у пішохідну зону центральної частини м. Львова. Забезпечення громадського порядку працівниками Управління муніципальної дружини здійснюється відповідно до укладених угод з Львівською міською радою, управлінням державної реєстрації, на центральному пункті управління з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення.

27 липня 2007 р. Луцькою міською радою з метою забезпечення на території міста законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів територіальної громади, для здійснення постійного контролю за станом благоустрою та притягнення до відповідальності порушників законодавства про благоустрій та Правил благоустрою м. Луцька, з питань незаконної торгівлі, самовільного будівництва було ухвалено рішення про створення Управління муніципальної поліції Луцької міської ради [154] та затверджено Положення про Управління муніципальної поліції Луцької міської ради. Згідно з цим Положенням муніципальна поліція Луцька визначалась як демілітаризоване цивільне формування, що має статус виконавчого органу Луцької міської ради, створеного та фінансованого міською радою, що підпорядковувалось безпосередньо міському голові та було підконтрольне міській раді. Серед основних завдань муніципальної поліції Луцька було:

- виконання рішень міської ради та її виконавчих органів з питань забезпечення правопорядку;
- охорона довкілля;
- контроль за дотриманням земельного і природоохоронного законодавства, благоустроєм території, чистотою вулиць;
- паркування автотранспорт;
- дотриманням правил торгівлі, громадського харчування і побутового обслуговування;

- додержання тиші та порядку у громадських місцях;
- надання допомоги фізичним і юридичним особам під час надзвичайних подій тощо [154].

Беручи до уваги норми Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», працівники муніципальної поліції Луцька наділялись правом застосування заходів фізичного примусу і спеціальних заходів. Застосування ж холодної та вогнепальної зброї, в тому числі мисливської, яка згідно з чинним законодавством перебувала в їх особистому користуванні, було заборонено.

27 січня 2011 р. Управління муніципальної поліції Луцької міської ради було реорганізовано у відділ муніципальної дружини Луцької міської ради Луцька на підставі рішення від 30 грудня 2010 р. № 3/6 «Про затвердження структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів» [155]. Згідно з Положенням про Відділ муніципальної дружини Луцької міської ради Відділ муніципальної дружини Луцької міської ради є виконавчим органом Луцької міської ради, підзвітний і підконтрольний міській раді, підпорядкований її виконавчому комітету, міському голові та заступнику міського голови згідно розподілу обов'язків та утримується за рахунок коштів міського бюджету [156]. Навіть попередній аналіз зазначеної вище дефініції дозволяє констатувати про зміну винятково назви, а не її правового статусу. Це підтверджується й визначеними в цьому Положенні покладеної на відділ мети та окреслених завдань.

У подальшому цей відділ був реорганізований відповідно до Рішення міської ради від 30 липня 2015 р. № 76/143 [157]. правонаступником відділу муніципальної дружини Луцької міської ради став Департамент муніципальної поліції Луцької міської ради, який також визначається виконавчим органом Луцької міської ради, що у своїй діяльності підзвітний і підконтрольний міській раді, підпорядкований її виконавчому комітету, міському голові та заступнику міського голови згідно розподілу обов'язків» [157]. Метою Департаменту є виконання повноважень місцевого самоврядування щодо забезпечення на

території міста законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів територіальної громади [157]. Варто зауважити, що задля забезпечення цієї мети Департамент має доволі широке коло завдань, а саме:

- забезпечення виконання рішень міської ради та її виконавчих органів;
- надання допомоги органам державної автоінспекції в забезпеченні евакуації транспортних засобів з місць дорожньо-транспортної події при потребі;
- проведення бесід з безпритульними, жебраками, іншими особами, які 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 в 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 й комунальної;
- здійснення контролю за утриманням в належному технічному стані об'єктів та елементів благоустрою, охороною зелених насаджень, вносить пропозиції міському голові щодо покращення виконання робіт з благоустрою;
- здійснення контролю за санітарним станом меморіальних комплексів, кладовищ, парків та скверів міста;
- 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;

- інформування населення про здійснення заходів із земельних робіт, робіт 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 в 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 міста;

- 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 тимчасових споруд торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення для

здійснення підприємницької діяльності (далі – 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 [157].

Аналіз зазначених вище завдань дозволяє констатувати, що в системі завдань муніципальної поліції міста Луцьк слід виокремити правоохоронні, контрольно-наглядові, профілактичні тощо. Особливе місце та роль при цьому мають ті завдання, які мають характер соціального обслуговування територіальної громади. Більше того, сама ці завдання превалюють щодо інших завдань.

Зважаючи на зазначені вище завдання, а також затверджені повноваження Департамент муніципальної поліції міста Луцьк складається з таких структурних підрозділів: 1) відділ протидії стихійній торгівлі; 2) відділ контролю за благоустроєм та санітарним станом міста; 3) сектор демонтажів.

Дещо інший принцип діяльності муніципальної поліції м. Житомира. Згідно з рішенням Житомирської міської ради від 21 листопада 2007 р. № 418 було затверджено Програму сприяння забезпеченню безпеки життєдіяльності, благоустрою, законності та громадського порядку в м. Житомирі на період 2008 – 2012 рр. [158]. З метою організації охорони громадського порядку на території міста було укладено договір між Житомирською міською радою та відділом Державної служби охорони при МВС України в Житомирській області щодо створення спеціалізованого підрозділу муніципальної міліції з охорони

об'єктів комунальної власності м. Житомира у складі Житомирського МРВ і відділу Державної служби охорони при УМВС України в Житомирській області. Відповідно до Програми цей підрозділ створювався, реорганізовувався та ліквідовувався за рішенням Житомирської міської ради, однак на відміну від підрозділів муніципальної поліції в інших містах України, він перебував у прямому підпорядкуванні начальника відділу Державної служби охорони при УМВС України в Житомирській області та його заступника, а у безпосередньому – начальника підрозділу. Міська рада своєю чергою зобов'язувалася здійснювати фінансування і матеріально-технічне забезпечення підрозділу, сприяти розробці перспективних і поточних планів діяльності, брати участь у підборі персоналу, інструктажах при підготовці загальноміських та інших масових заходів, контролі за несенням служби особовим складом (спільно з керівництвом підрозділу), уточнювати завдання керівнику підрозділу в разі різкої зміни оперативної обстановки на території міста [99, с. 7].

До складу підрозділу входили як працівники міліції, так і вільнонаймані особи, які були зобов'язані: забезпечувати виконання рішень міської ради та виконавчого комітету, розпоряджень міського голови, прийнятих у межах компетенції; охороняти публічний порядок на території міста; здійснювати профілактику правопорушень і брати участь у правовому вихованні населення; забезпечувати охорону будівель органів місцевого самоврядування та об'єктів комунальної власності; надавати допомогу населенню в надзвичайних ситуаціях; здійснювати контроль за додержанням правил санітарії та благоустрою, проїзду в міському пасажирському транспорті тощо [99, с. 8].

Рішенням міської ради Ужгорода від 21 березня 2008 р. було затверджено Положення про управління муніципальної поліції, де визначалось, що Управління муніципальної поліції є самостійним структурним підрозділом Ужгородської міської ради, створене Ужгородською міською радою, підзвітне та підконтрольне Ужгородській міській раді, має права та несе обов'язки, передбачені чинним законодавством. Управління підпорядковується міському голові, Ужгородській міській раді, її виконавчому комітету, працює під

керівництвом міського голови [159].

Метою створення управління є здійснення контролю відповідно до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та про «Про благоустрій населених пунктів» 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 Ужгород та з метою здійснення функцій у галузі реклами [159].

Задля цього основними завданнями та предметом діяльності управління є здійснення постійного контролю за дотриманням законодавства України про благоустрій населених пунктів, Правил благоустрою:

- проведення перевірок території міста;
- розгляд звернень підприємств, організацій, установ і громадян;
- участь в обговоренні проектів благоустрою міста;
- внесення пропозицій з питань благоустрою на розгляд органу місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій;
- облік і належне зберігання документації;
- координація заходів щодо впорядкування рекламної діяльності в галузі зовнішньої реклами та впровадження системного підходу до формування високоякісного зовнішнього дизайну міста;
- надання дозволів на розміщення спеціальних рекламних конструкцій;
- притягнення до відповідальності осіб за порушення законодавства з питань благоустрою;
- забезпечувати громадський порядок під час проведення масових заходів;
- контролювати додержання законодавства щодо виносної торгівлі, з забезпечувати виконання загальнообов'язкових рішень органів місцевого самоврядування в м. Ужгород, прийнятих ними в межах своєї компетенції;
- вимагати від громадян і службових осіб, які порушують громадський

порядок, правила благоустрою міста, правила торгівлі та інші загальнообов'язкові рішення органів місцевого самоврядування на території міста, припинення правопорушень та дій, що перешкоджають здійсненню повноважень інспекції, виносити на місці усні попередження особам, які допустили малозначні адміністративні порушення, а в разі невиконання зазначених вимог, застосовувати передбачені законодавством заходи примусу;

– перевіряти у громадян при підозрі у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо дотримання правил і рішень органів місцевого самоврядування;

– забезпечувати належний порядок на вулицях, площах, набережних міста, доставляти в громадський пункт охорони правопорядку або в приміщення підрозділу ОВС:

а) осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, для складання протоколу, якщо це не можливо вирішити на місці;

б) осіб, які перебувають у громадських місцях у стані сп'яніння, якщо їх вигляд ображає людську гідність і громадську мораль або якщо вони втратили здатність самотійно пересуватися чи могли завдати шкоди оточуючим або собі, до передачі їх в спеціальні медичні заклади або для доставки до місця проживання;

– складати протоколи про адміністративні правопорушення, провадити особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, застосовувати інші, передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, які віднесені до їх компетенції;

– відповідно до своєї компетенції, на виконання розпоряджень міського голови тимчасово обмежувати або забороняти доступ громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки;

– 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;

- вимагати від громадян і організацій усунення порушень правил утримання шляхів, обмежувати або забороняти проведення ремонтно-будівельних та інших робіт, інших заходів на вулицях і автомобільних шляхах, якщо при цьому не дотримуються вимоги із забезпечення громадської безпеки;

- проводити за участю адміністрації підприємств, установ і організацій огляд виробничих, складських та інших службових приміщень і територій з метою дотримання правил продажу товарів і надання послуг населенню;

- користуватися в невідкладних випадках безперешкодно і безоплатно засобами зв'язку, що належать підприємствам, установам та організаціям, а також громадянам (за їх згодою);

- зберігати, носити і застосовувати спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони за наявності спеціального дозволу [159].

На теперішній час управління муніципальної поліції м. Ужгорода реорганізоване у відділ муніципальної поліції, однак функції та повноваження співробітників не змінилися.

Свою історію створення та функціонування підрозділів муніципальної поліції має й місто Тернопіль. Так, у січні 2011 р. Тернопільська міська рада затвердила положення про управління муніципальної міліції міської ради, яке вже 24 лютого того ж року отримало назву «муніципальна поліція». Нині муніципальна поліція м. Тернопіль функціонує згідно з Положенням про управління муніципальної поліції, затвердженого Рішенням міської ради від 12 липня 2013 р. Управління муніципальної поліції Тернопільської міської ради також визначається виконавчим органом Тернопільської міської ради, підзвітним і підконтрольним Тернопільській міській раді, підпорядкованим її виконавчому комітету та міському голові [160].

Як визначається в цьому Положенні основним завданням Управління є взаємодія з ОВС та іншими правоохоронними і контролюючими структурами з питань попередження та профілактики порушень правопорядку на території

міста, а також контроль за дотриманням:

- правил користування приміщеннями житлових будинків;
- порядку проведення розкопок (земельних робіт) на території міста та наявності відповідних ордерів-дозволів;
- встановлених вимог щодо вигляду фасадів будівель і споруд;
- порядку встановлення малих архітектурних форм;
- вимог здійснення суб'єктами господарської діяльності вуличної (в тому числі літньої) торгівлі на території міста;
- правил виходу собак у встановлених місцях;
- правил торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами;
- правил благоустрою на території міста;
- заборони продажу суб'єктами господарської діяльності неповнолітнім енергетиків, слабоалкогольних і алкогольних напоїв, трав'яних сумішей для паління, що містять наркотичні речовини, галюциногенів і тютюнових виробів, тощо;
- заходів з охорони громадського порядку в закладах підпорядкованих міській раді;
- стану виконання рішень міської ради, виконавчого комітету і розпоряджень міського голови, віднесених до компетенції управління;
- санітарного стану доріг, вулиць міста і прибудинкових територій;
- законодавчих і нормативних актів про заборону куріння в громадських місцях [160].

До того ж, Управління надає безоплатні правові консультації та допомогу мешканцям міста в межах своєї компетенції, а також допомогу органам влади і управління з питань попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій і техногенних подій, а також з реалізації оборонно-мобілізаційних заходів у періоди ускладнення оперативної обстановки в місті Тернополі, виявляє порушення законодавства і складає протоколи про адміністративні правопорушення, здійснює організацію виконання робіт з демонтажу незаконно встановлених об'єктів на території міста тощо [160].

Слід зауважити, що діяльність муніципальної поліції м. Тернопіль безпосередньо взаємопов'язана з діяльністю інших муніципальних громадських формувань, метою яких є забезпечення громадського порядку міста, зокрема Тернопільське міське громадське формування «Охорона порядку». Головною особливістю цього муніципального правоохоронного підрозділу було те, що вперше в Україні співробітники муніципальної поліції обіймали посади відповідно до штату міської ради та отримували посадові оклади.

Ще одним містом, яке мало деяку історію становлення муніципальних правоохоронних органів, було місто Суми. З метою створення належних умов для реалізації захисту прав та інтересів територіальної громади, практичного здійснення заходів, спрямованих на забезпечення схоронності і цілісності комунального майна та особистої безпеки громадян, відвернення та недопущення негативного впливу факторів протиправного характеру на території міста Суми, задоволення суспільних потреб в інших видах робіт та послуг, Сумська міська рада ухвалила Рішення «Про створення комунального підприємства «Муніципальна охорона» Сумської міської ради» від 27 липня 2011 р. № 671-МР. Згідно зі Статутом комунального підприємства «Муніципальна охорона» Сумської міської ради» метою діяльності Підприємства є задоволення суспільних потреб у захисті прав та інтересів територіальної громади та практичне здійснення заходів, спрямованих на забезпечення схоронності та цілісності комунального майна й особистої безпеки громадян, відвернення та недопущення негативного впливу факторів протиправного характеру на території загальноосвітніх навчальних закладах, а також у наступних випадках:

- 1) при проведенні масових заходів на території міста Суми;
- 2) при проведенні спільних заходів щодо попередження, виявлення та припинення фактів протиправної діяльності, пов'язаних з несанкціонованою торгівлею на вулицях та ринках міста, крадіжками комунального майна (каналізаційних люків, обладнання ліфтів та інше), несанкціонованим підключенням і встановленням обладнання кабельного та супутникового

телебачення й Інтернету;

З) при проведенні спільних заходів щодо демонтажу незаконно встановлених малих архітектурних форм та тимчасових споруд, інших незаконно встановлених об'єктів на території міста [161].

Аналіз основних норм рішення Сумської міської ради «Про Положення про управління «Інспекція з благоустрою міста Суми» Сумської міської ради від 17 грудня 2014 р. № 3831 дозволяє констатувати, що муніципальні правоохоронні функції виконує Управління «Інспекція з благоустрою міста Суми» Сумської міської ради, що утворюється Сумською міською радою та є виконавчим органом Сумської міської ради, їй підзвітне та підконтрольне, підпорядковане виконавчому комітету Сумської міської ради та міському голові, оперативно підпорядковане першому заступнику міського голови [162].

Так, зокрема серед завдань управління є:

- забезпечення реалізації державної та міської політики в сфері благоустрою міста;
- контроль за станом благоустрою міста;
- контроль за дотриманням Правил благоустрою міста Суми;
- сприяння розвитку та поліпшенню стану благоустрою міста;
- профілактика запобігання правопорушень у сфері благоустрою населеного пункту [162].

Щодо структури цього Управління, то воно складається з відділу контролю за благоустроєм Зарічного району, відділу контролю за благоустроєм Ковпаківського району, а також сектору документообігу, контролю, правового та кадрового забезпечення.

Своєрідний підхід щодо забезпечення громадської безпеки територіальної громади має місто Івано-Франківськ. Так, з метою покращення в місті контролю за станом благоустрою та притягнення до відповідальності порушників законодавства про благоустрій, на базі Департаменту житлової, комунальної політики та благоустрою міської ради 1 квітня 2016 р. було утворено комунальне підприємство «Муніципальна інспекція з благоустрою»,

основною метою якого є здійснення контролю за станом благоустрою в місті Івано-Франківську, 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 Івано-Франківська [163].

Задля цього інспекція контролює дотримання законодавства України про благоустрій населених пунктів, Правил благоустрою шляхом:

- проведення перевірок території міста;
- розгляду звернень підприємств, організацій, установ і громадян;
- участі в обговоренні проектів благоустрою міста;
- внесення пропозицій з питань благоустрою на розгляд органу місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій;
- видання і ведення ордерів на розкопки на території міста;
- притягнення до відповідальності осіб за порушення законодавства з питань благоустрою [163].

Варто зазначити, що суттєву роль міська влада приділила саме відбору та підготовці кандидатів до Муніципальної інспекції з благоустрою. За результатами конкурсу серед 84 кандидатів комісія відібрала 20 осіб, які отримали необхідні знання із загального, галузевого права, правил благоустрою, а також з особливостями патрулювання.

Попри гарні показники роботи Інспекції щодо забезпечення громадського порядку в місті Івано-Франківськ, 8 липня 2016 р. на пленарному засіданні депутати Івано-Франківської міської ради проголосували за створення комунального підприємства «Муніципальна варта», основною метою якої є:

- забезпечення охорони публічного порядку на території міста, законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів територіальної громади у взаємодії з підрозділами Національної поліції;
- сприяння органам Національної поліції у виявленні і розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів територіальної

громади підприємств, установ, організацій від злочинних посягань;

- участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх;

- взаємодія з іншими правоохоронними і контролюючими структурами з питань попередження та профілактики порушень правопорядку;

- забезпечення виконання рішень міської ради і виконавчого комітету, розпоряджень міського голови в межах компетенції;

- виконання заходів Програм міської ради в сфері профілактики правопорушень та забезпечення охорони громадського порядку;

- захист майна, забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів господарювання та фізичних осіб, органів державної влади та місцевого самоврядування;

- забезпечення в межах визначених законодавством прав членів територіальної громади в сфері благоустрою міста, формування у мешканців міста активної громадської позиції щодо збереження довкілля, забезпечення чіткого виконання суб'єктами господарювання та громадянами обов'язків в сфері благоустрою;

- забезпечення контролю за здійсненням заходів з охорони майна та фізичних осіб;

- участь у забезпеченні громадського порядку в зонах виникнення надзвичайних ситуацій, охорони майна, що залишилося без нагляду в таких зонах, допомога органам місцевого самоврядування у відселенні людей з місць, небезпечних для проживання та проведенні евакуації населення;

- здійснення іншої господарської діяльності не забороненої законом [164].

Таким чином, в Івано-Франківську функціонують декілька муніципальних підрозділів, завдання та мета яких здебільшого є ідентичними, а саме забезпечення громадського порядку та благоустрою в місті.

Згідно з Рішенням Вінницької міської ради «Про створення комунального підприємства Вінницької міської ради «Муніципальна поліція» та затвердження

його Статуту» від 29 березня 2013 р. № 1216 було утворено муніципальну поліцію, метою якої є:

- захист майна, забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів господарювання та фізичних осіб, органів державної влади та місцевого самоврядування;
- забезпечення контролю за здійсненням заходів з охорони майна та фізичних осіб;
- розвитку та вдосконалення сфери надання послуг з охорони власності та громадян;
- забезпечення в межах визначених законодавством прав членів територіальної громади в сфері благоустрою міста, захисту прав споживачів, попередження та запобігання правопорушенням, що посягають на публічний порядок і громадську безпеку;
- здійснення іншої господарської діяльності не забороненої законом [165].

Поряд з суто правоохоронними функціями Вінницької муніципальної поліції вона також надає методичну, консультативну та іншу допомогу суб'єктам господарювання, установам, організаціям з питань утримання територій, будівель, споруд, забезпечення благоустрою.

Зважаючи на задекларовані завдання, нині муніципальна поліція міста Вінниця має таку структуру: відділ протидії стихійної торгівлі; відділ контролю за благоустроєм та санітарним станом міста; сектор контролю за станом об'єктів благоустрою. Необхідно зауважити, що задля реалізації покладених обов'язків у сфері дотримання громадського порядку та безпеки муніципальна поліція має право взаємодіє з іншими правоохоронними органами та органами публічної влади, що спрямована на попередження, припинення і розкриття злочинів, адміністративних правопорушень і забезпечення охорони громадського порядку.

Згідно з Статутом муніципальна поліція організовує взаємодію з правоохоронними органами в формі:

- проведення спільних нарад, консультацій;
- обміну інформацією з питань попередження та припинення правопорушень;
- інших не заборонених законодавством профілактичних заходів за умови, якщо не порушуються права та обов'язки підприємства, установи, організації незалежно від форм власності та громадян, якщо здійснення таких заходів належить до компетенції відповідного правоохоронного органу [165].

При цьому Вінницька муніципальна поліція уповноважена застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби та використовувати службових собак.

Водночас 2 лютого 2011 р. Рішенням міської ради Дніпропетровська було створено комунальне підприємство «Муніципальна гвардія», яке підпорядковувалось департаменту взаємодії з правоохоронними органами, мобілізаційної й оборонної роботи та з питань надзвичайних ситуацій Дніпропетровської міської ради.

Завданнями підприємства були:

- здійснення заходів, спрямованих на забезпечення збереження, цілісності майна, відвернення та недопущення безпосередніх посягань на таке майно, припинення несанкціонованого доступу до нього;
- охорона власності громадян;
- створення належних умов для виконання рішень міської ради, реалізації і захисту майнових прав територіальної громади міста Дніпропетровська [166].

Структурно це підприємство складалось з відділу охорони громадського порядку та майна, а також чергової частини. З 2011 р. працівниками комунального підприємства «Муніципальна варта» було припинено та розкрито 173 злочини, а також взято участь у складанні 1537 адміністративних протоколів. Перспективними напрямками вдосконалення цього підрозділу є виявлення правопорушень любительського та спортивного рибальства зі співробітниками рибоохорони, створення патрулів берегової охорони під час пляжного сезону тощо.

Однак Рішенням сесії Дніпропетровської міської ради від 27 липня 2016 р. № 42/12 підприємство було реорганізовано в комунальне підприємство «Муніципальна поліція» та приведено статут відповідно до типового статуту ідентичних комунальних підприємств, відповідно до якого значно розширились повноваження та завдання цього підрозділу.

Одним із останніх міст, де було ухвалено рішення про створення муніципальної поліції, стало м. Мукачево. Так, 26 грудня 2014 р. депутати Мукачівської міськради прийняли Рішення «Про створення Управління муніципальної поліції Мукачівської міської ради» та затвердили «Положення про Управління муніципальної поліції Мукачівської міської ради».

Це положення визначає порядок діяльності муніципальної поліції, проходження служби працівниками муніципальної поліції, їх права і обов'язки, повноваження, структуру.

Згідно з Положенням Управління муніципальної поліції Мукачівської міської ради – виконавчий орган Мукачівської міської ради, який створений міською радою, фінансується за рахунок коштів міського бюджету, що підпорядковується безпосередньо міському голові, який призначає та звільняє з посади її співробітників [167]. Головними завданнями муніципальної поліції є:

- забезпечення правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;

- охорона довкілля;

- контроль за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, інших природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення;

- контроль за благоустроєм території, чистотою вулиць, парків, скверів і прибудинкових територій;

- паркування автотранспорту;

- забезпечення охорони пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників;

- організація 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, інших надзвичайних ситуацій;

- проведення бесід з безпритульними, жебраками, іншими особами, які 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, врятування людей;

- надання в 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;

- надання допомоги органам містобудування та архітектури у виявленні фактів самовільного будівництва;

- вживання невідкладних заходів для усунення виявлених порушень за поданням керівників виконавчих органів Мукачівської міської ради [167].

Щодо структурно-організаційної характеристики цього підрозділу, то згідно з Положенням штатна чисельність працівників муніципальної поліції визначається керівником управління відповідно до вимог чинного законодавства та затверджується міським головою.

Нині структуру Управління муніципальної поліції Мукачівської міської ради складають:

- начальник Муніципальної поліції;
- заступник начальника Муніципальної поліції;
- спеціалісти Муніципальної поліції;
- старші інспектори Муніципальної поліції;
- інспектори Муніципальної поліції, які призначається та звільняється з

посади міським головою відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [167].

Рішенням сесії міської ради 6-го скликання від 15 січня 2015 р. № 1308 було затверджено Статут Мукачівського міського комунального підприємства (далі – ММКП) «Муніципальна поліція», де визначено мету та предмет діяльності, юридичний статус підприємства, права і обов'язки тощо.

На теперішній час серед усіх комунальних підприємств міста Мукачево ММКП «Муніципальна поліція» визнається найбільш ефективним. Згідно зі звітом про пророблену роботу ММКП «Муніципальна поліція» за період з 1 жовтня 2015 р. до 1 жовтня 2016 р. головними інспекторами підприємства за порушення Правил благоустрою міста, розміщення засобів зовнішньої реклами та Порядку розміщення вивісок, порушення порядку здійснення господарської діяльності суб'єктами господарювання було винесено 560 приписів і здійснено контроль за їх виконанням; надано суб'єктам господарювання 507 письмових вимог, а також в усному порядку проінформовано більше 1000 суб'єктів господарювання щодо необхідності укладення договору сервітутного землекористування за користування землями комунальної власності під час здійснення підприємницької діяльності; за порушення Правил благоустрою міста Мукачево складено 997 адміністративних протоколів, а саме:

- за порушення правил благоустрою (ст. ст. 150 – 152 КУпАП) складено 869 протоколів;

- за куріння в заборонених місцях (ст. 175-1 КУпАП) складено 51 протокол;

- за порушення правил торгівлі на ринках (ст. 159 КУпАП) складено 110 протоколів;

- за вигул потенційно небезпечних порід собак в громадських місцях (ст. ст. 152, 154, КУпАП) складено 22 протоколи [168].

Попри те, що ідея муніципальної поліції набула не лише прихильників, але й чимало впливових, явних і прихованих, супротивників, які дотримуються позиції неприйняття центральними структурами перспективи послаблення

свого безпосереднього впливу на місцевому рівні [169], нині все більше міст ініціюють створення муніципальних підрозділів, покликаних забезпечувати публічний порядок і безпеку. Однак створення та ефективне функціонування муніципальної поліції в Україні ускладнюється відсутністю відповідних правових традицій і розвиненої нормативно-правової бази, надлишковою громіздкістю і бюрократизацією державного апарату та незавершеністю адміністративної реформи [99, с. 9 – 10].

Серед основних факторів, що негативно впливають на організацію охорони громадського порядку органами місцевого самоврядування є відсутність належних соціально-політичних, соціально-економічних та організаційних умов, зокрема політичної й економічної стабільності, фінансової самостійності місцевого самоврядування, достатнього рівня професіоналізму кадрів муніципальних службовців [130].

Отже, аналіз вітчизняного досвіду діяльності муніципальних підрозділів, що здійснюють функції у сфері підтримки правопорядку, дозволяє зробити такі висновки. Експерименти стосовно запровадження муніципальної поліції на теренах незалежної України здійснювалось із моменту її проголошення. Нині в багатьох містах України на рівні обласних центрів створені спеціальні муніципальні підрозділи, завданням яких є захист громадської безпеки та порядку конкретної територіальної громади. До того ж, спостерігається тенденція ініціювання міською владою створення таких підрозділів й в інших містах не обласного характеру. Вагомими детермінантами такого процесу стало розроблення та перше читання Проекту закону України «Про муніципальну варту» № 2590, де визначаються концептуальні правові засади створення муніципальних правоохоронних підрозділів, а також розширення повноважень, поява правоохоронних зобов'язань у органів місцевого самоврядування внаслідок децентралізації державної влади, деконцентрації правоохоронних функцій в органах державної влади та реформуванням територіальної організації влади. На теперішній час функціонування муніципальних органів з підтримки правопорядку здійснюється за відсутності адекватного нормативно-

правового забезпечення діяльності таких підрозділів, що сприяє плюралізму назви, правового статусу, організаційно-функціональної структури, повноважень, завдань, функцій і характеру співробітництва з іншими муніципальними та державними правоохоронними підрозділами.

Здебільшого муніципальна поліція є демілітаризованим цивільним формуванням, що має статус виконавчого органу певної міської ради, що їй підзвітний і підконтрольний, а також підпорядкований її виконавчому комітету і міському голові, фінансованого за рахунок коштів міського бюджету. Не менш поширеним є статус муніципальної поліції як комунального підприємства міської ради. Законодавча невизначеність правового статусу таких підрозділів призводить до дублювання функцій з іншими муніципальними чи державними органами, що здійснюють функції із забезпечення правопорядку.

Структурно-організаційна побудова муніципальної поліції детермінована насамперед характером виконуваних завдань і функцій, на які своєю чергою впливає адміністративно-територіальний устрій, економічний, політичний, демографічний тощо стан країни, рівень правової культури населення, а також криміногенні, матеріально-технічні, географічні та інші характеристики конкретної територіальної громади. Зважаючи на детермінованість структури виконуваними функціями, слід зауважити, що передусім муніципальні підрозділи у сфері підтримки правопорядку забезпечують адміністративну, профілактичну, виконавчу, сервісну функції, а також функцію соціального обслуговування населення.

Структура функціонуючих підрозділів муніципальної поліції здебільшого визначена за двома критеріями: територіальний (місце виконуваних завдань, наприклад, райони міста) та змістовий (зміст виконуваних завдань, приміром, захист від стихійної торгівлі, захист від несанкціонованих забудов тощо). Структура функціонуючих підрозділів муніципальної поліції не є сталою, що зумовлено перманентним пошуком оптимальної моделі функціонування цього муніципального підрозділу. В окремих містах поряд з муніципальною поліцією місцеве населення бере участь у підтримці правопорядку, формуючи

громадські формування, муніципальні дружини, вarti порядку, асоціації ДНД, загони самооборони тощо. Хоча ці громадські формування мають різні назви, завдання та функції цих формувань є типовими. Попри ефективне функціонування муніципальної поліції в окремих містах, нині основну роль у забезпеченні правопорядку відіграють державні структурні підрозділи поліції.

В організаційній структурі муніципальної поліції здебільшого виокремлюються два види структурних підрозділів, органічно пов'язаних між собою цільовою спрямованістю й однорідним характером організаційно-правових форм діяльності: апарат, що виконує переважно функцію управління (керівник, його заступники), та підрозділи, які безпосередньо здійснюють функцію з підтримки правопорядку на території громади.

2.2 Форми та методи діяльності муніципальної поліції

Однією з головних причин низької ефективності виконання покладених на певні інституції завдань і реалізації функцій є не лише недосконалість їх організаційно-функціональної структури, а й насамперед недостатній рівень адаптованості форм і методів їх діяльності до нових реалій сучасного державотворення, а також тих детермінант, що змовили їх створення та функціонування. Саме тому окреслення форм і методів діяльності муніципальної поліції є важливим напрямом наукового пошуку, адже від їх адекватного переліку та правильного застосування забезпечується ефективність виконання покладених на цей підрозділ завдань і функцій.

Звід сліду, що спектр форм і методів діяльності муніципальної поліції зумовлені такими факторами:

- 1) плюралізмом форм і методів діяльності органів правопорядку та органів місцевого самоврядування;
- 2) покладеними на муніципальну поліцію завдань і функцій;

- 3) визначеною метою створення муніципальної поліції;
- 4) закріпленими повноваженнями (компетенцією) муніципальної поліції;
- 5) перманентним пошуком нових (удосконалених) форм і методів діяльності муніципальної поліції тощо.

Завдання та функції муніципальної поліції на сучасному етапі вимагають послідовного закріплення та реалізації діяльності щодо забезпечення громадської безпеки конкретної територіальної громади на підставі загальних засад здійснення правоохоронної діяльності. При цьому слід ураховувати місце та роль муніципальної поліції в структурі інших органів публічної влади, суспільстві та державі в цілому, особливості організаційно-функціонального механізму реалізації функції з підтримки правопорядку 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 і методів їх діяльності, що зумовлені 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, вдосконалення форм, методів і засобів забезпечення інтересів територіальної громади тощо.

Варто наголосити на тому, що категорія «форма» доволі активно вживається в загальнотеоретичних і галузевих юридичних науках: «форма права», «форма державного устрою», «форма державно-правового режиму», «форма правління» тощо. Щодо характеристики органів публічної влади, то цей термін здебільшого репрезентується шляхом словосполучень «форма діяльності», або «форма реалізації повноважень». Обидва словосполучення були досить детально розроблені ще радянською державознавчою наукою і нині успішно використовуються в науці державного будівництва, державного та муніципального управління [102, с. 53].

Аналіз наукових підходів стосовно трактування поняття «форми діяльності» дозволяє дійти висновку, що здебільшого під формами діяльності органів публічної влади розумують зовнішню сторону їх функціонування, тобто сукупність їх однорідних дій, які здійснюються в певних організаційних рамках, визначених законодавством [170], зовнішнє вираження однорідних дій, процедур, які здійснюють органи публічної влади, їх структурні підрозділи й посадові особи у процесі реалізації функцій і компетенції в правових і організаційних рамках [171; 172] тощо. Форми діяльності – це однорідна діяльність органів публічної влади, через які реалізуються їх функції та компетенція [173; 174].

У свою чергу А.М. Колодій та А.Ю. Олійник оперують категорією «форми діяльності державних і самоврядних органів» як здійснення певних, передбачених нормативно-правовими актами та практикою державного будівництва видів дій посадових і службових осіб законодавчих, судових, контрольно-наглядових органів і органів місцевого самоврядування, за допомогою яких реалізуються їх завдання і функції в межах компетенції кожного органу [175]. Не менш плюралістичними є погляди вчених щодо класифікації форм діяльності органів публічної влади. Так, уперше питання форм реалізації функцій держави було порушено радянськими вченими С.О. Голунським і М.С. Строговичем, які запропонували їх класифікувати на законодавчу, управлінську (адміністративну) та судову [176]. У подальшому ця класифікація була розширена до чотирьох форм діяльності держави, а саме – законодавчої, виконавчо-розпорядчої, судової та наглядової [177; 178]. Однак вважаємо слушною критику цієї позиції іншими науковцями, адже така класифікація призводить до ототожнення понять «форми діяльності органів публічної влади» та «функції органів публічної влади».

Тривалий час доволі поширеною була класифікація форм діяльності органів публічної влади на організаційні (неправові) та правові [174; 179]. Зокрема В.С. Журавський, В.О. Серьогін та О.Н. Ярмиш, розглядаючи форми діяльності як особливий структурний елемент правового статусу органів

публічної влади, виокремлюють правові (юридичні) та організаційні (неправові) форми їх діяльності залежно від характеру породжуваних наслідків [173, с. 66]. Підтримують цю позицію також й інші фахівці адміністративного та муніципального права України, а саме: В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук тощо [179, с. 215].

Дещо нетрадиційною є класифікація форм діяльності, запропонована Б.М. Лазарєвим, який виокремлює структурні й процедурні форми, а також форми як зовнішні прояви управлінської діяльності [180, с. 7].

При цьому В.Б. Авер'янов застосовував категорію «форма управлінської діяльності», під якою запропонував розуміти: а) процесуальні (процедурні) форми; б) форми зовнішнього прояву – видання актів управління, здійснення інших юридично значущих, а також суто організаційних дій; в) морально-етичні прояви [181, с. 146].

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. Так, у колективному підручнику за редакцією С.Г. Серьогіної форми діяльності органів публічної влади за характером наслідків (отриманого результату) поділяються на правові, організаційні й матеріально-технічні [182, с. 48].

Синтезуючи положення зазначених вище наукових розвідок у цій сфері [183], вважаємо за можливе визначити такі концептуальні засади:

- форми діяльності органів публічної влади залежно від характеру наслідків (отриманого результату) доречно класифікувати на правові, організаційні й матеріально-технічні;

- правові форми діяльності пов'язані з виконанням юридично значущих дій у чітко визначеному законодавством порядку, результатом чого є видання акта, що має конкретні юридичні наслідки;

- організаційні форми діяльності не спричиняють юридичних наслідків;

- 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;

– правові форми діяльності органів публічної влади поділяються на нормотворчу, правозастосовну, інтерпретаційну, установчу, контрольну та правоохоронну. Найбільш характерними для муніципальної поліції є такі правові форми як установча, правозастосовна та контрольна;

– кожна правова форма діяльності органів публічної влади складається з однорідних дій і операцій правового характеру, які у своїй сукупності утворюють певний процес, що характеризується особливими стадіями і провадженнями;

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

– 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 з матеріально-технічними формами, які виконують обслуговуючу, однак не менш важливу роль;

– окреслення форм і методів діяльності муніципальної поліції ускладнюються не лише відсутністю необхідного нормативно-правового регулювання в 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 одного боку, органом правопорядку, з іншого – управлінським, а з третьої – обслуговуючим. З огляду на це, розглянемо більш детально кожную з зазначених вище форм.

Так, аналіз діяльності муніципальної поліції дозволяє констатувати, що найбільш характерними є такі форми як установча, правозастосовна та контрольна. При цьому установча форма діяльності муніципальної поліції спрямована на структурні перетворення, зокрема в контексті створення певних підрозділів, відділів, відділень, діяльність яких направлена в конкретному напрямі забезпечення законності та 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 [184]. 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 [184].

Беручи до уваги особливості конкретної територіальної громади, її адміністративно-територіальний устрій, географію, криміногенну обстановку тощо структура муніципальної поліції може мати суттєві відмінності.

Установча форма діяльності знаходить свій прояв також у встановленні інших юридично значущих дій як прийняття присяги, ревізії знань працівників тощо. При реалізації функцій і завдань, покладених на муніципальну поліцію, широко використовується правозастосовна форма діяльності, що полягає в забезпеченні реалізації норм законів і підзаконних нормативно-правових актів

за допомогою прийняття актів застосування права.

Наприклад, на теперішній час муніципальна поліція в багатьох містах України забезпечує 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.

Таким чином, правозастосовна форма реалізується через прийняття рішень індивідуального характеру, висновків і рекомендацій. У 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.

Дещо дискусійним вбачається питання повноважень муніципальної поліції у сфері складання протоколів про адміністративні правопорушення. Як було зазначено вище, муніципальна поліція, що функціонує в окремих містах України, має здебільшого статус виконавчого органу певної міської ради.

Згідно зі ст. 219 КУпАП виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. ст. 92, 99 (коли правопорушення вчинено громадянином), ст. ст. 104, 141,

142, 152, 159, ст. 175-1 (за порушення, вчинені у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), ст. 179, ст. 180 (крім справ щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінюють), ч. 4 ст. 181, ч. 1 ст. 182, ст. ст. 183, 186-1, 197, 198 [185].

Саме тому муніципальна поліція в окремих містах України уповноважена міською радою на складання актів та адміністративних протоколів за порушення законодавства з питань благоустрою, екологічної безпеки, незаконної торгівлі, проведенні незаконних земельних робіт, розташуванні незаконних об'єктів на території міста згідно чинного законодавства тощо.

Майже в усіх внутрішніх актах, що встановлюють порядок утворення та функціонування муніципальних органів правопорядку, закріплюються такі положення: за порушення законодавства у сферах містобудування, благоустрою, екологічної безпеки, незаконної торгівлі тощо. Муніципальна поліція притягує до юридичної відповідальності фізичних та юридичних осіб, винних у порушенні:

- правил благоустрою певного міста;
- встановлених державних стандартів, норм і правил у сфері віднесеної до компетенції муніципальної поліції;
- проектування об'єктів благоустрою на території міста з порушенням затвердженої в установленому законодавством порядку містобудівної документації та державних будівельних норм;
- встановлених законодавством екологічних, санітарно-гігієнічних вимог та санітарних норм під час експлуатації об'єктів благоустрою;
- режиму використання та охорони території та об'єктів рекреаційного, історичного та культурного призначення;
- самовільному зайнятті чи захопленні території (частини території) земельних ділянок та об'єктів благоустрою на території міста;
- правил торгівлі;
- правил охорони і використання пам'яток історії та культури;
- правил охорони смуги відводу автомобільних шляхів;

– землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до автомобільних шляхів, порушення обов’язків з очищення тротуарів, пішохідних доріжок у межах закріплених за ними ділянок.

– пошкодженні (руйнуванні чи псуванні) вулично-дорожньої мережі, інших об’єктів благоустрою чи зелених насаджень на території міста;

– знищенні чи пошкодженні зелених насаджень чи інших об’єктів озеленення на території міста;

– недодержанні правил щодо забезпечення чистоти та порядку в місті;

– неналежному утриманні об’єктів благоустрою, зокрема покриття доріг, тротуарів, освітлення території міста, не прибирання доріг, тротуарів від льоду та снігу в зимовий період;

– самовільному будівництві та зміні фасадів будинків і споруд;

– самовільному зайнятті земельних ділянок;

– незаконному розташуванні об’єктів торгівлі тощо [155].

На теперішній час правозастосовна форма реалізації діяльності муніципальної поліції найбільш яскраво простежується при розгляді справ про адміністративне правопорушення шляхом винесення постанови зі справ, що ухвалюється у формі рішення. Зокрема муніципальна поліція міста Івано-Франківськ за 2015 р. склала 216 адміністративних протоколів. За 100 днів роботи оновлена муніципальна поліція в 2016 р. склала 271 протокол і винесла 1023 приписи. Варто зауважити, що у проекті Закону України «Про муніципальну варту» також закріплено повноваження муніципальної варти щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення. Зокрема у ст. 15 цього законопроекту визначено, що уповноважені на те посадові особи муніципальної варти мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення та розглядати справи про адміністративні правопорушення відповідно до закону» [184].

Однією з форм діяльності муніципальної поліції є контрольна, змістом якої є перевірка й нагляд за дотриманням, виконанням і застосуванням законодавства України, а також правил органів місцевого самоврядування на

території конкретної муніципальної громади.

Ця форма діяльності муніципальної поліції зумовлена насамперед контрольними повноваженнями органів місцевого самоврядування загалом. Так, згідно з ст. 38 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» до повноважень сільських, селищних, міських виконавчих органів місцевого самоврядування належить забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності, 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 [186] тощо.

Аналіз практичної діяльності функціонуючих муніципальних підрозділів правопорядку дозволяє дійти висновку, що здебільшого контрольна форма їх діяльності реалізується через контроль за підтриманням правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, за дотримання чинного законодавства про благоустрій, за чистотою вулиць, парків, скверів і 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 [186].

Слід відмітити, що не лише муніципальна поліція володіє контрольними функціями, а й члени територіальної громади мають можливість здійснювати контроль за її діяльністю шляхом звернення до органів місцевого

самоврядування, оскарження діяльності або бездіяльності муніципальної поліції в орган місцевого самоврядування або в суд, заслуховування звітів керівників і службовців муніципальної поліції на зборах громадян і створення спеціальних громадських об'єднань, які здійснюють громадський контроль за діяльністю муніципальної поліції та в інший незаборонений законом спосіб контролю за діяльністю муніципальної поліції [184].

Наприклад, однією з підстав ліквідації муніципального органу правопорядку може бути неналежне, неефективне виконання ними своїх повноважень. До того ж, відповідна рада уповноважена ухвалити резолюцію недовіри керівнику муніципальної поліції, яка є підставою для дострокового припинення його повноважень.

Саме такі норми й закріплені в законопроекті «Про муніципальну варту»: рішення про ліквідацію муніципальної варти може бути прийняте 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 з таких підстав як неналежне виконання муніципальною вартою своїх повноважень, визначених цим Законом та відповідна рада уповноважена ухвалити резолюцію недовіри керівнику муніципальної варти, яка є підставою для дострокового припинення повноважень керівника муніципальної варти [184] відповідно.

На пленарних засіданнях місцевих рад регулярно заслуховуються звіти керівників правоохоронних органів про хід виконання комплексної програми профілактики та протидії злочинності, корупції, порушенням громадського порядку та іншим антисоціальним проявам, які негативно впливають на рівень захисту конституційних прав і свобод громадян [186].

Стосовно муніципальної поліції, то згідно з законопроектом «Про муніципальну варту»:

– керівник муніципальної варти не менше одного разу на місяць проводить відкриті зустрічі з депутатами і представниками відповідної ради з метою налагодження ефективної співпраці між муніципальною вартою і

населенням;

– кожного півріччя керівник муніципальної варти подає до відповідної ради звіт діяльності муніципальної варти. Звіт обов'язково повинен містити інформацію про кількість виявлених правопорушень, затриманих осіб, притягнених осіб до відповідальності та результати або стадії виконання завдань, покладених на муніципальну варту;

– керівник муніципальної варти вкінці кожного календарного року подає до відповідної ради щорічний звіт про діяльність муніципальної варти [184].

Звідси слідує, що правові форми діяльності муніципальної поліції врегульовані нормами права, призводять до юридично значущих наслідків, здійснюється винятково в межах нормативно закріплених повноважень і фіксуються у відповідних документах, що мають офіційний характер і форму тощо. Діяльність муніципальної поліції може бути реалізована й у 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 виконавчого органу місцевого самоврядування провідне місце має, безперечно, проведення бесід, прийом і 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-конференції, 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 і прогнозів, здійснення бухгалтерського та статистичного обліків, технічне забезпечення тощо.

Важливе місце в діяльності муніципальної поліції посідають методи. Ефективність реалізації повноважень муніципальної поліції багато в чому залежить від адекватного вибору методів, застосованих у процесі практичного функціонування. Варто наголосити на тому, що ця проблематика є доволі нерозробленою серед дослідників. Здебільшого науковці відмічаються, що методи управління органів місцевого самоврядування є похідними від волі держави, яка на конституційному та законодавчому рівнях оснащує їх (методи) такими ж самими атрибутами, що властиві методам управління органів виконавчої влади. Інакше кажучи, методам управління органів місцевого самоврядування багато в чому притаманні такі ж самі риси, які характеризують методи державного управління» [187, с. 59].

На теперішній час поряд з цією категорією доволі активно застосовуються й інші суміжні категорії: «управлінські методи», «методи діяльності органів влади», «методи діяльності органів місцевого самоврядування», «методи функціонування органів публічної влади», «методи функціонування органів місцевого самоврядування», «методи здійснення державної влади» тощо.

Нерідко ці категорії є взаємозамінними та трактуються як конкретні прийоми і способи організації роботи, а також безпосереднього функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування [173; 175; 183; 188; 189; 190; 191; 192; 193; 194].

Не менш плюралістичними є погляди вчених щодо класифікації методів

діяльності органів публічної влади. Так, деякі фахівці державного будівництва та місцевого самоврядування класифікують методи діяльності органів публічної влади на правові, організаційні та соціально-психологічні [102, с. 63]. Інші надають більш розширений спектр критеріїв класифікації, а саме, поділяючи методи здійснення державної влади: за способом (напрямом) впливу – на методи прямого (адміністративного) та непрямого впливу (соціально-психологічні, ідеологічно-пропагандистські, економічні та інші); за цілями і засобами впливу – на методи переконання, заохочення, примусу; залежно від суб'єктів здійснення державної влади – методи здійснення державної влади реалізуються органами публічної влади у вузькому та широкому значеннях; залежно від суб'єктів реалізації методів здійснення державної влади – методи, реалізовані органами законодавчої, виконавчої, судової влади, суб'єктами з особливим правовим статусом; за юридичними фактами – методи, реалізовані в результаті настання подій, вчинення дій, зміни станів об'єктів державно-владного впливу; за сферою дії – методи, які застосовуються в економічній, соціальній, політичній, культурній, екологічній та інших сферах; за умовами і характером методів здійснення державної влади – на загальні та спеціальні методи здійснення державної влади; залежно від кола суб'єктів правового впливу – методи, які застосовуються до загальних суб'єктів права, та методи, котрі застосовуються до спеціальних суб'єктів права; за характером застосування – звичайні та екстраординарні методи; за часовим критерієм дії – постійні й тимчасові; за територіальною сферою дії – внутрішньодержавні та зовнішньодержавні; за правовими наслідками реалізації методів здійснення державної влади – правовстановлювальні, правозмінювальні, правоскасовувальні; за способом оформлення реалізованих методів – методи здійснення державної влади, які вимагають винесення спеціального індивідуально-правового акта, та методи, котрі не потребують винесення спеціального індивідуально-правового акта; за ознакою обов'язковості методів державної влади – директивні (імперативні) та дискреційні (диспозитивні) методи [196, с. 68 – 69].

Звідси слідує, що класифікація методів діяльності органів публічної влади можлива за різними критеріями. Плюралізм методів діяльності муніципальної поліції як виконавчого органу місцевого самоврядування зумовлений багатоманітністю покладених на неї функцій. Однак найбільш поширеною як в загальнотеоретичних, так й галузевих дослідженнях є позиція щодо розмежування методів на метод переконання та примусу. Зважаючи на предмет дослідження, вважаємо за необхідне розглянути ці методи більш детально.

Так, переконання – це система заходів правового і неправового характеру, які проводять державні та громадські органи, що виявляється у здійсненні виховних, роз'яснювальних і заохочувальних методів, спрямованих на формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання законів та інших правових актів [197, с. 158 – 159]. Цей вплив може відображатися в моральному, правовому вихованні, здійсненні організаційно-масової роботи, агітаційно-пропагандистської діяльності, застосуванні заохочень тощо [198, с.135]. Цей метод є ключовим у побудові громадянського суспільства та європейської моделі місцевого самоврядування.

Зокрема застосування методу переконання може бути реалізоване шляхом проведення профілактичних бесід щодо недопущення порушень громадського порядку на території конкретної територіальної громади, внесення пропозицій щодо нагородження державними нагородами України або місцевими нагородами на кшталт почесних грамот, дошок пошани тощо.

Як слушно зазначає І.Ю. Хомишин, основними формами переконання, які можуть застосовуватися у правоохоронній діяльності громадських формувань органів місцевого самоврядування, є організація правоохоронних заходів, спрямованих на вирішення конкретних завдань (проведення семінарів, зборів тощо); виховання (економічне, правове, моральне), особистий приклад; роз'яснення завдань охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби з правопорушеннями (усне чи через засоби масової інформації); інструктаж громадськості з питань найбільш дієвого виконання правоохоронних завдань; моральне заохочення (подяка, нагородження

почесним знаком, інформування в засобах масової інформації про правоохоронну діяльність певних громадян тощо); матеріальне заохочення (грошові премії, цінні подарунки, путівки окремим особам або групі осіб, оплата за навчання, комунальні послуги тощо); критика роботи та поведінки окремих осіб [199].

Загалом метод примусу визнається як допоміжний і застосовується в тих випадках, коли метод переконання не забезпечив досягнення відповідних цілей і завдань державно-управлінської діяльності [187, с. 57].

У правоохоронній сфері цей метод є особливо вживаним однак лише за умов, коли використані всі інші виховні заходи. Нині питання можливостей застосування муніципальною поліцією заходів примусу є доволі актуальним. Адже відсутність нормативних засад у цій сфері дає підстави для оскарження застосування заходів примусу підрозділами муніципальної поліції.

На сьогодні органи місцевого самоврядування уповноважені застосовувати винятково заходи адміністративного примусу. Адміністративний примус – це система засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку та законності [197, с. 160]. Застосування адміністративного примусу органами місцевого самоврядування передбачено в багатьох вітчизняних нормативно-правових актах.

Особливе місце в системі таких нормативно-правових документів займає КУпАП, відповідно до якого органи місцевого самоврядування мають право накладання адміністративних стягнень за низку адміністративних правопорушень у сфері громадського порядку.

Отже, осмислення форм і методів діяльності муніципальної поліції дозволяє констатувати, що попри актуальність означене питання є нерозробленим і невизначеним у нормативно-правових актах, а також доктринальних дослідженнях. Здебільшого форми та методи діяльності муніципальної поліції є частиною форм і методів, що застосовуються й іншими

органами публічної влади. Однак, зважаючи на ті завдання та функції, які покладені на муніципальну поліцію як виконавчий орган місцевого самоврядування, мають певні особливості. Різноманітність функцій і завдань муніципальної поліції сприяють плюралізму форм і методів їх діяльності, а також постійному пошуку нових форм і методів та удосконаленню існуючих. Найбільш характерними для муніципальної поліції є правова (установча, правозастосовна, контрольна), організаційна (проведення бесід, прийом і розгляд звернень громадян, підприємств, установ та організацій, особистий прийом громадян, проведення рейдів, перевірок, оглядів на території міста, звітність перед територіальною громадою, «гарячі лінії», он-лайн звернення на офіційних сайтах, координаційні та інші наради, науково-практичні конференції, прес-конференції, інтерв'ю) та матеріально-технічна (діловодство, розробка методичних рекомендацій і прогнозів, здійснення бухгалтерського та статистичного обліків, технічне забезпечення тощо) форми. Основними методами є переконання та примус, зокрема адміністративний.

2.3 Нормативно-правове регулювання діяльності муніципальної поліції

Становлення правової держави та громадянського суспільства в Україні, вступ нашої країни до низки демократичних міжнародних організацій, декларація та практична реалізація зовнішньополітичного курсу на інтеграцію до Європейського Союзу, перехід від «державоцентристської» моделі державного управління до «людиноцентристської», входження до міжнародного правового простору, поява нових суспільних відносин, прав і свобод людини та громадянина, трансформація мети, завдань, принципів діяльності основних державних і громадських інститутів обумовлюють постійний моніторинг і ревізію стану нормативно-правового регулювання будь-

яких суспільних відносин. На теперішній час правова система України перебуває на етапі реформування та оновлення відповідно до задекларованих в Основному Законі засад побудови країни як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави [200].

Процеси глобалізації, що передбачають якісно новий рівень міждержавного співробітництва та конкуренції на міжнародній арені, стратегія європейського вибору України зумовлюють актуалізацію для вітчизняного правознавства завдання щодо аналізу актуальних проблем розвитку держави та права в контексті спільного європейського науково-дослідницького простору [201, с. 58]. Неефективність забезпечення законності та правопорядку державними органами зумовило необхідність створення недержавних суб'єктів правоохоронної діяльності, результат діяльності яких відповідав би очікуванням конкретних громад. Питання нормативно-правового регулювання розвитку муніципальної поліції в структурі органів публічної влади є важливим, адже завдяки чіткій правовій регламентації забезпечується впорядкування, охорона та розвиток суспільних відносин у цій сфері.

Саме правове регулювання виконує низку важливих функцій, серед яких:

- упорядкування будь-яких суспільних відносин;
- регламентування основних прав та свобод людини і громадянина;
- визначення компетенції та повноважень державних і недержавних інституцій;
- встановлення та гарантування заходів державної примусу з метою захисту інтересів особи, держави та суспільства, а також попередження їх порушень чи відновлення в разі порушень тощо.

Розглядаючи етимологію терміна «регулювання», необхідно відмітити його латинське походження (від лат. *regula* – впорядковую), що має декілька значень: 1) упорядковувати, вносити порядок, систему в якусь діяльність; 2) встановлювати правильну взаємодію частин механізму [202, с. 574 – 575].

У сучасній юридичній доктрині відсутнє уніфіковане трактування поняття «правове регулювання». Деякі з дослідників під правовим

регулюванням розуміють встановлення правових норм і забезпечення засобів їх реалізації [203, с. 145]. Інші вважають, що воно обмежене формами юридичного впливу права [204, с. 130; 205, с. 145 – 147]. Треті відстоюють позицію, згідно з якою воно охоплює всі форми впливу права на суспільні відносини [206]. Деякі вчені-правознавці виокремлюють різні наукові підходи в цій сфері: телеологічний, функціональний, феноменологічний, комунікативний тощо. При цьому зауважують, що з телеологічної точки зору правове регулювання – це цілеспрямований текстуальний (інформаційно-ціннісний) правовий вплив на суб'єктів права. У функціональному розумінні під правовим регулюванням розуміють орієнтування поведінки суб'єктів права на норми права. Правове регулювання з феноменологічних позицій починається з елементарного акта екстерналізації – прояву активності людини як такої. Внаслідок чого відбуваються зміни в оточуючому середовищі, а зовнішня активність відображається в певній формі. Прибічники комунікативного підходу розуміють правове регулювання як складний і багатофакторний процес упорядкування інформаційного обміну, який здійснюється учасниками правової комунікації. Враховуючи всі вказані підходи до визначення цієї правової категорії, можна сформулювати визначення правового регулювання, що є фактично традиційним і зустрічається в більшості юридичної літератури» [95, с. 256]. Свідомо уникаючи дискусії з цього питання, вважаємо за необхідне взяти за основу найбільш поширене в наукових колах визначення поняття «правове регулювання» як цілеспрямований результативний вплив права на конкретні суспільні відносини з метою їх впорядкування та вдосконалення за допомогою виключно правових засобів [95, с. 256].

Беручи до уваги зазначене вище та екстраполюючи на предмет нашої дисертаційної роботи, вважаємо, що під нормативно-правовим регулюванням муніципальної поліції в структурі органів публічної влади слід розуміти цілеспрямований результативний вплив права на суспільні відносини у сфері діяльності муніципальної поліції з метою їх впорядкування та вдосконалення за допомогою правових засобів. Аналіз стану нормативно-правового регулювання

розвитку муніципальної поліції в структурі органів публічної влади України здійснюватиметься з урахуванням таких засад.

1. Нормативно-правове регулювання розвитку муніципальної поліції в структурі органів публічної влади України є видом правового регулювання як регламентація загальних суспільних відносин правовими нормами, закріпленими в нормативно-правових актах, нормативно-правових договорах та інших формах права, які (норми) розраховані на багаторазове застосування за наявності передбачених ними обставин. Обсяг суспільних відносин, на які поширюється нормативно-правове регулювання, є кількісно невизначеним; коло осіб не окреслене персонально; часові межі дії норм чітко не встановлені (безстроковість дії) [207, с. 342].

2. Нормативно-правове регулювання розвитку муніципальної поліції в структурі органів публічної влади України охоплює нормативно-правові акти різної юрисдикції – Конституція, закони, постанови, укази, розпорядження, а також міжнародні договори та угоди, ратифіковані Україною, та принципи і норми міжнародного права.

3. Нині відсутні чинні нормативно-правові акти, що чітко визначають загальні та особливі засади функціонування та діяльності муніципальної поліції. Однак потенційно вагому роль у подоланні цієї прогалини належить розробленим і представленим для публічного обговорення проектам законів, присвяченим правовим та організаційним засадам діяльності муніципальної поліції, її основним завданням і функціям, принципам діяльності та організації управління.

4. Вагому роль на нормативно-правове регулювання муніципальної поліції в структурі органів публічної влади України має реформування законодавства у сфері місцевого самоврядування та правоохоронної системи.

5. З огляду на множинність і плюралізм нормативно-правових актів у цій сфері досліджуватимуться концептуальні з них.

Аналіз нормативно-правового регулювання розвитку муніципальної поліції в структурі органів публічної влади України дозволяє виокремити такі

види нормативно-правових актів у цій сфері:

а) нормативно-правові акти, що визначають концептуальні засади функціонування системи МВС України та органів місцевого самоврядування;

б) нормативно-правові акти, що визначають загальні й конкретні засади створення та функціонування муніципальної поліції;

в) проекти спеціального нормативно-правового акта, що визначає поняття, правові та організаційні засади діяльності цього підрозділу, основні завдання і функції, принципи діяльності та організацію його управління.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. було застосовано термін «місцева міліція» як підрозділ, що утворюється, реорганізується або ліквідується за рішенням органів місцевого самоврядування на підставі подання місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів рад, погодженого з МВС України [186], а також загальні засади створення такого підрозділу, затвердження і звільнення керівників та дільничних інспекторів цієї міліції, погодження та призначення на посади і звільнення з посад керівника, начальників структурних підрозділів та дільничних інспекторів цієї міліції, пропозиції щодо їх заохочення або притягнення до відповідальності тощо. Саме ці норми визначали передумови створення муніципальної поліції в конкретній територіальній громаді. Однак у зв'язку з скасуванням цих норм, муніципальні правоохоронні органи набули іншого правового статусу як виконавчого органу певної міської ради, що їй підзвітний і підконтрольний, а також підпорядкований їй виконавчому комітету і міському голові, фінансованого за рахунок коштів міського бюджету чи статусу комунального підприємства міської ради.

На теперішній час лише деякі норми цього закону окреслюють засади створення муніципальної поліції. Так, згідно з п. 2 ч. 2 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про

чисельність працівників такої міліції, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов [186].

Виконавчу владу в областях і районах, місті Києві здійснюють місцеві державні адміністрації. Саме тому вагому роль у нормативно-правовому забезпеченні муніципальної поліції мав б відігравати Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [208].

Цей нормативно-правовий акт містить низку норм, де визначаються правоохоронні функції та повноваження місцевих державних адміністрацій, зокрема у ст. 16 цього Закону визначено, що місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за:

- 1) збереженням і раціональним використанням державного майна;
- 2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;
- 3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;
- 4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;
- 5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;
- 6) додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою;
- 7) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;
- 8) додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та дітей, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту;
- 9) охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою

мінімального розміру оплатою праці;

10) додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху;

11) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію;

12) додержанням законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи;

13) за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків;

14) виконанням інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) під час будівництва будинків, споруд, розміщення інших господарських об'єктів, інженерних та транспортних комунікацій;

15) станом захисних споруд цивільного захисту (цивільної оборони) [208].

Однак жодної норми, що б надавала можливість створювати муніципальні правоохоронні органи в цьому акті не визначено. При цьому реалізація закріплених функцій потребує такого органу в структурі місцевих адміністрацій, що черговий раз доводить декларативність деяких чинних норм.

Особливе місце в системі нормативно-правового регулювання розвитку муніципальної поліції в структурі органів публічної влади займає Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р. Адже вперше не лише в Конституції України, а й в спеціальному законі було закріплено право громадян створювати громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяти органам місцевого самоврядування та правоохоронним органам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин [209].

Зважаючи на те, що й до теперішнього часу не визначено правовий статус

муніципальної поліції, а також її працівників не менш важливим є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. [210], в якому закріплено правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Вагому роль у контролі громадськості за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування діяльності відіграє Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р., який визначає порядок всебічного і об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування [211].

Реформування системи МВС України сприяло появі Національної поліції як правоохоронного органу, що функціонує на нових демократичних засадах. Однак ухвалення Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. не вплинуло позитивно на нормативно-правове забезпечення діяльності муніципальної поліції, адже відсутня будь-яка норма права в цьому Законі, що так чи інакше пов'язана з діяльністю муніципальної поліції.

Попри це цей закон закріплює актуальні й для муніципальної поліції принципи взаємодії поліції з населенням:

1) діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб;

2) з метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад;

3) рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції;

4) оцінка рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами [146].

Серед нормативно-правових актів, що визначають загальні й конкретні засади створення та функціонування муніципальної поліції, особливе місце займають підзаконні нормативно-правові акти.

Уперше нормативно-правове забезпечення ідеї створення муніципальної поліції було визначено в Постанові Кабінету Міністрів України «Про Концепцію розвитку системи МВС України» від 24 квітня 1996 р. [149], згідно з якою реформування правоохоронної системи зумовлено потребою функціонування органів виконавчої влади, виходячи з пріоритетності прав і свобод людини, зростанням злочинності до рівня реальної загрози національній безпеці України, надмірною перевантаженістю, що певною мірою пов'язано з виконанням ОВС багатьох функцій, які безпосередньо, не стосуються охорони громадського порядку та боротьби із злочинністю та неефективною їх структурою, що знаходить свій неузгодженості та паралелізмі у виконанні правоохоронних функцій.

Питання створення підрозділів муніципальної поліції порушувалось у контексті реформування органів громадської безпеки, яке має здійснюватися за умови звільнення їх від деяких невласливих їй функцій – паспортної та візової роботи, а також роботи, пов'язаної з медичним витверезуванням, утриманням осіб, які ведуть бродячий спосіб життя. Ці функції будуть передані місцевим органам виконавчої влади, міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади» [149].

Зокрема вперше було закріплено, що в структурі громадської міліції необхідно створити підрозділи охорони громадського порядку (муніципальної міліції), підпорядковані місцевим органам виконавчої влади [149].

Однак в інших нормах цього нормативно-правового акта визначено вже про підпорядкованість як місцевим органам виконавчої влади, так й ГУМВС –

УМВС. Таким чином, саме в цьому нормативно-правовому акті вперше застосовано поняття «муніципальна міліція» як підрозділ громадського порядку МВС України, що підпорядкований місцевим органам виконавчої влади, а також нормативно закріплено правові засади проведення експерименту щодо створення таких підрозділів у місті Київ та Харків, що підпорядковані як місцевим органам виконавчої влади, так й ГУМВС – УМВС.

Слід зауважити, що в подальших нормативно-правових актах у цій сфері [150; 151; 152; 154], які нами було детально розглянуто в підрозділі 2.1 цієї дисертації, також спостерігаються певні колізії щодо підпорядкування та структури цих підрозділів.

Позитивний досвід проведення експерименту в містах Києві та Харкові зумовило ухвалення Указу Президента України «Про утворення місцевої міліції» від 22 січня 2001 р., де вперше закріплювались засади створення місцевої міліції не лише в окремих регіонах, а на національному рівні. Серед концептуальних норм цього нормативно-правового акта були такі:

1) місцева міліція утворюється органами місцевого самоврядування за спільним поданням місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, погодженим із МВС України, на базі підрозділів дорожньо-патрульної служби Державної автомобільної інспекції України, патрульно-постової служби та служби дільничних інспекторів міліції і утримується за рахунок коштів місцевого бюджету;

2) підрозділи місцевої міліції входять до складу відповідних управлінь (відділів) внутрішніх справ;

3) місцева міліція виконує свої завдання у взаємодії з іншими підрозділами ОВС, правоохоронними органами, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку [212].

Звідси слідує, що місцева міліція того часу мала здебільшого формальний зв'язок з муніципальною громадою та владою, підпорядковуючись, насамперед, МВС України, тобто створення підрозділів муніципальної поліції відбувалось у

складі загальнонаціональної міліції лише з формальним підпорядкуванням органам місцевого самоврядування.

Відповідно до зазначеного вище Указу Президента України Кабінет Міністрів України мав затвердити Положення про підрозділи місцевої міліції у двомісячний строк. Однак такий нормативно-правовий акт з'явився лише через чотири роки, в якому закріплювались засади порядку та принципів створення, реорганізації та ліквідації, завдання, структура та співробітництво з іншими державними та недержавними інституціями в цій сфері, зокрема:

- місцева міліція утворюється, реорганізується або ліквідується за рішенням органів місцевого самоврядування на підставі подання місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів рад, погодженого з МВС;

- на місцеву міліцію покладається виконання завдань із забезпечення захисту життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян, охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю на відповідній території;

- свої завдання місцева міліція виконує у взаємодії з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку;

- до складу місцевої міліції входять підрозділи дорожньо-патрульної служби, патрульно-постової служби, служби дільничних інспекторів, приймальники-розподільники для неповнолітніх, приймальники-розподільники для осіб, затриманих за бродяжництво, спеціальні приймальники для осіб, підданих адміністративному арешту, та інші підрозділи, які утворюються в установленому порядку;

- місцеву міліцію очолює керівник, який є заступником начальника відповідного управління (відділу) внутрішніх справ з громадської безпеки та в установленний строк звітує перед органом місцевого самоврядування про стан громадської безпеки та охорони громадського порядку на відповідній території;

- фінансове і матеріально-технічне забезпечення місцевої міліції здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів;

- забезпечення озброєнням, спеціальними засобами і речовим майном

здійснюється централізовано підрозділами ресурсного забезпечення МВС за встановленими нормами [213].

Аналіз норм цього нормативно-правового акта дозволяє стверджувати, що він не конкретизував концептуальні засади створення муніципальної поліції. Хоча в зв'язку з відсутністю спеціального нормативно-правового акта системостворюючу роль мали б відігравати підзаконні нормативно-правові акти, особливо як цей. Однак їх зміст характеризується колізійністю, відсутністю конкретизації напрямів правореалізації, наявністю прогалин тощо.

Особливе місце в системі нормативно-правового регулювання муніципальної поліції займають законопроекти в цій сфері. Деякі засади цих законопроектів було розглянуто нами в підрозділі 1.3 у контексті дослідження поняттєво-категоріального апарату в цій сфері, а тому, враховуючи зроблені висновки, вважаємо за необхідне зупинитись на інших концептуальних положеннях цих законопроектів.

Так, у проектах Законів України «Про міліцію місцевого самоврядування» від 19 червня 2000 р. № 6104, «Про міліцію місцевого самоврядування» від 31 жовтня 2002 р. № 2364, «Про місцеву поліцію» від 13 березня 2009 р. № 4199 було визначено такі засади:

1) міліція місцевого самоврядування є озброєним виконавчим органом представницького органу місцевого самоврядування, який утримується за рахунок коштів місцевого бюджету;

2) основними завданнями міліції місцевого самоврядування є забезпечення охорони прав і свобод громадян та громадського порядку на території села, селища, міста;

3) міліція місцевого самоврядування створюється та ліквідується за рішенням відповідних рад; рішення про створення органу міліції місцевого самоврядування приймається міською, селищною, сільською радою за поданням голови або не менше однієї третини депутатів від загального складу ради;

4) про створення і ліквідацію органу міліції місцевого самоврядування

повідомляється МВС України;

5) в умовах воєнного або надзвичайного стану Президент України має право реорганізації органів міліції місцевого самоврядування в підрозділи державної міліції;

6) положення про орган міліції місцевого самоврядування, структура і штати управлінь, відділів (відділень) міліції місцевого самоврядування затверджуються рішенням відповідної ради;

7) структура та штати органу міліції місцевого самоврядування села, селища, міста визначаються та змінюються відповідною радою за поданням голови залежно від кількості жителів, стану громадського порядку, можливостей місцевого бюджету.

Однак поза увагою авторів законопроекту залишились питання структури, функцій, повноважень, порядку розроблення, а не лише затвердження положення про орган міліції місцевого самоврядування тощо.

Попри численні доопрацювання зазначені вище законопроекти не отримали позитивної підтримки в парламенті та були зняті з розгляду. Як слушно зауважує О.М. Валуйко, більшість новел щодо становлення та розвитку муніципальної міліції так і залишилися предметом дискусій [214, с. 172].

Трансформація розуміння природи муніципальної поліції як новаторського самостійного муніципального підрозділу, який покликаний підтримувати правопорядок конкретної територіальної громади незалежно від МВС України, відбулася у зв'язку з ухваленням Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р., де вперше нормативно закріплювались напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження

інтересів держави та територіальних громад. Одним з найважливіших напрямів, принципів створення нової системи місцевого самоврядування було задекларовано розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади [215].

Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в контексті посилення її ролі у сфері забезпечення охорони громадського порядку сприяли появі низки законопроектів, де визначалась самостійність муніципальних підрозділів, створених задля цього щодо інших правоохоронних органів, а підлеглість і підконтрольність винятково територіальній громаді.

Так, вартий уваги проект Закону України «Про Варту» від 28 лютого 2014 р., в якому закріплювались такі засади:

- 1) варта є виконавчим органом сільської, селищної, міської ради;
- 2) основними завданнями варти є охорона громадського порядку, допомога правоохоронним органам у запобіганні та припиненні правопорушень та злочинів, сприяння органам місцевого самоврядування у забезпеченні виконання їх рішень, охорона майна територіальної громади;
- 3) рішення про створення та ліквідацію варти ухвалює сільська, селищна, міська рада за поданням сільського, селищного, міського голови; Варта також може бути ліквідована за рішенням Верховної Ради України;
- 4) статут Варти розробляється МВС України та вводиться в дію Постановою Кабінету Міністрів та є загальнообов'язковим до виконання всіма вартовими України;
- 5) структура, штатний розпис і чисельний склад Варти затверджується відповідною радою, на підставі подання сільського, селищного, міського голови, яке формується на основі внесеної пропозиції коменданта Варти.

Ще більшої самостійності від МВС України муніципальна поліція має у проекті Закону України «Про муніципальну поліцію» від 10 липня 2014 р.:

- 1) муніципальна поліція – озброєний орган місцевого самоврядування;
- 2) муніципальна поліція 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;

3) муніципальна поліція села, селища, міста є підзвітною і підконтрольною відповідній раді, яка її утворила, підпорядкована її виконавчому комітету, відповідному сільському, селищному, міському голові;

4) положення про муніципальну поліцію затверджується відповідною радою;

5) співробітництво муніципальної поліції з МВС України здійснюється винятково на підставах та у порядку, передбаченому цим та іншими законами України;

6) до виконання завдань, які покладаються на ОВС, можуть залучатись працівники муніципальної поліції лише за згодою відповідної ради на заздалегідь обумовлений строк;

7) шефи муніципальної поліції села, селища, міста підзвітні та підконтрольні відповідній місцевій раді та громаді з питань виконання завдань муніципальної поліції;

8) шеф муніципальної поліції міста з районним поділом, шефи муніципальної поліції сіл, селищ, міст та районів обираються членами громади на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки.

У проекті Закону України «Про поліцію місцевого самоврядування (муніципальну поліцію)» від 11 лютого 2015 р. закріплюються такі новаторські засади:

1) поліція місцевого самоврядування – спеціальний правоохоронний орган в системі місцевого самоврядування;

2) поліція місцевого самоврядування створюється:

– міською (місто загальнодержавного чи обласного значення), районною радою;

– радою об'єднаної територіальної громади, що була утворена відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;

– кількома сусідніми міськими (районними) радами – об'єднана поліція місцевого самоврядування;

3) у разі прийняття відповідною радою (радами) рішення про нестворення поліції місцевого самоврядування її завдання та повноваження здійснюють територіальні органи МВС України на договірних засадах;

4) до складу поліції місцевого самоврядування входять підрозділи патрульно-постової служби, інші підрозділи, утворені за рішенням відповідної ради (рад);

5) структуру та чисельність поліції місцевого самоврядування затверджує відповідна рада (ради) з урахуванням нормативів визначених Кабінетом Міністрів України;

6) підрозділи поліції місцевого самоврядування не входять до структури територіальних органів МВС України;

7) положення про поліцію місцевого самоврядування розробляється на підставі Типового положення про поліцію місцевого самоврядування і затверджується радою (радами), яка прийняла рішення про її створення;

8) поліція місцевого самоврядування та її працівники відповідальні, підзвітні і підконтрольні територіальній громаді, місцевій раді, яка прийняла рішення щодо її створення, та відповідному міському голові, голові районної ради, сільському, селищному голові (в об'єднаній територіальній громаді);

9) поліція місцевого самоврядування підзвітна і підконтрольна органам МВС України з питань:

а) сприяння територіальним органам МВС України у здійсненні ними на території, що перебуває під юрисдикцією відповідної міської, районної ради (рад), завдань, визначених Законом України «Про міліцію»;

б) зберігання спеціальних засобів, інформації та документів з обмеженим доступом;

в) професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників поліції місцевого самоврядування;

10) організація взаємодії поліції місцевого самоврядування з органами

МВС України покладається на голову відповідної районної, обласної державної адміністрації на підставі договору між місцевою радою (радами), яка прийняла рішення про створення поліції місцевого самоврядування і відповідним територіальним органом МВС України та передбачає:

- складання спільних планів розстановки сил і засобів патрульно-постових служб за єдиною дислокацією;

- проведення спільних дій (за згодою міського голови, голови районної ради) щодо охорони громадського порядку, громадської безпеки, охорони прав і свобод громадян у місцях скупчення людей, проведення спортивних та розважальних заходів;

- налагодження постійно діючих каналів обміну оперативної інформації щодо криміногенної ситуації в місті, районі;

- проведення спільних заходів щодо службової підготовки особового складу поліції місцевого самоврядування та органів МВС України;

11) у разі запровадження військового чи надзвичайного стану, проведення антитерористичних операцій міський голова, голова районної ради, сільський, селищний голова (в об'єднаній територіальній громаді) може передати поліцію місцевого самоврядування під оперативне командування територіального органу МВС України.

Найбільш вірогідним з точки зору ухвалення є проект Закону України «Про муніципальну варту» від 18 травня 2015 р., який було розроблено з урахуванням імплементації в сучасну державно-правову дійсність України позитивної практики діяльності зарубіжної муніципальної поліції. Цей законопроект пройшов друге читання та знаходиться на етапі внесення змін та пропозицій. Саме тому вважаємо за необхідне дослідити його більш детально.

Структурно цей законопроект складається з шести розділів:

1) у розділі I «Загальні положення» закріплюються основні терміни (муніципальна варта, службовець муніципальної варти), завдання муніципальної варти, принципи організації та діяльності, правова основа, організаційна структура та штатна чисельність, створення та ліквідація

муніципальної варти, діяльність муніципальної варти та права і свободи людини і громадянина, Положення про муніципальну варту та Дисциплінарний статут муніципальної варти, відповідальність, підзвітність і підконтрольність муніципальної варти, взаємодія муніципальної варти з поліцією, а також з органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадськими об'єднаннями;

2) розділ II «Організація діяльності муніципальної варти», присвячений питанням юрисдикції муніципальної варти, а також правовому статусу начальника муніципальної варти;

3) у розділ III «Обов'язки і права муніципальної варти» визначено, крім основних обов'язків та прав муніципальної варти, загальні умови застосування працівниками муніципальної варти засобів фізичного впливу та спеціальних засобів, а також забезпечення законності в діяльності муніципальної варти;

4) розділ IV «Служба в муніципальній варті» окреслюються такі питання як особовий склад муніципальної варти, прийняття на службу до муніципальної варти, проходження служби в муніципальній варті, оплата праці працівників муніципальної варти, професійна підготовка працівників муніципальної варти;

5) у розділ V «Матеріально-технічне забезпечення муніципальної варти» визначаються особливості фінансування діяльності муніципальної варти та формування матеріально-технічної бази муніципальної варти;

6) розділ VI «Прикінцеві положення».

Аналіз положень цього законопроекту дозволяє виокремити такі концептуальні засади створення та функціонування муніципальної варти:

1) муніципальна варта – це виконавчий орган в системі місцевого самоврядування, що створюється з метою з 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;

2) структуру та чисельність муніципальної варти затверджує відповідна рада;

3) підрозділи муніципальної варти не входять до структури територіальних органів МВС України та Національної поліції;

4) фінансування діяльності муніципальної варти здійснюється як за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, так й за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством;

5) жоден орган державної влади, орган місцевого самоврядування, політична партія (сила, рух), інститут громадянського суспільства, інше громадське об'єднання чи об'єднання громадян, юридична чи фізична особа не можуть втручатися у діяльність муніципальної варти;

6) у приміщеннях і на виділених територіях, де знаходяться муніципальна варта, забороняється організація діяльності суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та виду господарської діяльності, за винятком діяльності з надання послуг харчування працівникам муніципальної варти;

7) муніципальна варта створюється у містах обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, містах Києві та Севастополі, на території юрисдикції об'єднаної територіальної громади за рішенням відповідних рад; у межах юрисдикції однієї ради, зазначеної у частині першій цієї статті може бути створена лише одна муніципальна варта;

8) основні засади діяльності муніципальної варти закріплюються в нормах Положення про муніципальну варту та Дисциплінарного статуту муніципальної варти, що затверджується відповідною радою, яка прийняла рішення про її створення, а розробляються на основі відповідного Типового положення і Типового Дисциплінарного статуту муніципальної варти, які затверджуються Кабінетом Міністрів України; порядок та умови проходження служби в муніципальній варті регламентуються Положенням про проходження служби працівниками муніципальної варти, що затверджується відповідною міською радою, місцевою радою об'єднаної територіальної громади;

9) муніципальна варта та її працівники відповідальні, підзвітні і підконтрольні територіальній громаді, відповідній раді, яка прийняла рішення про її створення;

10) працівники муніципальної варти мають право застосовувати фізичний вплив та спеціальні засоби (гумові кийки, засоби, споряджені речовинами сльозогінної та подразнюючої дії, спеціальні маркувальні та фарбувальні засоби, службових собак та службових коней);

11) на службу до муніципальної варти приймаються громадяни України, віком від 21 років, які мають відповідну освіту та професійну підготовку, здатні за станом здоров'я та своїми моральними якостями виконувати завдання, покладені на муніципальну варту; призовники не підлягають прийому на службу до муніципальної варти;

12) міська рада, місцева рада об'єднаної територіальної громади визначає умови оплати праці працівників муніципальної варти з урахуванням місцевих потреб та можливостей відповідного місцевого бюджету, виходячи з необхідності забезпечення добору висококваліфікованих працівників тощо;

13) члени територіальної громади беруть участь у контролі за діяльністю муніципальної варти шляхом звернення до органів місцевого самоврядування, оскарження діяльності або бездіяльності муніципальної варти в орган місцевого самоврядування або в суд, заслуховування звітів керівників та службовців муніципальної варти на зборах громадян та створення спеціальних громадських об'єднань, які здійснюють громадський контроль за діяльністю муніципальної варти та в інший незаборонений законом спосіб контролю за діяльністю муніципальної варти [184].

Попри друге читання цього законопроекту та врахування зауважень, висловлених громадськістю та спеціалізованими інституціями [216], даний законопроект не було ухвалено, однією з причин чого є реформа правоохоронної системи та тривале ухвалення Закону України «Про Національну поліцію», що мав би, насамперед, визначити засади функціонування головного суб'єкта забезпечення громадського порядку —

поліцію з метою подальшого недопущення дублювання функцій поліції та муніципальної варти.

За твердженням Т.І. Гудзь, на законодавчому рівні жоден із запропонованих законопроектів стосовно створення та діяльності муніципальної поліції в Україні не був прийнятий, а нормативно-правові акти, що приймалися через деякий час призупиняли свою дію або взагалі скасовувались [217, с. 155]. Однак становлення та розвиток муніципальної міліції в Україні на сучасному етапі вимагає чіткого визначення її правового статусу, завдань, форм і методів діяльності, дієвого механізму фінансування підрозділів на законодавчому рівні [218, с. 95].

Дослідження нормативно-правового регулювання муніципальної поліції в структурі органів публічної влади України дозволяє дійти таких висновків.

По-перше, попри актуальність і необхідність децентралізації правоохоронної функції за рахунок створення муніципальної поліції як структурного органу органів місцевого самоврядування, нині відсутнє адекватне нормативно-правове регулювання, а також державна воля законодавців щодо впорядкування суспільних відносин у цій сфері.

По-друге, протягом усієї історії формування цього підрозділу спостерігається безсистемний, стихійний розвиток нормативно-правового забезпечення цього процесу. Навіть наявність декількох законопроектів у цій сфері позитивно не вплинули на унормованість суспільних відносин у цій сфері. Адже в законопроектах містяться подекуди діаметрально протилежні принципи створення та функціонування муніципальної поліції. Питання структури та взаємозв'язку з іншими державними правоохоронними органами зовсім не знайшли свого відображення.

По-третє, нормативно-правове регулювання в цій сфері характеризується суттєвими диспропорціями у співвідношенні між законами і підзаконними актами на користь останніх, недостатньою науковою обґрунтованістю, декларативністю та неможливістю практичної правореалізації.

На теперішній час вітчизняна правова система має прогалину у сфері

впорядкування суспільних відносин, пов'язаних з діяльністю муніципальних органів підтримки правопорядку, що потребує негайного розв'язання шляхом ухвалення спеціального нормативно-правового акта, який би визначив концептуальні засади створення та функціонування муніципальної поліції на теренах України. Саме тому нами підтримується позиція науковців щодо необхідності ухвалення спеціального закону в цій сфері – Закону України «Про муніципальну поліцію в Україні», де б визначались концептуальні нормативно-правові засади діяльності цього муніципального органу правопорядку.

Удосконалення нормативно-правового регулювання муніципальної поліції в структурі органів публічної влади України здійснюється на тлі необхідності реформування всієї вітчизняної системи законодавства [219; 220; 221; 222; 223; 224], що зумовлено подальшими демократичними перетвореннями в суспільстві та державі. Це підтверджується також тим фактом, що недоліки нормативно-правового регулювання розвитку муніципальної поліції в структурі органів публічної влади кореспондуються з недоліками нормативно-правового регулювання поліції загалом.

Так, А.С. Поклонський, досліджуючи нормативно-правову основу діяльності поліції, виокремив такі проблеми як:

- незначна питома вага закону в законодавчому регулюванні її побудови і діяльності;
- недостатня визначеність ролі нормативних актів МВС України;
- надмірність відомчої нормативно-правової бази має тенденцію не до зниження, а навіть навпаки – до збільшення;
- наявність істотних прогалин у регулюванні діяльності поліції, несистематизованість відомчого матеріалу, наявність гострих життєвих питань поза сферою будь-якого юридичного опосередкування;
- слабка структурованість нормативно-правової основи діяльності поліції, що зумовлено відсутністю цілісної, розрахованої на перспективу концепції; нормативно-правові акти приймалися і приймаються в силу конкретної потреби, що виникає у процесі роботи [126, с. 123].

Негативно на стан становлення нормативно-правового регулювання розвитку муніципальної поліції в структурі органів публічної влади України впливає й чинне законодавство про управління місцевим і регіональним розвитком в Україні, яке формувалося спонтанно, за умови відсутності єдиної законодавчої бази та без необхідної взаємоузгодженості законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях. Це призвело до наявності суттєвих суперечностей та неврегульованості багатьох питань місцевого та регіонального розвитку в чинному законодавстві. Закріплена в Конституції України модель організації влади на місцевому та регіональному рівнях з позиції сьогодення є архаїчною, вона не повною мірою відповідає європейським стандартам і принципам Європейської хартії місцевого самоврядування [225, с. 176].

Отже, вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності муніципальної поліції в структурі органів публічної влади України слід здійснювати з урахуванням того, що воно повинно бути спрямовано на забезпечення правопорядку, законності, прав, свобод і законних інтересів громадян територіальної громади; можливостей контролю останніх за діяльністю муніципальної поліції; взаємодії та взаємозв'язку з іншими державними і недержавними суб'єктами забезпечення правопорядку; чіткого виконання норм Конституції України та інших нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування та правоохоронної діяльності.

Висновки до розділу 2

На підставі проаналізованого вище можна дійти до таких висновків:

1. На теперішній час функціонування муніципальної поліції в Україні здійснюється за відсутності належного законодавчого регулювання діяльності

останньої. Це зумовлює плюралізм назв, правового статусу, організаційно-функціональної структури, завдань, функцій, повноважень і характеру співробітництва з іншими суб'єктами забезпечення правопорядку (муніципальними, державними та приватними). У переважній більшості випадків муніципальна поліція є демілітаризованим цивільним формуванням, що має статус виконавчого органу міської ради, підконтрольний і підзвітний останній, а також підпорядкований її виконавчому комітету та міському голові, фінансується за рахунок коштів місцевого бюджету. Не менш поширеним є статус муніципальної поліції в якості комунального підприємства міської ради. Законодавча невизначеність правового статусу муніципальної поліції призводить до дублювання нею повноважень інших муніципальних чи державних органів, що здійснюють функцію забезпечення правопорядку. Організаційно-функціональна побудова муніципальної поліції зумовлена насамперед характером покладених на неї завдань і функцій, на які у свою чергу впливають такі чинники як особливості адміністративно-територіального устрою, економічний, політичний, демографічний стан країни, рівень правової культури населення, а також криміногенні, матеріально-технічні, географічні та інші характеристики певної територіальної громади.

Муніципальна поліція у сфері підтримки правопорядку забезпечує адміністративну, профілактичну, виконавчу та сервісну функції, а також функцію соціального обслуговування населення. Структура підрозділів муніципальної поліції визначається територіальним (місце виконання завдань і функцій, наприклад, райони міста) та змістовим (зміст завдань, приміром, протидія стихійній торгівлі, несанкціонованим забудовам тощо) критеріями.

Встановлено, що в організаційній побудові муніципальної поліції переважно виокремлюються два види структурних підрозділів, органічно пов'язаних між собою цільовою спрямованістю й однорідним характером організаційно-правових форм діяльності: апарат, що виконує функції управління (керівник, його заступники), та підрозділи, які безпосередньо здійснюють функції з підтримки правопорядку на території віддання органу

місцевого самоврядування. Обґрунтовано, що відповідно до норм Конституції України державна служба та служба в органах місцевого самоврядування мають здійснюватися на рівних засадах. Відтак, статус працівників муніципальної поліції повинен бути закріплений у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-III. При цьому працівники муніципальної поліції мають володіти гарантіями та соціальним забезпеченням на рівні працівників Національної поліції.

2. Виокремлення форм і методів діяльності муніципальної поліції зумовлено різноманітністю форм і методів функціонування органів правопорядку та органів місцевого самоврядування, а також метою створення, завданнями, функціями та повноваженнями муніципальної поліції. Численність завдань і функцій муніципальної поліції сприяють плюралізму форм і методів її діяльності та постійному пошуку нових чи вдосконаленню існуючих. Найбільш характерними для муніципальної поліції є: по-перше, правова (установча, правозастосовна, контрольна); по-друге, організаційна (проведення бесід, прийом і розгляд звернень громадян, підприємств, установ та організацій, особистий прийом громадян, проведення рейдів, перевірок, оглядів на території територіальної громади, звітування перед останньою, забезпечення «гарячих ліній», розгляд он-лайн звернень через офіційні сайти, проведення координаційних та інших нарад, науково-практичних конференції тощо); по-третє, матеріально-технічна (діловодство, розробка методичних рекомендацій і прогнозів, здійснення бухгалтерського та статистичного обліків, технічне забезпечення тощо) форми діяльності. Основними методами діяльності муніципальної поліції є переконання та примус.

3. Нормативно-правове регулювання діяльності муніципальної поліції в системі органів місцевого самоврядування в Україні охоплює нормативно-правові акти різної юридичної сили – Конституцію, закони, постанови, укази, розпорядження, а також міжнародні договори та угоди, ратифіковані Україною в установленому порядку. На теперішній час відсутні чинні законодавчі акти, що чітко визначають загальні та особливі засади функціонування і діяльності

муніципальної поліції в Україні. Однак потенційно суттєва роль в усуненні цієї прогалини належить розробленим і представленим для публічного обговорення проектам законів про правові та організаційні засади діяльності муніципальної поліції, її основні завдання і функції. Важливе значення для нормативно-правового впорядкування організації та функціонування муніципальної поліції в структурі органів публічної влади в Україні має законодавство з реформування місцевого самоврядування та правоохоронної системи.

Аналіз нормативно-правового регулювання діяльності муніципальної поліції в системі органів місцевого самоврядування в Україні дозволив виокремити такі види нормативно-правових актів у цій сфері: по-перше, нормативно-правові акти, що визначають концептуальні засади функціонування системи органів місцевого самоврядування та Міністерства внутрішніх справ України; по-друге, нормативно-правові акти, що передбачають загальні й конкретні основи організації та функціонування муніципальної поліції; по-третє, проекти спеціальних нормативно-правових актів, що визначають поняття, правові та організаційні засади діяльності муніципальної поліції, принципи її діяльності та організації управління.

Дослідження стану нормативно-правового регулювання муніципальної поліції в структурі органів публічної влади в Україні дає підстави стверджувати, що попри наявність декількох законопроектів нині відсутнє належне впорядкування відповідних суспільних відносин через безсистемний, непослідовний розвиток законотворчого процесу, диспропорцію у співвідношенні між законами та підзаконними актами на користь останніх, недостатню наукову обґрунтованість, декларативність і неможливість практичної правореалізації.

РОЗДІЛ 3

МОДЕЛІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В СТРУКТУРІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНІ ПЕРСПЕКТИВИ

3.1 Зарубіжний досвід функціонування муніципальної поліції в структурі органів публічної влади

Україна як історична, геополітична та культурна складова європейської цивілізації, не може залишатися поза інтеграційних процесів як у межах континентальної Європи, так й глобальних, міжцивілізаційних взаємодій країн світу, зберігаючи при цьому свою самобутність, ментальність, культурні та інші відмінності [82, с. 6]. Саме тому міжнародні процеси, глобальні трансформації впливають на становлення та розвиток багатьох елементів вітчизняної правової, економічної, політичної, культурної систем.

Проведення компаративних досліджень є важливим елементом пізнання будь-якого явища правової реальності. Особливо актуальним є розгляд зарубіжного досвіду функціонування муніципальної поліції в структурі органів публічної влади, адже інститут муніципальних підрозділів правопорядку за кордоном порівняно з вітчизняним є більш розвиненим та усталеним. Принципи та орієнтири, на яких ґрунтується діяльність таких підрозділів, є доволі незвичними та новаторськими для України, яка лише перебуває на етапі формування дійсно громадянського суспільства та правової, соціальної держави. Сучасна модель демократичної, соціальної та правової держави потребує нових концептуальних підходів до розв'язання проблем підтримки правопорядку органами місцевого самоврядування.

Перебуваючи на етапі розбудови вітчизняних муніципальних підрозділів правопорядку, є потреба як у ревізії існуючих традицій і правил реалізації

правоохоронної функції, так й у застосуванні новітніх підходів і концепцій перетворень у цій сфері. Від результативності й ефективності підтримки правопорядку муніципальними підрозділами значною мірою залежить стан національної безпеки. Саме тому реформаторські трансформації в цьому напрямі мають ґрунтуватись на вивченні й запозиченні зарубіжного досвіду за умов критичного розгляду світових підходів і моделей організації муніципальної правоохоронної діяльності, а також стандартів, принципів і норм, що вироблені міжнародною спільнотою в цій сфері.

Проголошення зовнішньополітичного курсу на інтеграцію до Європейського Союзу та необхідність адаптації вітчизняного законодавства до європейських стандартів, входження України до впливових міжнародних організацій та як наслідок необхідність ратифікації відповідних міжнародних нормативно-правових актів також актуалізують дослідження особливостей зарубіжного інституту місцевого самоврядування та місця в ньому муніципальних органів правопорядку.

Зокрема в Європейській хартії місцевого самоврядування, що була ратифікована Україною 15 червня 1997 р., закріплюється концептуальні засади європейської концепції місцевого самоврядування як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [226].

Деталізація цієї концепції знайшла своє відображення в Указі Президента України «Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік» від 7 грудня 2016 р. № 545/2016, де з метою подальшого розвитку в Україні місцевого самоврядування, підвищення його правової, організаційної та фінансової спроможності, забезпечення реалізації повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, підтримки процесу добровільного об'єднання територіальних громад було закріплено необхідність забезпечення неухильного виконання законів України щодо децентралізації надання адміністративних послуг та розширення повноважень

органів місцевого самоврядування у цій сфері, сприяння органам місцевого самоврядування у створенні центрів надання адміністративних послуг [227].

Не менш важливе значення для вдосконалення вітчизняної моделі функціонування муніципальних органів правопорядку має також досвід пострадянських країн у цій сфері. Адже забезпечення муніципального правопорядку та громадської безпеки в кожній країні, а також в окремій територіальній громаді має свою специфіку й особливості. Здебільшого модель муніципальних органів правопорядку, їх функції, повноваження та організаційно-функціональна структури залежать від національних політичних, економічних, криміногенних та інших факторів, особливостей організації національної правоохоронної системи, розвиненості інститутів місцевого самоврядування, історичних, культурних і інших місцевих традицій тощо.

Беручи до уваги зазначене вище, дослідження зарубіжного досвіду функціонування муніципальної поліції в структурі органів публічної влади здійснюватиметься з урахуванням задекларованих євроінтеграційних зовнішньополітичних пріоритетів і поглиблених зв'язків з окремими країнами Співдружності Незалежних Держав, а також усе більшого впливу міжнародного права на внутрішньонаціональне.

Привертає до себе увагу позиція Т.І. Гудзь про те, що становлення та розвиток підрозділів муніципальної поліції у провідних країнах світу стало наслідком реорганізації й удосконалення державної влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління, і відповідного розподілу повноважень між державними органами. Чинниками, що започаткували структурні зміни, стала слабкість об'єднаної центральної влади, а іноді повна відсутність уряду, як єдиної влади. Тому постала потреба в організації місцевої поліцейської сили, покликаної забезпечувати правопорядок, що є головною умовою безпечного проживання громадян [102, с. 93].

Загалом процес еволюції поліцейських організацій у Західній Європі на початку ХХ ст. проходив в умовах боротьби централізації та децентралізації у сфері державного управління на фоні поширення ліберальних поглядів на роль

поліції в забезпеченні правопорядку [228, с. 19].

Аналіз доктринальних джерел, присвячених зарубіжному досвіду функціонування муніципальної поліції, дозволяє дійти висновку про наявність різних наукових підходів щодо моделей управління цим органом правопорядку.

Найбільшого поширення в наукових колах [229; 230; 231] набула позиція стосовно можливості виокремлення трьох основних моделей управління муніципальною поліцією:

– централізована, що характерна для унітарних держав з континентальною моделлю організації публічної влади, де муніципальні підрозділи поліції більше підпорядковуються вищим органам виконавчої влади, а не органам місцевого самоврядування [102, с. 123];

– напівцентралізована (відносно децентралізована) передбачає певну самостійність місцевих поліцейських органів, а центральна влада лише здійснює контроль за їхньою діяльністю [102, с. 129];

– децентралізована, що характерна для країн з федеративною формою територіального устрою та передбачає відсутність центрального органу виконавчої влади, а також можливості держави контролювати діяльність муніципальної поліції. Працівники муніципальної поліції представляють виключно місцеву владу й підпорядковуються їй. Збереження громадянських прав та свобод визнається абсолютною цінністю, а тому поліція не може претендувати на розширення повноважень, централізацію та уніфікацію апарату [102, с. 134], широких повноважень у галузі охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки отримують органи місцевого самоврядування» [232, с. 150].

Схожу класифікацію пропонує й Ю.А. Загуменна, виокремлюючи за особливостями порядку формування та підпорядкування такі організаційні моделі муніципальної поліції як централізована (Франція, Фінляндія, частина земель Німеччини, Ізраїль, Данія, Норвегія, Португалія, Швеція, Японія, Греція, Люксембург, Італія, Словенія, Угорщина); децентралізована (частина земель Німеччини, Швейцарія); інтегрована (Великобританія, Польща, Латвія, Естонія,

Молдова, Австралія, Австрія, Бразилія) [233, с. 74].

Поряд з цим дослідник також зауважує, що поліцейська діяльність у сучасній демократичній державі визначається двома основними її системами: континентально-європейською й англосаксонською (британською). Континентально-європейська система характеризується жорстким централізованим управлінням поліцейськими структурами з боку держави, наявністю владної вертикалі управління і широким обсягом повноважень поліції. До цієї групи належать такі держави як Франція, Німеччина, Австрія, Італія. Дана система дозволяє забезпечувати стабільне існування політичного режиму та державного механізму навіть за умов нестабільної політичної та економічної ситуації, частих політичних і соціальних криз у державі. З організаційної точки зору їй властиві наступні риси: організація поліції уявляє собою декілька відносно самостійних деполітизованих спеціалізованих правоохоронних структур, що мають особливий статус, взаємоперехресчувані повноваження у сфері забезпечення громадської безпеки; загальнодержавний спеціалізований орган управління наділяється широкими повноваженнями щодо як організації та забезпечення виконання поліцією правоохоронних функцій, так і адміністративного, матеріально-технічного супроводження її діяльності; наявність розвинутого механізму постійного громадського контролю; муніципальна поліція розглядається як резерв національної поліції. Англосаксонська система відрізняється децентралізацією управління, владною «горизонталлю», підвищенням ролі муніципальних органів в управлінні поліцейськими структурами та меншими за обсягом поліцейськими функціями. До цієї системи віднесені США, Великобританія, а також ті країни світу, що запозичили їх модель державно-правової організації. Дана система дозволяє, порівняно з континентально-європейською системою, докорінно іншим чином визначити функціональну роль поліції як органу широкого соціального обслуговування населення, який несе основне навантаження у сфері загального попередження правопорушень, а також надає можливість муніципальним органам активно впливати на стратегію діяльності муніципальної поліції,

виходячи з потреб населення. При цьому досить гостро постає проблема забезпечення оптимального співвідношення інтересів населення муніципалітетів з єдиною загальнодержавною політикою у правоохоронній сфері. У зв'язку з цим, будучи створеною муніципальними органами і підконтрольною ним, муніципальна поліція останнім часом піддається все більшому впливу у правовій, організаційній, матеріально-фінансовій сферах з боку відповідних загальнодержавних органів [233, с. 75].

Іншу позицію висловлює О.С. Проневич, який виокремлює європейську та американську макромоделі організації муніципальної поліції. На його думку, європейській моделі притаманні вичерпна законодавча регламентація правового статусу поліції органів місцевого самоврядування в умовах існування достатньо централізованої моделі управління національною (державною) поліцією (міліцією), а також зосередження муніципальної поліції (міліції) виключно на охороні громадського порядку та наданні соціальних послуг населенню. Американській моделі властиві такі специфічні риси: відсутність центрального (загальнодержавного) органу виконавчої влади з функцією координації діяльності поліцейських органів-агентств усіх рівнів, які самостійно пристосовуються до спеціальних умов і місцевих потреб; надання муніципальній поліції широких повноважень з охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю; схожість муніципальної поліції з районним (міським) ОВС за структурою і обсягом виконуваних завдань; наявність передбаченого конституціями окремих штатів унікального інституту шерифа, тобто виборної (іноді призначуваної губернатором) посадової особи, відповідальної за охорону громадського порядку та забезпечення громадської безпеки в провінції (сільській територіальній громаді) [99, с. 4].

У свою чергу А.В. Губанов виокремлює два підходи до правоохоронної діяльності – «британський» і «континентально-європейський» [228, с. 8 – 20]. Відповідно до цього покладене різне тлумачення обсягу повноважень правоохоронних органів. У Великобританії традиційно вважається, що забезпечення та підтримка правопорядку є почесним обов'язком і основною

функцією місцевої влади, що створює на місцях поліцейські загони, діяльність яких обмежувалася трьома завданнями: підтримкою громадського порядку, розкриттям злочинів і регулюванням вуличного руху в містах. Вважалося, що ці обов'язки взаємозв'язані та утворюють єдину поліцейську функцію забезпечення правопорядку. У більшості країн європейського континенту завдання поліції були набагато різноманітнішими.

Неординарною вбачається наукова позиція П.М. Астапенко, який, беручи за критерій особливості розподілу повноважень у сфері забезпечення громадської безпеки та порядку між центральними і регіонально-муніципальними органами державної влади, виокремлює три моделі організації поліції в зарубіжних країнах:

- федеративну (федеративно-автономну та федеративно-територіальну);
- унітарну (унітарно-територіальну та унітарно-відомчу);
- регіонально-муніципальну [234].

Дослідник відмічає, що муніципальна поліція при унітарній і федеративній моделях має допоміжний характер і розглядається як надання допомоги місцевими органами влади центральному уряду у сфері забезпечення порядку [235, с. 39 – 40]. Однак чисельність і роль муніципальної поліції при унітарній моделі є більш значною.

Регіонально-муніципальна модель організації поліції має низку особливостей. По-перше, це територіальний розвиток ОВС. Органи поліції представляють собою сукупність самостійних регіональних поліцейських підрозділів, об'єднаних однією назвою, уніформою, системою звань, центральним командуванням, законодавством, юрисдикція яких поширюється тільки на конкретний регіон, який складається з одного або декількох муніципалітетів. У системі МВС можуть існувати поліцейські служби, юрисдикція яких поширюється на територію всієї країни, але їх діяльність суттєво обмежена або предметно, або територіально.

По-друге, організація та діяльність муніципальної поліції для цієї моделі теж має суттєве значення. Муніципальна поліція – це орган з реальними, а не

допоміжними повноваженнями, який є складовою частиною регіональних органів поліції.

По-третє, особливий характер і зміст повноважень муніципалітетів (не регіонів) у сфері охорони та забезпеченні громадського порядку на території муніципалітету. На місцеві органи влади в особі муніципальних урядів та (або) посадових осіб у повному обсязі покладаються функції щодо забезпечення громадського порядку та безпеки, при цьому вони мають конституційне закріплення [235, с. 41 – 45].

Тривалий час охорона громадського порядку була функцією винятково державної поліції. Поява муніципальних органів правопорядку характерна насамперед для країн англо-саксонської правової сім'ї. Однак тенденційним вбачається підвищення ролі місцевого самоврядування в охороні громадського порядку для країн романо-германської правової сім'ї, що зумовлено збільшенням ролі та значення муніципальних органів влади та розширенням їх повноважень. Це дістало виявлення у створенні в системі місцевого самоврядування спеціальних правоохоронних організацій (муніципальної поліції) зі спеціальними статутними завданнями й особливим статусом, покликаних забезпечувати охорону громадського порядку в межах території населеного пункту. Як правило, муніципальна поліція функціонує паралельно з державною поліцією і тісно з нею взаємодіє [236].

Задля розкриття зарубіжного досвіду функціонування муніципальної поліції в структурі органів публічної влади доречним вважаємо розглянути стан і перспективи розвитку муніципальних органів правопорядку в окремих країнах. Найбільш тривалий досвід функціонування таких органів має Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії.

Британська модель управління поліцією склалася як продукт тривалого безперервного генезису прадавніх форм самоврядування, а уявлення про керівництво брали свій початок з середньовічних інститутів замкнутих соціальних груп і співтовариств.

До тридцятих років XIX ст. Сполучене Королівство Великої Британії та

Північної Ірландії не мало організованої поліцейської системи. В Англії та Уельсі існували в той період місцеві суди і відповідно судді, які призначали одного або декілька констеблів для кожного міста та сільського приходу. У свою чергу констеблі призначали заступників і помічників, які повинні були діяти разом з ними під час охорони правопорядку. У Лондоні поліція в самоврядних частинах міста створювалася муніципальною, а іноді навіть приходською владою. Створені таким чином поліцейські загони функціонували винятково під повним контролем цієї місцевої влади. Серед окремих поліцейських формувань Лондона особливе місце займала поліція Боу-Стріт, яка стала ядром столичної поліції: за її діяльність нині відповідає міністр внутрішніх справ. Таке положення зумовлювалося тим, що Лондон був не лише місцеперебуванням монарха, парламенту і уряду, але одночасно і суспільно-політичним центром Великобританії [237, с. 21, 25, 32].

В Англії та Уельсі (пізніше в Шотландії) інтенсивно розвивалися процеси становлення і зміцнення місцевого самоврядування і відповідно децентралізації поліції. Керівництво і контроль за нею вже з XIV ст. було зосереджено в руках місцевих суддів-дворян. Саме вони несли відповідальність за здійснення на місцевому рівні давньої королівської прерогативи підтримки правопорядку. До XIX ст. поліцейські функції покладалися безпосередньо на громадян: кожен домовласник присягав сприяти правосуддю і зобов'язаний був рік відслужити в якості констебля [238, с. 33].

Наступний етап розвитку муніципальної поліції у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії пов'язаний з прийняттям у 1829 р. закону про створення в Лондоні столичної поліції (поліції метрополії), який започаткував організовану і централізовану в досить значному масштабі поліцію, хоча і зберіг дію норм звичаєвого права про констеблів та їх підпорядкування місцевим суддям. Особливо суттєве значення мало те, що реорганізації піддавалася муніципальна поліція найбільш важливої частини країни – її столиці. Англійська аристократія, спочатку в якійсь мірі побоювалася, що по-новому організована поліція буде засобом тиску на неї з

боку центрального уряду, швидко оцінила можливості використання нової організації місцевих поліцейських загонів для боротьби з народними зрушеннями, що відбувалися в той час досить часто. Тому через декілька років «успіх» поліцейської системи в Лондоні призвів до реорганізації муніципальної поліцейської служби і в інших містах [239, с. 169; 240, с. 10].

У 1835 р. британський парламент видав Акт про муніципальні корпорації, який привів муніципальні поліцейські формування Англії та Уельсу в упорядковану систему. Згідно з цим Законом рада кожного міста, що має місцевий поліцейський загін, повинна була створювати на виборній основі наглядовий комітет (watchcommittee), який наділявся правом «видавати інструкції для членів поліції і визначати їх обов'язки». У розвиток вказаного акта в 1856 р. був ухвалений Закон про муніципальну поліцію графств і міст, що мають право самоврядування. Він передбачав створення на місцях спеціальних інспекторатів МВС, контролюючих роботу місцевих поліцейських формувань. Якщо ними визнавалося, що останні функціонують задовільно, то відповідній раді графства щорічно виплачувалася з імперської казни до половини всіх коштів, необхідних на відповідні витрати. Закон 1835 р. дозволив радам призначати різні комітети для виконання функцій, що покладені на них, але зобов'язав їх призначати тільки один комітет – наглядовий – для контролю над місцевою поліцією [239, с. 176]. Згадані акти по суті заклали основу системи управління муніципальними поліцейськими силами Великобританії, яка функціонує й нині. Водночас цими актами були закладені основи сучасного місцевого самоврядування в містах Англії та Уельсу.

У провінційних містах Англії, Уельсу та Шотландії складалася абсолютно інша ситуація, хоча стан злочинності там у XIX – на початку XX ст. був приблизно таким як і в Лондоні, а місцеві поліцейські сили, крім того, відрізнялися неорганізованістю і слабкою підготовкою. Лише наприкінці XIX ст. система управління поліцейськими формуваннями у Великобританії набула впорядкованої структури. Між урядом і регіональною владою була остаточно розмежована компетенція з керівництва місцевими поліцейськими

загонами [240, с. 12].

Об'єднання дрібних і розрізнених місцевих поліцейських загонів було об'єктивно зумовлене централізацією і збільшенням виробництва, урбанізацією та зростанням міграції населення. Причому вплив цих чинників постійно зростав. Перші правові акти у сфері місцевого самоврядування, що започаткували об'єднання поліцейських формувань, були прийняті наприкінці XIX ст. У 1877 р. був ухвалений новий Закон про муніципальні корпорації, а в 1888 р. – Закон про місцеве управління. Відповідно до цих законів в Англії та Уельсі міська влада не мала права створювати своїх поліцейських загонів, якщо чисельність населення міста була менше ніж 20 тис. осіб. Окрім того, ради графств повинні були домовлятися про об'єднання муніципальних поліцейських загонів усіх адміністративно-територіальних одиниць, що входять у графства, з населенням менше ніж 10 тис. осіб.

Водночас за діяльністю поліції посилювався контроль з боку місцевої влади. У Законі про місцеве самоврядування 1888 р. закріплювалося, що управління поліцією повинно розглядатися як управління, яке володіє в певній мірі судовою й частково адміністративною владою. Згідно з цим положенням відповідальність за поліцейську службу графства покладалася на постійний об'єднаний комітет, що складався з рівної кількості місцевих суддів і членів ради графства [240, с. 14 – 15; 241, с. 9].

У 1829 р. лондонська муніципальна поліція, найважливіша частина британської поліції, була підпорядкована безпосередньо міністрові внутрішніх справ. Проте місцеві поліцейські загони інших міст і графств довгий час залишалися незалежними від центру. Перші кроки у встановленні урядового контролю за усією поліцією були зроблені в середині XIX ст., коли закон 1856 р. про поліцію графств і міст Англії та Уельсу і закон 1857 р. про поліцію Шотландії передбачили призначення поліцейських інспекторів Короною (тобто фактично МВС Великобританії для Англії та Уельсу і держсекретаріатом Шотландії відповідно). Ці інспектори зобов'язані були перевіряти всі поліцейські загони на місцях і повідомляти про ефективність їх діяльності

міністрові внутрішніх справ і держсекретареві Шотландії [240, с. 17].

У Шотландії централізована муніципальна поліція була створена в деяких містах ще до того, як це було зроблено в 1829 р. у Лондоні. Ця поспішність у централізації поліцейського управління в Шотландії пояснювалася прагненням англійської буржуазії зміцнити свій вплив у цьому районі, ослабивши зокрема залежність поліцейських від місцевої влади. Перший закон про шотландську поліцію був ухвалений у 1833 р. Він дозволяв великим містам мати поліцейських комісарів, які були наділені правом призначати поліцейських офіцерів і видавати правила для «охорони». Положення цього закону поширилися й на інші міста. Закон 1892 р. про поліцію Шотландії встановив, що поліцейські загони управляються виборними органами міст.

Законодавством передбачалося, що муніципалітети, відносно яких міністром внутрішніх справ Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії або державним секретарем Шотландії засвідчено, що їх адміністративно-поліцейська діяльність у достатній мірі ефективна, мають право отримувати дотацію від скарбниці, тобто від Міністерства фінансів Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії. Спочатку розмір дотації був обмежений чвертю витрат на забезпечення й обмундирування місцевої поліції. Згодом дотації були збільшені до половини загальної вартості забезпечення місцевих поліцейських загонів. Таким чином, міністр внутрішніх справ Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, так само як і державний секретар Шотландії, отримав можливість за допомогою інспекції робити вирішальний вплив на активність і напрям діяльності місцевих поліцейських загонів, впровадження нових методів роботи і на технічне оснащення.

Тривалий час вплив міністра внутрішніх справ на муніципальні загони країни був незначним. Міністр внутрішніх справ впливав на поліцію, погрожуючи муніципалітетам відмовою в дотаціях, але безпосередньої влади над поліцією міст і графств не мав. Становище змінилося з прийняттям у 1919 р. закону про поліцію, який надав міністрові внутрішніх справ і

державному секретареві Шотландії право ухвалювати рішення з широкого кола питань, охоплюючи розміри платні та пенсій, умови служби поліцейських [237, с. 64; 240, с. 21].

Разом з наданням центральному уряду Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії в особі його міністрів права інспектувати поліцейські загони суттєве значення для посилення впливу центрального уряду і послаблення впливу місцевих органів влади на поліцію мало збільшення місцевих поліцейських загонів шляхом створення поліцейських округів, що включають декілька адміністративно-територіальних одиниць. У результаті місцеві органи влади фактично переставали бути керівниками поліцейських утворень і можливості їх впливу на власну поліцію різко обмежувалися [239, с. 173]. Таким чином, можна зробити висновок, що процес розвитку і становлення муніципальної поліції Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії характерний тим, що поліцейські загони країни поступово, але неухильно підпадали під вплив центральних державних органів [240, с. 24].

Після Другої світової війни, під час якої була досягнута деяка тимчасова централізація управління поліцейськими загонами країни відповідно до актів про оборону, поліцейська служба стала централізуватися швидше й активніше. У 1946 р. були ухвалені два закони про поліцію: один для Англії та Уельсу, інший – для Шотландії. Відповідно до цих законів значна кількість невеликих місцевих поліцейських загонів було об'єднано з сусідніми поліцейськими загонами. Ці об'єднання дістали назву об'єднаних поліцейських загонів, які успішно функціонують на теперішній час [240, с. 27].

Збільшення поліцейських загонів здійснювалося під керівництвом об'єднаних комітетів або інших органів, що представляли графство або міську раду, на добровільній основі, або, якщо добровільна угода не була досягнута, на підставі наказу міністра внутрішніх справ або державного секретаря Шотландії. В Англії та Уельсі були скасовані окремі місцеві поліцейські загони майже в усіх містах, що не мали статуту графства. Право утримувати свої поліцейські загони зберігалось лише за містами з населенням понад 75 тис. осіб.

Водночас у країні тривалий час зберігалась чимало відносно невеликих місцевих поліцейських загонів. Тому в 1960 р. уряд призначив королівську комісію для перегляду положення про поліцію в усій Великобританії і для внесення пропозицій з вдосконаленню управління та контролю за нею. Відповідно до доповіді комісії, яка була надана парламенту в 1962 р., було вирішено зберегти систему місцевих поліцейських загонів. Разом з тим, було прийнято значну кількість рекомендацій з посилення контролю за муніципальною поліцією з боку центрального уряду. Передбачалося також призначення Короною головного поліцейського інспектора, створення органів інспекції, встановлення в центральному уряді установи для планування методів поліцейської діяльності та впровадження нової техніки [240, с. 28].

За рекомендацією королівської комісії в 1964 р. був виданий Закон «Про поліцію». Цей закон замінив усе раніше чинне законодавство про поліцію в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії, зобов'язав міністра внутрішніх справ проявляти суттєву ініціативу в поліпшенні поліцейської служби. Графства і міста-графства були збережені як стандартні поліцейські округи, в межах яких функціонують окремі місцеві поліцейські загони. Також законом передбачалась можливість створювати об'єднані поліцейські загони для двох і більше графств або міст, якщо міністр внутрішніх справ засвідчить, що об'єднання приведе до поліпшення поліцейської служби і воно потрібно в інтересах населення.

МВС на підставі закону про поліцію виробило зразкові схеми угод про добровільні об'єднання поліцейських загонів. На початку 1970-х ці зразкові схеми були переглянуті в напрямі більшої централізації поліцейського управління. У результаті кількість поліцейських загонів на місцях в Англії та Уельсі до кінця XX ст. було скорочене майже вдвічі. Об'єднання поліцейських загонів було зроблене також і в Шотландії [240, с. 29].

У 1971 р. уряд Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії опублікував план реорганізації місцевого самоврядування в країні, здійснення якого передбачалося розпочати в 1974 р., але у зв'язку зі зміною

уряду та з низкою інших внутрішньополітичних причин проведення реформи постійно відкладалося аж до 1990 р. Суть цієї реформи полягала в зміні існуючої структури місцевого самоврядування і створенні замість колишніх, нових збільшених графств. Закономірно, що здійснення реформи призвело до чергового збільшення поліцейських підрозділів [240, с. 30].

Таким чином, якщо до ХХ ст. визначальною рисою поліцейської системи Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії була децентралізація управління цією системою, що забезпечувало значну самостійність поліцейських органів регіонів відносно центральної влади, то з початку ХХ ст. спостерігається посилення впливу на поліцію органів центральної влади. Особливо цей процес посилювався після Першої світової війни, коли послідовно були прийняті закони про поліцію, які суттєво вплинули на організаційне та правове оформлення загальнонаціональної системи. Відзначимо також значення Закону «Про Поліцію та Магістратські суди» (1994 р.) і Закону «Про поліцію» (1996 р.), які значно розширили повноваження міністра внутрішніх справ щодо управління поліцією. Цьому процесу сприяло й створення центральних поліцейських служб [3, с. 433].

Нині діяльність з управління поліцією Великобританії базується на тристоронніх відносинах між урядом, місцевими поліцейськими управліннями і головними офіцерами поліції (керівниками поліцейських формувань). На місцевому рівні контроль здійснюють місцеві поліцейські управління. У свою чергу міністр внутрішніх справ має широкий діапазон повноважень, які дозволяють йому здійснювати контроль над місцевими поліцейськими силами та впливати на формування політики поліції в усій країні. Зокрема він щорічно визначає загальнонаціональні пріоритети для поліції та контролює їх дотримання поліцейськими силами всієї країни [3, с. 434].

На теперішній час у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії відсутня загальнонаціональна (державна) поліція. Функції з охорони громадського порядку, попередження скоєння правопорушень, затримання та ізоляції правопорушників покладено на муніципальні органи

правопорядку. Вагому роль в удосконаленні діяльності муніципальної поліції Великобританії відіграють поліцейська адміністрація та рада, що складається з представників органів місцевого самоврядування і суддів. Вона уповноважена визначати бюджет поліції графства, організаційну структуру, напрями діяльності, а також висувати кандидатів на посаду шефа-констебля [242, с. 36].

Контроль за діяльністю муніципальних органів правопорядку Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії здійснюється також й громадськими консультативними комітетами, що створені з представників різних верст суспільства та різних професійних груп, та визначають інтереси суспільства у сфері охорони громадського порядку. Більше детально особливості функціонування моделі муніципальної поліції у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії розглянуто нами в науковій статті [243].

На відміну від Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії у Французькій Республіці є державна та муніципальна поліція. Перша, найбільш чисельна, обслуговує регіони в цілому та міста, друга функціонує паралельно з поліцейськими установами центрального підпорядкування лише в містах, причому загальне керівництво всіма силами охорони правопорядку, дислокованими в провінціях, здійснюється урядовими чиновниками, призначеними президентом, – префектами та комісарами [228, с. 18].

Однак право створення муніципальної поліції мають територіальні громади невеликих міст чисельністю до 10 тис. жителів. Муніципальна поліція є резервом національної поліції у випадках проведення останньою оперативно-розшукових та інших заходів [244, с. 78].

Муніципальна поліція Французької Республіки також утримується за кошти місцевих органів і підпорядковується мерам міст, а також зобов'язана виконувати завдання щодо забезпечення громадського порядку, спокою, безпеки та охорони здоров'я відповідно до постанов мера.

Становлення муніципальних поліцейських формувань у країні супроводжувалося дефіцитом місцевих бюджетів, однак платники податків,

незадоволенні діяльністю національної поліції, з розумінням поставилися до збільшення цільових «поліцейських» витрат [245, с. 9].

Звідси слідує, що муніципальна поліція Французької Республіки має подвійне підпорядкування. З одного боку, вона виконує допоміжну роль державної поліції з охорони громадського порядку, з іншого – є основною інституцією стосовно забезпечення громадського порядку на території конкретної територіальної громади.

Для забезпечення суспільного порядку у Французькій Республіці побудована жорстка централізована поліцейська система, що має низку характерних ознак, зокрема:

1. Широке коло повноважень МВС у різних сферах суспільного життя. МВС Французької Республіки здійснює свою діяльність за двома напрямками: перший – власне поліцейський, інший – поєднує в собі вирішення широкого спектру внутрішніх, соціальних та адміністративних завдань. Зокрема реєстрація політичних партій і об'єднань, здійснення контролю за діяльністю всіх місцевих органів влади, організація цивільної оборони, здійснює керівництво благодійних організацій і фондів та інші завдання.

2. Наявність декількох самотійних, з особливим правовим статусом поліцейських формувань різної підпорядкованості: Національна поліція та Національна жандармерія. Одночасне застосування двох самотійних правоохоронних інститутів зі складними структурами зумовлено як історично, так і має практичну доцільність і прагматизм. По-перше, це своєрідний «запобіжник» демократичного суспільства від можливих зловживань з боку силових структур. По-друге, поліції і жандармерії та їхнім підрозділам на місцях властива жорстка конкуренція, обумовлена повноваженнями, які перетинаються. Як свідчить практика, це сприяє більш вдалому виявленню в Національній поліції і Національній жандармерії фактів корупції та інших правопорушень. По-третє, державне керівництво Французької Республіки має в своєму розпорядженні професійно підготовлену силову структуру (Національна жандармерія), внутрішня організація якої заснована на військовій дисципліні,

де виключена можливість стороннього політичного впливу та службові відносини відрізняються традиційним консерватизмом [246, с. 16].

3. Інститут префектів – представники уряду в адміністративно-територіальних осередках держави. Префекти призначаються президентом за поданням прем'єр-міністра Французької Республіки і підпорядковуються безпосередньо міністру внутрішніх справ. Вони відіграють істотну роль у забезпеченні інтересів центральної влади, одноманітності та послідовності управління правоохоронними органами, контролі за органами місцевого самоврядування. Ці посадові особи здійснюють значний вплив на роботу всіх складових поліцейського апарату, незалежно від їх відомчої належності та джерел фінансування [247, с. 17].

Більше детально особливості функціонування моделі муніципальної поліції у Французькій Республіці розглянуто нами в науковій статті [248].

Зважаючи на те, що Латвійська республіка є однією з перших країн на пострадянському просторі, де було створено муніципальну поліцію, вважаємо за необхідне розглянути саме її досвід становлення та функціонування муніципальних органів правопорядку.

Починаючи з 1995 р. було створено єдину поліцію Ризького самоврядування, що охоплювала всі муніципальні органи правопорядку. Формування муніципальної поліції відбувалось на тлі широкомасштабної муніципальної та адміністративно-територіальної реформ.

Нині поліцейська система Латвійській Республіці охоплює загальнонаціональну (державну) та поліцію самоврядування. До відання муніципальної поліції належать служби контролю руху Старої Риги, Ризька водолазно-рятувальна служба, міська Служба цивільної оборони тощо.

Правовою основою функціонування муніципальної поліції є Закони «Про районні самоуправління», «Про міські самоуправління», «Про волосні самоуправління», «Про місцеве самоврядування», «Про поліцію» тощо. Зокрема у ст. 1 Закону Латвійської Республіки «Про поліцію» від 4 червня 1991 р. надається така дефініція поняття «поліція» як озброєний, воєнізований

державний орган або озброєний воєнізований орган самоврядування, чий обов'язок захищати життя, здоров'я, права і свободи, власність осіб, інтереси суспільства та держави від злочинних та інших протиправних посягань [249].

Незважаючи на те, що цей нормативно-правовий акт не містить визначення поняття «поліція самоврядування», в ньому надаються визначення понять «працівник поліції» та «працівник поліції самоврядування»:

– «працівник поліції» є особа, яка займає посаду в установі (підрозділі) поліції, що має спеціальне службову звання та прийняла присягу;

– «працівник поліції самоврядування» є особа, яка займає встановлену самоврядуванням посаду в поліції та виконує встановлені цим законом обов'язки на адміністративній території відповідного самоврядування.

Повноваження поліції самоврядування обмежені відповідною адміністративною територією. В окремих випадках працівник поліції самоврядування має право використовувати спеціальні засоби та вогнепальну зброю. Однак начальник поліції самоврядування та його заступники призначаються на посаду радою відповідного самоврядування після отримання згоди міністра внутрішніх справ. Згідно зі ст. 37 Закону Латвійської Республіки «Про поліцію» установи та підрозділи поліції самоврядування фінансуються за рахунок самоврядних коштів, а їх матеріально-технічне забезпечення здійснюють самоврядні установи та МВС Латвійської Республіки за рахунок самоврядних коштів [249].

Своєрідний досвід створення та розвитку муніципальних органів правопорядку має також й Естонська Республіка. Відповідно до ст. 531 Закону Естонської Республіки «Про місцеве самоврядування» від 2 червня 1993 р., місцеві самоуправління можуть створювати підрозділи охорони правопорядку, що здійснюють контроль за громадським порядком і виконанням нормативних актів місцевого самоврядування [250].

Однак нині муніципальна поліція в країні існує лише в окремих місцевих самоуправліннях. Зокрема одним з перших міст, де розпочав діяти муніципальний орган правопорядку, став Таллінн за рішенням міського

зібрання Таллінну у 2003 р. Після ухвалення Статуту муніципальної поліції Таллінну муніципальна поліція почала діяти в якості самостійного департаменту в структурі муніципалітету [251].

Департамент муніципальної поліції Таллінну охоплює такі підрозділи: загальний відділ; відділ з справ реєстру; контрольний відділ; відділ контролю за паркуванням; відділ щодо здійснення провадження; патрульний відділ; відділ з охорони шкіл та контролю за роботою таксистів тощо.

Вагому роль у діяльності муніципальної поліції Таллінна відіграє громадськість, яка не лише здійснює контроль за її діяльністю, а й бере участь у повідомленні про правопорушення, які відносяться до її компетенції.

Не менш цікавим є досвід створення та функціонування муніципальних органів правопорядку в Литовській Республіці. Зокрема після реформування міліції було створено державну та муніципальну поліції. Серед основних функцій державної поліції було розкриття злочинів і забезпечення громадського порядку на державному рівні. Завданнями ж муніципальної поліції стало забезпечення громадського порядку та профілактика на місцевому рівні. Незважаючи на всі зусилля, які були спрямовані на функціонування муніципальної поліції в Литовській Республіці, її діяльність було припинено у зв'язку із проблемами фінансування [252]. Однак нині муніципальні органи правопорядку функціонують в окремих містах Литовської Республіки.

Як слушно відмічає Т.І. Гудзь, після набуття незалежності в поліцейських системах країн Балтії спостерігався перехід до певної децентралізації в управлінні поліцією, що зумовило, в тому числі й виникнення підрозділів муніципальної поліції, підпорядкованих органам місцевого самоврядування. Однак на теперішній час муніципальні поліції Естонії та Латвії відрізняються від муніципальної поліції Литви як з точки зору правових основ, так і стосовно організаційних аспектів їх діяльності. І в Естонії, і в Латвії існують і державна, і муніципальна поліція, які відіграють важливу роль у забезпеченні законності, громадського порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. У той же час створення підрозділів муніципальної поліції в Литві носить

поодиноким характер. Правовою основою організації та діяльності муніципальної поліції в країнах Балтії є конституція та закони, а також правові акти муніципалітетів, у яких визначаються статус, права та обов'язки, відповідальність працівників муніципальної поліції [252].

Попри відмінність у формі державного устрою, схожий до вітчизняного досвіду створення та функціонування муніципальних органів правопорядку, має Російська Федерація. Зокрема тривалий час забезпечення громадської безпеки та безпеки особи, охорона власності, громадського порядку було прерогативою винятково загальнодержавної поліції, а саме підрозділів громадської безпеки (місцевої міліції), які попри фінансування з регіональних і місцевих бюджетів перебували в певному підпорядкуванні органів державної влади суб'єктів Російської Федерації.

У зв'язку з муніципальною реформою повноваження органів місцевого самоврядування в цій сфері значно розширились. Так, у ст. 132 Конституції Російської Федерації визначено, що органи місцевого самоврядування самостійно здійснюють охорону громадського порядку та наділяються необхідними для її здійснення матеріальними і фінансовими коштами. Ці положення конкретизовані в Законі Російської Федерації «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» від 6 жовтня 2003 р., де встановлено, що до питань місцевого значення муніципального району відноситься організація охорони громадського порядку на території муніципального району муніципальної міліцією (ст. 15); організація охорони громадського порядку на території міського округу здійснюється силами муніципальної міліції (ст. 16) [253].

Зазначене вище сприяло розробці проекту Федерального Закону «Про муніципальну міліцію в Російській Федерації» від 14 жовтня 2014 р., який визначає правові засади реалізації конституційних положень участі органів місцевого самоврядування в здійсненні охорони громадського порядку і забезпечення правопорядку на своїй території.

Муніципальна міліція в законопроекті розглядається як самостійний

державний орган, який безпосередньо підпорядковується голові муніципального утворення. Відповідно до ст. 3 цього законопроекту муніципальна міліція визначається як муніципальний орган, призначений у межах своїх повноважень здійснювати охорону громадського порядку на території муніципального утворення і виконувати інші завдання щодо захисту особистості, суспільства і держави, передбачених федеральними конституційними законами, цим Федеральним Законом та іншими федеральними законами. Муніципальна міліція має своїм основним призначенням захист життя, здоров'я, честі та гідності, власності громадянина від противоправних посягань на території муніципального утворення. Вона приходить на допомогу кожному, хто потребує її захисту [254].

Основні напрями діяльності (функції) муніципальної міліції закріплено ст. 4 законопроекту: 1) охорона громадського порядку; 2) профілактика злочинів і адміністративних правопорушень; 3) попередження та припинення злочинів; 4) провадження у справах про адміністративні правопорушення; 5) надання допомоги громадянам, посадовим особам, організаціям і громадським об'єднанням у здійсненні їх прав і законних інтересів.

Аналіз зазначених вище функцій муніципальної поліції дозволяє констатувати, що вони є значно ширшими щодо вітчизняних муніципальних органів. До того ж, цей законопроект закріплює, що суб'єкти Російської Федерації можуть уповноважувати муніципальну міліцію здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення, що посягають на публічний порядок і безпеку, відповідальність за які встановлена законами суб'єктів Російської Федерації. Представницькі органи муніципального утворення можуть покладати на муніципальну міліцію функції: а) охорони об'єктів муніципальної власності; б) здійснення контролю виконання муніципальних рішень з питань охорони громадського порядку» [254].

Таким чином, нині пострадянські країни також мають певний досвід створення та розвитку муніципальних органів правопорядку. Однак стан функціонування та перспективи в цьому напрямі значно різняться як щодо

правового статусу, функцій, підпорядкування, повноважень тощо.

Привертає до себе увагу твердження Т.І. Гудзь про те, що пострадянські країни потребують подальшого реформування поліцейської системи в напрямі децентралізації, вдосконалення законодавства, спрямованого на захист прав, свобод і законних інтересів громадян [252, с. 127].

Не менш важливими є висновки А.С. Поклонського, який, проаналізувавши порядок утворення і функціонування підрозділів вітчизняної муніципальної поліції та поліції західних країн, резюмував:

1. Розподіл компетенції місцевої та національної поліції проводиться, як правило, в законодавчому порядку (наприклад, у Великобританії і Франції – в національному законодавстві, в США – в законах штатів). Муніципальна поліція зобов'язана у своїй діяльності керуватися законами країни і постановами уряду. При цьому їй надаються широкі повноваження та самостійність із здійснення заходів щодо охорони громадського порядку й профілактики правопорушень, у питаннях операційно-штатного будівництва й прийняття тактичних та управлінських рішень.

2. Призначення керівників муніципальної поліції проводиться місцевою владою, але, як правило, за згодою з центральними органами поліції.

3. Пріоритети в діяльності муніципальної поліції виробляються на місцевому рівні. У разі, якщо муніципальні поліцейські органи залучаються до виконання будь-яких загальнонаціональних пріоритетів або програм, вони одержують фінансові дотації з державного бюджету.

4. Зарахування особового складу до муніципальної поліції здійснюється на конкретній основі, оплата праці в різних юрисдикціях може бути різноманітною і залежить від виконання службових обов'язків та інших параметрів, які передбачені положеннями щодо проходження служби.

5. Взаємодія з національними органами поліції, формуваннями міжрегіонального та регіонального рівнів, а також з сусідніми юрисдикціями зумовлюється у відповідних угодах і контрактах.

6. Основні вимоги до кадрів муніципальної поліції, як правило,

співпадають із загальнонаціональними стандартами. Система підготовки є в більшості своїй єдиною та централізованою.

7. Стратегія забезпечення охорони порядку і безпеки, боротьби зі злочинністю на місцевому рівні в цілому ґрунтується на загальнонаціональних концепціях і рекомендаціях.

8. Інформація про стан правопорушень у місцевій юрисдикції, особливо показники злочинності, в обов'язковому порядку передається до центру.

9. У поліцейських системах, що тяжіють до децентралізованих структур і з розвинутим муніципальним рівнем, присутній відлагоджений правовий і організаційний механізми розширення муніципальних поліцейських сил у разі ускладнення криміногенної ситуації.

10. Ефективність муніципальної поліції як один з основних критеріїв включає так звану «ступінь задоволеності населення» діяльністю місцевого поліцейського органу та може відрізнятися від загальнонаціональних оцінок [61, с. 13].

Беручи до уваги викладене вище та синтезуючи наукові висновки в цій сфері, вважаємо за необхідне виокремити такі особливості зарубіжного досвіду функціонування муніципальної поліції:

- муніципальна поліція в зарубіжних країнах є важливим елементом поліцейської системи;

- на теперішній час в одних країнах правопорядок забезпечується державною поліцією, в інших – муніципальною, у третіх – державною та муніципальною. Залежно від цього різняться структура, фінансування, повноваження, правовий статус, завдання муніципальної поліції тощо;

- превалює модель, за якої муніципальна поліція створюється владою автономних утворень, їм підпорядковується, фінансується з місцевого бюджету, функціонує в рамках чітко визначеної юрисдикції й виконує завдання щодо обслуговування конкретної територіальної громади;

- формування та розвиток муніципальних органів правопорядку відбувається на тлі децентралізації функції охорони громадського порядку

(правоохоронної функції) в контексті розширення повноважень органів місцевого самоврядування та посилення ролі територіальної громади;

- значний вплив на становлення муніципальних органів правопорядку мають міжнародні організації, що розробляють міжнародно-правові стандарти в цій сфері;

- на зарубіжні муніципальні органи правопорядку покладаються не лише функції із забезпечення законності, правопорядку на певній території чи профілактики правопорушень, а й, насамперед, функції щодо надання соціальних і гуманітарних послуг у надзвичайних ситуаціях чи соціального обслуговування;

- найбільш розповсюдженою для позначення муніципальних органів правопорядку в зарубіжних країнах є поняття «муніципальна поліція»;

- вдосконалення моделі функціонування муніципальної поліції в зарубіжних країнах здійснюється на тлі реформування системи місцевого самоврядування та правоохоронної системи;

- вагомий вплив на розвиток муніципальних органів правопорядку здійснює територіальна громада, яка визначає сфери їх діяльності, компетенцію, повноваження, правовий статус у цілому, а також здійснює громадський контроль за ефективністю роботи муніципальних органів правопорядку;

- детермінантами впливу на правовий статус зарубіжних муніципальних органів правопорядку є форма державного устрою, кількість населення, правова культура, криміногенна ситуація, традиції та звичаї, особливості менталітету населення тощо.

Отже, міжнародна спільнота приділяє значну увагу становленню та розвитку муніципальних органів правопорядку. Як самостійний учасник міжнародних відносин Україна має урахувати міжнародні тенденції в цьому контексті та запозичувати позитивний досвід встановлення правових стандартів у цій сфері крізь призму національних особливостей.

3.2 Теоретична модель побудови муніципальної поліції в Україні

Відсутність належного нормативного впорядкування концептуальних засад функціонування муніципальної поліції як структурного елемента органів публічної влади детермінує не лише плюралізм наукових підходів щодо визначення поняття «муніципальна поліція», співвідношення з іншими суміжними поняттями, ознак, особливостей цього муніципального органу правопорядку, а й динамічні та перманентні теоретико-прикладні дискусії щодо стану та перспектив її структурно-організаційної побудови.

Важливість надання пропозицій стосовно структурно-організаційної характеристики муніципальної поліції в сфері діяльності органів публічної влади також обумовлена неусталеністю наукових поглядів щодо організації та діяльності територіальних громад у вітчизняній юридичній доктрині.

Однак досягнення поставленої мети можливе винятково за умов оптимальної організаційної форми. Особливо актуальним останнє судження є для нашого предмета дослідження, адже нині ні мета, ні завдання, ні функції, ні організаційна структура не є чітко визначеними на законодавчому рівні.

З огляду на це, визначення теоретичної моделі побудови муніципальної поліції в сфері діяльності органів публічної влади здійснюватиметься з урахуванням процесу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а також з урахуванням особливостей практичного досвіду функціонування муніципальної поліції в окремих містах України. Крім того, слід взяти до уваги первинну роль функцій щодо структури, адже структурні підрозділи є безпосередніми матеріальними носіями, знаряддям здійснення функцій. Відтак, плюралізм структури зумовлюється різноманітністю його функцій.

Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її

самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях [225, с. 15].

Аналіз зарубіжного досвіду функціонування інституту місцевого самоврядування дозволяє підсумувати, що чим більше децентралізовано державну владу, тим більша частка економічних методів впливу на керований об'єкт управління, гнучкіша управлінська система, більш розвинуті демократичні інститути, міцніша сама демократія» [225, с. 185].

Втілення в життя принципів реального місцевого самоврядування неможливе насамперед без процесу деконцентрації правоохоронної функції. Адже забезпечення правопорядку територіальною громадою на власній території місцевими силами відповідає загальновизнаним міжнародним стандартам. Недивно, що фундаментальними принципами проведення сучасних реформ проголошується децентралізація публічної влади та субсидіарність у наданні публічних послуг [102, с. 118]. Місцеве самоврядування сприяє здійсненню демократичних ідеалів і цінностей, воно покликане забезпечити потреби населення в різних послугах, реалізацію соціально-економічного потенціалу самоврядних територіальних одиниць, оптимальне поєднання місцевих і загальнодержавних інтересів, а головне – забезпечити громадський порядок і режим законності на своїй території [125, с. 58].

Незважаючи те, що практика багатьох держав світу вказує на те, що формування спеціальних правоохоронних органів у структурі виконавчих органів місцевого самоврядування позитивно впливає на зростання ефективності їх функціонування [255, с. 32], дослідження стану нормативно-правового регулювання діяльності муніципальної поліції в Україні дозволило констатувати, що нині відсутні адекватні законодавчі засади щодо забезпечення реалізації загальновизнаного міжнародною спільнотою права сільських, селищних, міських рад створення муніципальної поліції як органу правопорядку, що утримується за рахунок коштів місцевого бюджету, з метою

підтримки правопорядку на певній території.

Негативно на процес створення муніципальної поліції впливає й відсутність усталених демократичних традицій обґрунтування оптимального співвідношення підсистем публічної влади та повноважень її органів, організації та формування всіх ланок і рівнів публічної влади.

Реформування органів публічної влади зумовило жваві дискусії щодо природи двох публічно-владних систем: місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади, представленої місцевими державними адміністраціями. Ці обидві ланки місцевої влади покликані забезпечити збалансований розвиток відповідних територій і вирішення проблем як місцевого, так і загальнодержавного значенні [225, с. 172].

Звідси слідує, що становлення громадянського суспільства в Україні неможливе без децентралізації публічної влади та реального розвитку місцевого самоврядування як одного з найбільш дієвих механізмів узгодження інтересів держави, територіальної громади й окремої особи.

Незважаючи на ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування, ухвалення Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», а також низки інших нормативно-правових актів з питань місцевого і регіонального розвитку як-от Концепції державної регіональної політики та Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, що сприяло появі не властивих для органів місцевого самоврядування функцій, нині в Україні продовжує діяти модель місцевого самоврядування, побудована на принципах міцної централізації влади. Саме тому єдина норма, що дозволяла органам місцевого самоврядування створювати власні підрозділи охорони правопорядку, була скасована. Однак найголовнішою ознакою демократичного суспільства і правової держави є не лише декларація різних прав і свобод людини та громадянина, а насамперед забезпечення їх реального втілення.

Права людини є визначальною детермінантою всіх трансформацій, а не є якимось похідним чи другорядним при здійснюванні державно-правових

перетворень. Особливе місце в системі цих реформ належить праву територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самотійно вирішувати питання місцевого значення, оскільки саме його реальне втілення та забезпечення в державі сприяє принциповому перегляду відносин між органами публічної влади з конкретною громадою.

Як слушно зазначає В. С. Журавський, проблема вдосконалення місцевого самоврядування є ключовою на шляху побудови демократичного правового суспільства. Конструктивне самоврядування народу є серцевиною справжньої демократії, запорукою соціального благополуччя населення, гарантом забезпечення прав і свобод громадян [256, с. 24].

На переконання Т.І. Гудзь, сьогодні місцеве самоврядування, попри декларовану автономність і постійно зростаючий обсяг повноважень, залишається позбавленим можливості примусового здійснення власних рішень, а його правоохоронні повноваження не підкріплені відповідними інституційними гарантіями. Такий стан справ не тільки знижує ефективність місцевого самоврядування в нашій країні й підриває його авторитет в очах громадськості, але й суперечить зарубіжній теорії й практиці муніципального будівництва, де муніципальні правоохоронні підрозділи є необхідним елементом організації влади в міських і сільських громадах [102, с. 185 – 186].

Слід акцентувати, що вдосконалення діяльності та системи органів публічної влади здійснюється в контексті широкомасштабної правової реформи в Україні, що передбачає вдосконалення взаємозв'язку громадян з державними і громадськими інституціями, а також переосмислення ролі та завдань системи органів місцевого самоврядування, організації діяльності та правового статусу окремих її підрозділів. Зазначений період державотворення в Україні характеризується тим, що теоретичні розробки вчених, як ніколи раніше, безпосередньо спрямовані на вирішення реальних і перспективних завдань у різних сферах життєдіяльності суспільства. З одного боку, це виконання завдань відповідних органів, а з іншого – оновлення самого законодавства

України, оскільки воно неповно, а часто-густо й суперечливо регулює відповідні суспільні відносини [257, с. 154].

Концептуальна перевага запровадження в вітчизняну доктрину принципу верховенства права, принципу «людиноцентризму» полягає в тому, що ключовими його характеристиками мають стати не «управлінська», а тим більше «каральна» його функції, а дві нові: правозабезпечувальна (забезпечення реалізації прав і свобод людини) та правозахисна (захист порушених прав) [258, с. 120].

Так, у ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено доволі значне коло власних (самоврядних) і делегованих повноважень щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Попри це, їх ефективна правореалізація ускладнюється через неналежне забезпечення організаційними, матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами. Особливо складна ситуація зі створенням муніципальних підрозділів правопорядку, адже такі підрозділи потребують значних матеріально-технічних ресурсів.

Задля аргументації власної позиції теоретичної моделі муніципальної поліції вважаємо за доцільне визначити в концентрованому вигляді концептуальні засади, що детермінують авторські пропозиції в цій сфері.

1. Муніципальна поліція є виконавчим органом місцевого самоврядування з підтримки правопорядку, а не правоохоронним органом.

2. Муніципальна поліція є виконавчим органом публічної влади територіальної громади в системі місцевого самоврядування.

3. Правовий статус, права, обов'язки, компетенція, повноваження визначаються конкретною територіальною громадою органу місцевого самоврядування.

4. Фінансування діяльності муніципальної поліції здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету.

5. Створення муніципальної поліції є правом, а не обов'язком місцевої ради.

6. Муніципальна поліція підконтрольна й підзвітна винятково місцевим радам, а також членам територіальної громади.

7. Пріоритетними функціями муніципальної поліції є попередження правопорушень на території місцевої ради, а також надання сервісних послуг членам територіальної громади з метою підтримки правопорядку.

8. Поряд з підрозділами муніципальної поліції підтримка правопорядку на території конкретного органу місцевого самоврядування здійснюється іншими інституціями публічної влади держави.

9. Муніципальна поліція сформована для виконання окремих завдань у сфері правопорядку в межах компетенції органу місцевого самоврядування.

10. Муніципальна поліція має відповідні повноваження задля підтримки правопорядку в межах компетенції органу місцевого самоврядування.

11. Повноваження муніципальної поліції обмежені територією конкретної територіальної громади, якою створена.

Відповідно до позиції В.А. Грабельникова, вибір конкретної моделі місцевих органів правопорядку, визначення їх функцій і структури залежать від сукупності політичних, економічних, криміногенних і інших соціальних факторів, особливостей організації національної правоохоронної системи, розвиненості інститутів місцевого самоврядування, історичних, культурних і інших місцевих традицій [48, с. 12].

Не менш конструктивною є точка зору А.М. Кононова про те, що структура та чисельний склад конкретного муніципального органу охорони громадського порядку будуть визначатися з урахуванням завдань, покладених на них, чисельності та щільності населення, його соціального складу, географічних особливостей території, що обслуговується і її криміногенності, ефективності діяльності державних правоохоронних органів, особливостей організації місцевого самоврядування, фінансових можливостей муніципального освіти та інших чинників [130].

Звідси слідує, що при розробці теоретичної моделі муніципальної поліції слід ураховувати низку факторів, що її детермінують.

Зокрема найбільш вагомими факторами впливу на теоретичну модель муніципальної поліції є кількість і щільність населення, криміногенна ситуація на території органу місцевого самоврядування, географічні особливості та розмір території, наявність стратегічних об'єктів на території, санаторно-курортних об'єктів, особливості населення (менталітет, правова культура, вік, статус, матеріальне становище), транспортна розв'язка тощо.

На модель побудови вітчизняної муніципальної поліції впливає насамперед система функцій і завдань цього органу правопорядку. Беручи до уваги зміст підрозділів 2.1, 2.2, де охарактеризовано функції, форми та методи діяльності створених нині муніципальних органів правопорядку в окремих містах України, а також, синтезуючи положення вітчизняних нормативно-правових актів у цій сфері, вважаємо за необхідне виокремити такі завдання муніципальної поліції, які вона повинна реалізовувати винятково на території юрисдикції конкретного органу місцевого самоврядування:

- забезпечення охорони громадського порядку та правил благоустрою;
- профілактика правопорушень;
- здійснення адміністративних стягнень;
- захист комунального майна, природних ресурсів, пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників;
- надання окремих видів допомоги та захисту членам територіальної громади в разі різних надзвичайних ситуацій чи карантинних заходів;
- забезпечення виконання рішень органу місцевого самоврядування у сфері громадського порядку;
- забезпечення правил паркування автотранспорту, торгівлі та громадського харчування;
- сприяння реалізації повноважень інших органів публічної влади у сфері охорони громадського порядку;
- охорона громадського порядку в санаторно-курортних та інших зонах відпочинку громадян.

Варто зауважити, що здебільшого завдання муніципальних органів правопорядку корелюються з завданнями низки правоохоронних органів, зокрема органів поліції. Це пов'язано з ідентичними завданнями як муніципальних органів правопорядку, так й правоохоронних.

Так, відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію», завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [146]. Однак потрібно відмітити, що повноваження, юрисдикція та матеріально-технічне забезпечення цих органів є неоднаковими. На відміну від загальнодержавних правоохоронних органів, основною функціями муніципальних органів правопорядку є превенція правопорушень, а також обслуговування територіальної громади, надання сервісних послуг з метою підтримки правопорядку. Ця позиція підтверджується нашими емпіричними дослідженнями, зокрема 46 % респондентів підтримують позицію, що основною функцією муніципальної поліції є попередження правопорушень у сфері громадського порядку, а 32 % респондентів акцентують увагу на сервісній функції (функції обслуговування). Водночас 74 % респондентів вважають, що муніципальна поліція має бути підконтрольною та підзвітною винятково органу місцевого самоврядування, а не МВС України чи Національній поліції України (Додаток 2). До того ж, серед основних причин порушення громадського порядку респонденти визнали, крім низького рівня правової культури населення (35 %), неефективної діяльності правоохоронних органів (28 %) саме відсутність адекватних превентивних заходів захисту громадського порядку (35 %) (Додаток 2).

Муніципальна поліція як новаторський орган правопорядку покликана удосконалити наявну систему захисту інтересів територіальної громади, комунальної власності, природного середовища на території конкретного

органу самоврядування.

Загальнодержавні інтереси, національна безпека в цілому забезпечується загальнодержавною поліцією України як центральним органом виконавчої влади. Однак усе більше вагому роль у підтримці правопорядку відводиться саме недержавним суб'єктам правоохоронної діяльності. Зокрема поряд з національною (загальнодержавною) поліцією, муніципальною поліцією в більшості країн світу захист приватного майна та приватних інтересів забезпечується приватною детективною (розшуковою) діяльністю.

Забезпечення правопорядку має охоплювати захист загальнодержавних, муніципальних (суспільних) і приватних інтересів, що має здійснюватися національними (загальнодержавними), муніципальними та приватними силами.

Муніципальна поліція взаємодіє з приватними та національними правоохоронними підрозділами задля проведення спільних дій щодо охорони громадського порядку, в тому числі в місцях скупчення людей, проведення спортивних і розважальних заходів тощо, обміну оперативною інформацією шляхом використання загальнодержавних і приватних інформаційних ресурсів.

Саме взаємодія з національними та приватними правоохоронними органами є важливим принципом діяльності муніципальної поліції та запорукою ефективного виконання покладених на неї завдань і функцій.

Для реалізації поставлених завдань виокремлюють функції муніципальної поліції як основні напрями її діяльності у процесі вирішення поставлених перед муніципальними підрозділами правопорядку завдань. Саме функції муніципальної поліції вказують на методи, способи, прийоми, дії, за допомогою яких виконуються завдання і досягаються цілі, що ставляться перед нею. Кожна з функцій муніципальної поліції конкретизується в функціях її структурних підрозділів. Своєю чергою функції структурних підрозділів знаходять свій прояв у функціональних обов'язках кожного окремого співробітника підрозділу. Слід зауважити, що в проекті Закону України «Про муніципальну варту» такі питання як функції, форми та методи діяльності муніципальної поліції не визначено. Однак нормативної закріпленості лише завдань

муніципальної поліції не є достатнім. Адже хоча ці категорії тісно взаємопов'язані, вони не збігаються. Не є правильним їх як протиставлення, так й ототожнення. Зокрема у завданнях конкретної інституції визначається її соціальне призначення, мета створення в конкретний історичний період. Завдання мають первинний характер щодо функцій, є їх детермінантами, передумовами. У свою чергу функції є засобом реалізації, виконання завдань. Завдання набувають практичного втілення за допомогою здійснення функцій. Таким чином, завдання та функції муніципальної поліції слід розмежовувати як ціле та частину, оскільки в межах виконання одного завдання може реалізовуватись кілька функцій. Наприклад, таке завдання муніципальної поліції як забезпечення громадського порядку зумовлює необхідність охорони прав і свобод людини та громадянина, охорону майна, довкілля муніципальною поліцією тощо. Осмислення тих положень законопроекту, що визначають завдання, права та обов'язки муніципальної варті, а також практичний досвід функціонування таких підрозділів в окремих містах України, дозволяє виокремити такі основні функції муніципальної поліції:

- 1) соціального обслуговування;
- 2) виконавча;
- 3) профілактична;
- 4) інформаційна;
- 5) забезпечення громадського порядку тощо.

Згідно з міркуваннями А.М. Кононова, можливість наділення муніципальних органів охорони громадського порядку як правоохоронними, так і іншими функціями некримінального характеру дозволяє розглядати їх в якості специфічних установ соціального обслуговування населення, здатних оперативно реагувати не тільки на факти правопорушень, а й на різноманітні звернення з проханням про надання кваліфікованої допомоги громадянам, які опинилися в надзвичайних ситуаціях [130, с. 86].

Функції муніципальної поліції реалізуються через діяльність цього муніципального органу правопорядку в цілому, його структурних підрозділів, а

також окремих працівників при виконанні поставлених перед ними завдань.

Враховуючи зазначене вище, вважаємо за доцільне виокремити такі підрозділи муніципальної поліції: підрозділ соціального обслуговування та забезпечення благоустрою; підрозділ підтримки громадського порядку; підрозділ муніципального транспорту. Так, підрозділ соціального обслуговування та забезпечення благоустрою здійснює функції з охорони пам'ятників історії і культури, природних заповідників; забезпечує дотримання правил архітектури та містобудування, розміщення зовнішньої реклами, функціонування малих архітектурних форм; контролює забезпечення благоустрою; запобігає самовільному будівництву, зміні фасадів і споруд; контролює санітарний стан міста, попереджує забруднення території, знищення чи пошкодження зелених насаджень, покриття доріг; контролює та забезпечує виконання земельного та природоохоронного законодавства на території громади, протидіє стихійній торгівлі тощо. У свою чергу підрозділ підтримки громадського порядку займається профілактикою правопорушень на території громади; виконавчо-інформаційною діяльністю; наданням окремих видів допомоги та захисту членам територіальної громади; підтримкою громадського порядку в зонах відпочинку громадян; сприянням діяльності інших органів публічної влади у сфері забезпечення правопорядку. Водночас підрозділ муніципального транспорту контролює дотримання правил і порядку перевезення пасажирів і вантажів у громадському муніципальному транспорті; охороняє останній; забезпечує дотримання правил паркування автотранспорту; сприяє дотриманню громадського порядку на дорогах, а також правил дорожнього руху (Додаток 3).

Ефективність діяльності муніципальної поліції залежить не лише від оптимальної структурно-функціональної будови муніципальних органів правопорядку, а й інших чинників. Доволі слушними є пропозиції Ю.С. Небеського, який виокремив кількісні (зокрема кількість порушень громадського порядку на визначену кількість населення, навантаження на одного працівника кожного підрозділу міліції громадської безпеки, кількість

проведених зустрічей з населенням тощо) та якісні (зокрема рівень довіри населення до міліції, громадську думку про діяльність підрозділів міліції громадської безпеки щодо охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян за результатами соціологічних досліджень тощо) показники вимірювання та оцінки ефективності [49, с. 9].

Отже, досвід багатьох держав світу демонструє, що формування спеціальних органів правопорядку у структурі виконавчих органів місцевого самоврядування позитивно впливає на зростання ефективності підтримки правопорядку. Нині забезпечення останнього здійснюється насамперед низкою органів правопорядку. Однак, зважаючи на право територіальної громади самостійно вирішувати питання підтримки правопорядку на території органу місцевого самоврядування, все більше органів місцевого самоврядування ініціюють створення власних муніципальних органів, основною функцією яких є профілактика правопорушень у сфері громадського порядку.

Висновки до розділу 3

На підставі проаналізованого вище можна дійти до таких висновків:

1. Світові тенденції розвитку місцевої публічної влади демонструють розширення можливостей місцевих влад щодо управління територією. При цьому забезпечення правопорядку в кожній державі, а також в окремій її адміністративно-територіальній одиниці має свою специфіку. Модель муніципальної поліції, її функції, повноваження та організаційно-функціональна структура залежать від історичних, політичних, економічних, криміногенних та інших факторів, особливостей побудови національної правоохоронної системи, розвинутості та гарантованості інститутів місцевого самоврядування, культурних та інших місцевих традицій тощо.

Встановлено, що муніципальна поліція в зарубіжних країнах є важливим

елементом системи органів місцевого самоврядування. На теперішній час в одних країнах правопорядок забезпечується державною (національною) поліцією, в інших – муніципальною поліцією, у третіх – державною (національною) та муніципальною поліцією одночасно. Залежно від цього варіюються завдання, повноваження, структура, джерела фінансування муніципальної поліції. Превалює модель, відповідно до якої остання створюється владою адміністративно-територіальної одиниці, підпорядковується їй, фінансується з місцевого бюджету, функціонує в межах чітко визначеної юрисдикції, забезпечує інтереси територіальної громади та обслуговує її у сфері підтримки правопорядку.

Формування та розвиток муніципальної поліції відбуваються в контексті децентралізації функції забезпечення правопорядку з одночасним розширенням повноважень органів місцевого самоврядування та посиленням ролі територіальної громади. На муніципальну поліцію зарубіжних країн покладаються не лише функції з підтримки правопорядку на певній території чи профілактики правопорушень, а й насамперед надання соціальних послуг у надзвичайних ситуаціях чи соціального обслуговування. Найбільш поширеним для позначення муніципальних органів правопорядку в зарубіжних країнах є термін «муніципальна поліція». На розвиток муніципальної поліції зарубіжних країн суттєво впливає територіальна громада, яка визначає сфери її діяльності, компетенцію, повноваження, правовий статус у цілому, а також здійснює громадський контроль за ефективністю роботи муніципальних органів правопорядку. Серед факторів впливу на правовий статус муніципальної поліції в зарубіжних країнах необхідно виокремити: форму державного устрою, криміногенну ситуацію, кількість населення, рівень його правової культури.

2. Виокремлено та проаналізовано об'єктивні чинники впливу на теоретичну модель муніципальної поліції в Україні, а саме: кількість і щільність населення, криміногенна ситуація на території відання органу місцевого самоврядування, географічні особливості та розмір території, наявність стратегічних, санаторно-курортних об'єктів, особливості населення

(вік, статус, матеріальне становище, рівень правової культури), інфраструктура тощо. Теоретична модель побудови муніципальної поліції в Україні ґрунтується на взаємозв'язку її завдань, функцій і структури, а також принципу паритетності з іншими державними та недержавними суб'єктами забезпечення правопорядку шляхом охорони та захисту інтересів територіальної громади.

Структура муніципальної поліції має включати підрозділ соціального обслуговування та забезпечення благоустрою, підрозділ підтримки громадського порядку та підрозділ муніципального транспорту. Так, підрозділ соціального обслуговування та забезпечення благоустрою здійснює функції з охорони пам'ятників історії і культури, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників; забезпечує дотримання правил архітектури та містобудування, розміщення зовнішньої реклами, функціонування малих архітектурних форм; контролює забезпечення благоустрою; запобігає самовільному будівництву та зміні фасадів і споруд; контролює санітарний стан міста, попереджує забруднення території, знищення чи пошкодження зелених насаджень, покриття доріг, тротуарів і прибудинкових територій; контролює та забезпечує виконання земельного та природоохоронного законодавства на території громади, протидіє самовільному захопленню земельних ділянок, стихійній торгівлі тощо.

У свою чергу підрозділ підтримки громадського порядку займається профілактикою правопорушень на території громади; виконавчо-інформаційною діяльністю; наданням окремих видів допомоги та захисту членам територіальної громади під час надзвичайних ситуацій чи карантинних заходів; підтримкою громадського порядку в санаторно-курортних та інших зонах відпочинку громадян; сприянням діяльності інших органів публічної влади у сфері забезпечення правопорядку. Натомість підрозділ муніципального транспорту контролює дотримання правил і порядку перевезення пасажирів та вантажів у громадському муніципальному транспорті; охороняє останній; забезпечує дотримання правил паркування автотранспорту; сприяє дотриманню громадського порядку на дорогах, а також правил дорожнього руху. Окреслену

вище авторську модель побудови муніципальної поліції в Україні запропоновано запроваджувати у форматі пілотних проектів у практику організації життєдіяльності обласних центрів і міст обласного значення у зв'язку з потенційною наявністю в них відповідних кадрів та матеріально-фінансових ресурсів.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що полягає в розробці загальнотеоретичної концепції муніципальної поліції в структурі органів публічної влади. За результатами дослідження сформульовано такі висновки:

1. Проблематика муніципальної поліції в структурі органів публічної влади перебуває в полі зору представників юридичної науки. Значна увага до предмета цього наукового пошуку пояснюється вагомою роллю, яку виконує муніципальна поліція з підтримки правопорядку на території, що знаходиться у відданні органу місцевого самоврядування, а також першочерговістю актуалізованих перед юридичним співтовариством завдань із забезпечення ефективної реалізації децентралізації влади та муніципальної реформи. Наукові праці з предмета дисертаційного дослідження диференційовано поряд з іншим на такі блоки знань: за предметною спрямованістю, в результаті чого виокремлено праці теоретико-історичного та галузевого характеру; за територіальним критерієм – вітчизняні та зарубіжні джерела, в яких тією чи іншою мірою відображено окремі аспекти порушеної проблематики. Відсутність комплексного загальнотеоретичного дослідження муніципальної поліції в структурі публічної влади зумовлює поняттєво-категоріальну невизначеність, використання різних словосполучень в якості синонімічних для позначення цього інституту.

2. З метою забезпечення обґрунтованості та достовірності результатів осмислення сутності та змісту муніципальної поліції в структурі органів публічної влади на основі викладених у науковій літературі підходів до методології юридичної науки та їх трансформації щодо предмета і мети наукового пошуку визначено методологічну основу цього дослідження як комплекс взаємопов'язаних принципів наукового пізнання (об'єктивність, усебічність, обґрунтованість та історизм), що визначають наукову ідеологію,

концептуальні ідеї, на яких базується наукове дослідження; методологічних підходів (системний, функціональний, інституційний), що відображають загальний вектор, стратегію наукового пізнання; методів дослідження (загальні – порівняння, аналіз, синтез, абстрагування, узагальнення, моделювання; філософські – діалектичний, матеріалістичний; загальнонаукові – історичний, порівняльний, синергетичний; конкретнонаукові – формально-юридичний, порівняльно-правовий, соціолого-правовий), що спрямовані на вивчення природи муніципальної поліції.

3. За результатами аналізу теоретико-історичних і галузевих досліджень виокремлено два основні підходи до розуміння природи муніципальної поліції в Україні: державоцентристський і громадоцентристський. Відповідно до державоцентристського підходу у зв'язку з централізацією правоохоронної функції в державі працівники муніципальної поліції знаходяться у штаті Міністерства внутрішніх справ України та не перебувають у прямому підпорядкуванні місцевих рад, останні зобов'язані забезпечити лише їх фінансування; завдання, функції, повноваження, структура муніципальної поліції визначаються та затверджуються Міністерством внутрішніх справ України. Згідно з громадоцентристським підходом муніципальна поліція є виконавчим органом місцевого самоврядування, підконтрольна та підзвітна місцевій раді, утримується за рахунок коштів місцевого бюджету, а також створюється для здійснення функції підтримки правопорядку і функції соціального забезпечення на певній території, що належить територіальній громаді. Під час створення та розвитку вітчизняної муніципальної поліції необхідно враховувати норму ст. 7 Конституції України, в якій декларуються засади громадівської концепції місцевого самоврядування.

4. До ознак муніципальної поліції відносяться такі: створюється місцевою радою у структурі її виконавчих органів; фінансується за рахунок коштів місцевого бюджету; створення є не обов'язком територіальної громади, а її правом; підконтрольна та підзвітна місцевій раді; підпорядкована виконавчому комітету місцевої ради; метою діяльності є забезпечення інтересів

територіальної громади та її обслуговування у сфері підтримки правопорядку; функціонує в тісній співпраці та взаємодії з іншими органами правопорядку; володіє необхідною для реалізації покладених на неї повноважень системою сил, знарядь і засобів; компетенція визначається територіальною громадою відповідно до чинного законодавства; до складу входять лише цивільні особи. Таким чином, муніципальна поліція – це виконавчий орган місцевого самоврядування, що створюється місцевою радою, підконтрольний і підзвітний їй і фінансується з місцевого бюджету з метою забезпечення інтересів територіальної громади та її обслуговування у сфері підтримки правопорядку за умов тісної співпраці та взаємодії з іншими органами правопорядку.

5. Організаційно-функціональна побудова муніципальної поліції зумовлюється характером завдань і функцій, що нею здійснюються, на які впливають специфіка адміністративно-територіального устрою, економічний, політичний, демографічний стан країни, рівень правової культури населення, а також криміногенні, матеріально-технічні, географічні та інші характеристики територіальної громади. Так, муніципальна поліція у сфері підтримки правопорядку забезпечує адміністративну, профілактичну, виконавчу та сервісну функції, а також функцію соціального обслуговування населення. У свою чергу структура муніципальної поліції визначається за такими критеріями: територіальним (місце виконання завдань і функцій) і змістовим (зміст завдань). У внутрішній організації муніципальної поліції виокремлюються два види структурних підрозділів, органічно пов'язаних між собою цільовою спрямованістю й однорідним характером організаційно-правових форм діяльності: апарат, що виконує функції управління (керівник, його заступники), та підрозділи, які безпосередньо здійснюють функції з підтримки правопорядку на території відання територіальної громади. Працівники муніципальної поліції повинні володіти гарантіями та соціальним забезпеченням на рівні працівників Національної поліції, а їх статус має бути закріплений у вітчизняному законодавстві про службу в органах місцевого самоврядування.

6. Форми та методи діяльності муніципальної поліції зумовлюються різноманітністю форм і методів функціонування органів правопорядку та органів місцевого самоврядування, а також метою створення, завданнями, функціями та повноваженнями муніципальної поліції. Для останньої найбільш характерними є правова (установча, правозастосовна, контрольна), організаційна (проведення бесід, прийом і розгляд звернень громадян, підприємств, установ та організацій, особистий прийом громадян, проведення рейдів, перевірок, оглядів на території територіальної громади, звітування перед нею, забезпечення «гарячих ліній», розгляд он-лайн звернень через офіційні сайти, проведення координаційних та інших нарад, науково-практичних конференцій, прес-конференцій, інтерв'ю тощо) та матеріально-технічна (діловодство, розробка методичних рекомендацій і прогнозів, здійснення бухгалтерського та статистичного обліків, технічне забезпечення тощо) форми. Основними методами діяльності муніципальної поліції є переконання та примус.

7. Нормативно-правове регулювання діяльності муніципальної поліції охоплює нормативно-правові акти різної юридичної сили – Конституцію, закони, постанови, укази, розпорядження, а також міжнародні договори та угоди, ратифіковані Україною в установленому порядку. На теперішній час відсутнє чітке законодавче регулювання організації та функціонування муніципальної поліції через безсистемний, непослідовний розвиток законотворчого процесу, диспропорцію у співвідношенні між законами та підзаконними нормативно-правовими актами на користь останніх, недостатню наукову обґрунтованість, декларативність і неможливість практичної правореалізації. При цьому вдосконалення вітчизняного нормативно-правового регулювання діяльності муніципальної поліції в структурі органів публічної влади слід здійснювати з урахуванням її спрямованості на підтримку правопорядку, прав, свобод і законних інтересів жителів територіальної громади; реального контролю жителів останньої за діяльністю муніципальної поліції; взаємодії та взаємозв'язку з іншими державними і недержавними

суб'єктами правоохоронної діяльності; перманентного підвищення ефективності реалізації функції підтримки правопорядку та сервісної функцій муніципальної поліції; чіткого виконання норм Конституції України та інших нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування та правоохоронної діяльності.

8. Муніципальна поліція в зарубіжних країнах є важливим елементом системи органів місцевого самоврядування. У сучасних умовах в одних країнах правопорядок забезпечується державною (національною) поліцією, в інших – муніципальною поліцією, у третіх – державною (національною) та муніципальною поліцією одночасно. Залежно від цього відрізняються завдання, повноваження, структура та джерела фінансування муніципальної поліції. Переважає модель, відповідно до якої остання створюється владою адміністративно-територіальної одиниці, їй підпорядковується, фінансується з місцевого бюджету, функціонує в межах чітко визначеної юрисдикції й виконує завдання з обслуговування територіальної громади у сфері підтримки правопорядку. Формування та розвиток муніципальної поліції відбуваються в контексті децентралізації функції забезпечення правопорядку з одночасним розширенням повноважень органів місцевого самоврядування та посиленням ролі територіальної громади. Істотний вплив на розвиток муніципальної поліції в зарубіжних країнах має територіальна громада, яка визначає сфери її діяльності, компетенцію, повноваження, правовий статус у цілому, а також здійснює громадський контроль за ефективністю функціонування муніципальної поліції. До чинників впливу на правовий статус муніципальної поліції в зарубіжних країнах відносяться: форма державного устрою, криміногенна ситуація, кількість населення, рівень його правової культури тощо.

9. Теоретична модель побудови муніципальної поліції в Україні ґрунтується на взаємозв'язку її завдань, функцій і структури (підрозділ соціального обслуговування та забезпечення благоустрою, підрозділ підтримки громадського порядку, підрозділ муніципального транспорту), а також

взаємодії з іншими державними і недержавними суб'єктами забезпечення правопорядку. Так, підрозділ соціального обслуговування та забезпечення благоустрою здійснює функції з охорони пам'ятників історії і культури, природних заповідників; забезпечує дотримання правил архітектури та містобудування, розміщення зовнішньої реклами, функціонування малих архітектурних форм; контролює забезпечення благоустрою; запобігає самовільному будівництву, зміні фасадів і споруд; контролює санітарний стан міста, попереджує забруднення території, знищення чи пошкодження зелених насаджень, покриття доріг; контролює та забезпечує виконання земельного та природоохоронного законодавства на території громади, протидіє стихійній торгівлі тощо. У свою чергу підрозділ підтримки громадського порядку займається профілактикою правопорушень на території громади; виконавчо-інформаційною діяльністю; наданням окремих видів допомоги та захисту членам територіальної громади; підтримкою громадського порядку в зонах відпочинку громадян; сприянням діяльності інших органів публічної влади у сфері забезпечення правопорядку. Водночас підрозділ муніципального транспорту контролює дотримання правил і порядку перевезення пасажирів і вантажів у громадському муніципальному транспорті; охороняє останній; забезпечує дотримання правил паркування автотранспорту; сприяє дотриманню громадського порядку на дорогах, а також правил дорожнього руху. Авторську модель побудови муніципальної поліції в Україні доречно запроваджувати у форматі пілотних проектів у практиці організації життєдіяльності обласних центрів і міст обласного значення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гусарев С. Д. Конституционные основы формирования в Украине правового государства и совершенствование деятельности милиции: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.02. Киев, 1994. 203 с.
2. Самойленко О. О. Київська міська поліція в середині XIX – на початку XX ст.: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2002. 17 с.
3. Матюхіна Н. П. Муніципальна поліція: окремі сторінки минулого та сьогодення (зарубіжний досвід). Форум права. 2009. № 3. С. 431–435 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2009_3_64 (дата звернення: 10.05.2016).
4. Тюріна О. В. Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Київ, 2001. 19 с.
5. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Київ, 2004. 18 с.
6. Онопенко П. В. Правоохоронні функції Української держави: зміст і реалізація: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Київ, 2005. 20 с.
7. Петровський В. М. Становлення та розвиток міської поліції Російської імперії у другій половині XVIII – на початку XX ст. (на матеріалах Одеси): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Одеса, 2007. 17 с.

8. Дурнов Є. С. Організаційно-правові засади діяльності міліції УНР у період Центральної Ради та Директорії (1917 – 1921 рр.): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Київ, 2010. 20 с.

9. Шай Р. Я. Правоохоронна функція правової держави: теоретико-практичний аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Львів, 2012. 20 с.

10. Горінецький Й. І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Київ, 2005. 20 с.

11. Зозуля І. В. Європейська модель поліції (міліції) як мета сягання у реформуванні ОВС України: доктринальний підхід. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2008. № 19. С. 177–189.

12. Григоренко І. А. Правоохоронна діяльність в Україні та Німеччині (порівняльно-правове дослідження): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Київ, 2014. 20 с.

13. Бондаренко І. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи: поняття та ознаки. Право України. 2003. № 4. С. 18–21.

14. Скрипнюк В. М. Правоохоронна діяльність у системі органів державної влади. Вісник Одеського інститут внутрішніх справ. 2001. Вип. 1. С. 8–16.

15. Фатхутдінов В. Г. Правоохоронна діяльність: природа, сутність, гуманізм (теоретико-правові та методологічні аспекти): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Київ, 2006. 18 с.

16. Кучук А. М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук:

спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Київ, 2006. 22 с.

17. Онупрієнко А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Харків, 2008. 20 с.

18. Соляр С. П. Правове регулювання статусу та діяльності інститутів громадянського суспільства (теоретико-правове дослідження): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Харків, 2014. 20 с.

19. Котенко Т. В. Функціональне призначення місцевого самоврядування в громадянському суспільстві: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Київ, 2013. 20 с.

20. Мерник А. М. Інституції громадянського суспільства: поняття, особливості, види: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Харків, 2013. 18 с.

21. Бисага Ю. Ю. Юридична відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування: теоретико-правове дослідження: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Київ, 2011. 20 с.

22. Гулак Л. С. Місцеве самоврядування в Україні: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Київ, 2011. 20 с.

23. Розвадовський В. І. Правовий статус Голови Верховної Ради України: проблеми правового регулювання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне

право». Київ, 2010. 20 с.

24. Карпінська О. Б. Конституційно-правовий статус суб'єктів правозахисної діяльності в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Ужгород, 2015. 20 с.

25. Кобрин В. С. Конституційно-правовий статус Прем'єр-міністра України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Ужгород, 2015. 20 с.

26. Макарова З. С. Конституційно-правовий статус глави уряду: порівняльно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2013. 20 с.

27. Совгиря О. В. Конституційно-правовий статус Уряду в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2013. 20 с.

28. Солов'євич І. В. Державна влада в Україні і місце в ній правоохоронної діяльності: конституційно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 1997. 172 с.

29. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Одеса, 1999. 19 с.

30. Русанова С. Ю. Гарантії прав територіальної громади: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2011. 18 с.

31. Любченко П. М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне

право». Харків, 1998. 17 с.

32. Краснікова О. В. Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Одеса, 2004. 19 с.

33. Прієшкіна О. В. Конституційний лад України та його роль у становленні та розвитку місцевого самоврядування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2009. 40 с.

34. Калиновський Б. В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2004. 21 с.

35. Буряк Т. М. Конституційно-правова регламентація об'єктного складу місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2007. 20 с.

36. Куйбіда В. С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2001. 20 с.

37. Любченко П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2008. 40 с.

38. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2004. 20 с.

39. Орловський О. С. Правовий статус органів самоорганізації населення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук:

спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Одеса, 2004. 20 с.

40. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2009. 39 с.

41. Мельник Ю. В. Правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2006. 18 с.

42. Остапенко О. Г. Правовий статус та організація діяльності органів самоорганізації населення в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2008. 20 с.

43. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2011. 34 с.

44. Вишневський С. Ф. Функції органів самоорганізації населення як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Маріуполь, 2014. 20 с.

45. Гудзь Т. І. Муніципальна поліція як форма реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2012. 20 с.

46. Дубовик В. Б. Муніципальні форми та механізми забезпечення охорони права в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Маріуполь, 2013. 20 с.

47. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Том 1. Загальна частина. Київ, 2004.

584 с.

48. Грабельников В. А. Організація охорони громадського порядку в санаторно-курортних та інших зонах відпочинку громадян: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2007. 20 с.

49. Небеский Ю. С. Адміністративно-правові засади охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян у сучасних умовах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2008. 20 с.

50. Подоляка А. М. Адміністративно-правове регулювання охорони громадського порядку в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2009. 39 с.

51. Доценко О. С. Організація управління міліцією громадської безпеки в сучасних умовах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2003. 18 с.

52. Ковальська В. В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2009. 18 с.

53. Капля О. М. Органи внутрішніх справ України в умовах її інтеграції в Європейський Союз: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2007. 18 с.

54. Хомишин І. Ю. Адміністративно-правові аспекти вдосконалення співпраці ОВС та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення правопорядку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне

право». Львів, 2010. 18 с.

55. Небеська М. С. Органи внутрішніх справ як суб'єкти забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2011. 18 с.

56. Ярмак О. М. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2009. 18 с.

57. Зозуля І. В. Теорія і практика реформування системи органів МВС України: адміністративно-правові засади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Дніпропетровськ, 2011. 42 с.

58. Сесемко К. В. Проблеми утворення і діяльності муніципальної міліції в Україні (адміністративно-правові та організаційні аспекти): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2002. 15 с.

59. Сергєєв А. В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 216 с.

60. Назар Ю. С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Львів, 2006. 18 с.

61. 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». Київ, 2008. 18 с.

62. Камінський А. І. Становлення місцевої міліції в умовах реформування органів внутрішніх справ України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2008. 18 с.

63. Когут Я. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевої міліції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Львів, 2008. 18 с.

64. Басс В. О. Організаційно-правові засади створення місцевої міліції в Україні: порівняльний аналіз з діяльністю муніципальної поліції зарубіжних країн: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2010. 18 с.

65. Козюбра М. І. Проблеми методології теорії держави і права в умовах політичного та ідеологічного плюралізму. Проблеми правознавства. 1992. Вип. 53. С. 3–7.

66. Рекомендації міжнародної науково-теоретичної конференції «Проблеми методології сучасного правознавства». Вісник Академії правових наук України. 1997. № 1. С. 150–154.

67. Селіванов В. Проблема методологічної обґрунтованості вітчизняного правознавства та юридичної практики. Право України. 1998. № 12. С. 34–43.

68. Козловський А. А. Право як пізнання: Вступ до гносеології права: монографія. Чернівці, 1999. 295 с.

69. Шемшученко Ю. С. Юридична наука на межі століть. Правова держава. 2000. Вип. 11. С. 3–7.

70. Рабінович П. М. Трансформація методології вітчизняного праводержавознавства: досягнення і проблеми. Юридична Україна. 2003. № 1. С. 20–25.

71. Рекомендації міжнародної наукової конференції «Методологічні

проблеми правової науки». Вісник Академії правових наук України. 2003. № 1 (32). С. 236–239.

72. Тацій В. Я. Методологічні проблеми правової науки на етапі формування правової, демократичної, соціальної держави. Методологічні проблеми правової науки: матеріали міжнарод. наук. конф. (м. Харків, 13–14 груд. 2002 р.). Харків, 2003. С. 3–12.

73. Лебедев С. А. Философия научного познания: основные концепции: монография. Москва, 2014. 272 с.

74. Кучук А. М. Методологія правознавства як фактор ефективного державотворення. Право і суспільство. 2010. № 6. С. 33–36.

75. Кучук А. М. Правовий поліцентризм як принцип наукового пізнання правових явищ. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2013. Вип. 22. С. 43–46.

76. Луць Л. А. Загальна теорія держави і права: навч.-метод. посібник. Київ, 2010. 412 с.

77. Марченко М. Н. Общая теория государства и права: Академический курс в 2-х томах / Отв. ред. проф. М. Н. Марченко. Москва, 1998. Т. 2 Теория государства. 662 с.

78. Дробязко С. Г., Козлов В. С. Общая теория права: учеб. пособие для вузов. Минск, 2005. 464 с.

79. Алексеев С. С. Общая теория права: учебник. Москва, 2009. 576 с.

80. Машков А. Д. Проблеми теорії держави і права: курс лекцій. Київ, 2008. 470 с.

81. Мала енциклопедія теорії держави і права / За заг. ред. Ю. Л. Бошицького. Київ, 2010. 369 с.

82. Тихомиров А. Д. Юридическая компаративистика: философские, теоретические и методологические проблемы: монография. Киев, 2005. 334 с.

83. Лисенков С. Л. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. Київ, 2006. 355 с.

84. Орлова О. О. Сучасний стан методології теорії держави і права.

Науковий вісник Херсонського державного університету. 2014. Вип 1. Т. 1. С. 20–23.

85. Гудзь Т. І., Коломієць Ю. М. Правоохоронна функція в історії місцевого самоврядування. Вісник Харківського Національного університету внутрішніх справ. 2012. № 3 (58). С. 54–62.

86. Неприцький О. А. Велика Британія та європейська інтеграція (90-ті роки ХХ ст.): дис. ... кандидата іст. наук: 07.00.02. Вінниця, 2003. 230 с.

87. Стефанов Н. Мультипликационный подход и эффективность. Москва, 1976. 251 с.

88. Комиссарова Е. Г. Методологические ориентиры в учении о диффамации. Пятый Пермский междун. конгресс ученых-юристов: материалы междунар. науч.-практ. конф. (г. Пермь, 24–25 октяб., 2014 г.) / отв. ред. О. А. Кузнецова. Пермь, 2014, С. 97–99.

89. Малейн Д. Я. Методология гражданского процессуального права. Москва, 2010. 208 с.

90. Гусарєв С. Д., Тихомиров О. Д. Юридична деонтологія. Київ, 1999. 215 с.

91. Теорія держави та права: підруч. / Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний та ін.; за заг. ред. Є. О. Гіди. Київ, 2011. 576 с.

92. Рабінович П. М. Категорії та закони діалектики – актуальний інструмент сучасного право пізнання (за матеріалами практики Страсбурзького суду). Вісник Академії правових наук України. 2009. № 4 (59). С. 8–19.

93. Реєнт О. П. Сучасна історична наука в Україні: шляхи поступу. Український історичний журнал. 1999. № 3. С. 3–22.

94. Козюбра М. І. Праворозуміння: поняття, типи та рівні. Право України. 2010. № 4. С. 10–21.

95. Теорія держави та права: навч. посіб. / Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова та ін.; за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. Київ, 2017. 320 с.

96. Шунди́ков К. В. Синергетический подход в правовой науке:

проблемы адаптации. Правоведение. 2008. № 1. с. 145–156.

97. Джужа О. М. Орлов Ю. Ю., Калюжний Р. А. Щодо можливості вивчення правових явищ з позиції синергетики. Право і суспільство. 2009. № 2. с. 11–19.

98. Орлов Ю. Ю., Орлова О. Ю. Синергетика та пізнання правових явищ. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2014. № 1. С. 75–90.

99. Проневич О. С. Діяльність муніципальної (місцевої) поліції/міліції в європейських державах: деякі теоретичні та організаційно-правові аспекти. Право і суспільство. 2009. Вип. 4. С. 3–11.

100. Орлов В. А. Територіальна громада – фундатор громадського порядку адміністративної одиниці. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична. 2014. Вип. 4. С. 193–204.

101. Камінський А. І. Становлення місцевої міліції в умовах реформування органів внутрішніх справ України: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 223 с.

102. Гудзь Т. І. Муніципальна поліція як форма реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2012. 225 с.

103. Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність. Ч. 1. Харків, 2002. 244 с.

104. Боняк В. О. Розвиток правового регулювання організації і функціонування правоохоронних органів та території України XVII – початок XX ст. Форум права. 2012. № 4. С. 125–134 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_4_22 (дата звернення: 23.05.2016).

105. Головка О. М. Питання створення місцевої поліції (муніципальної) поліції в діяльності органів міського самоврядування в Україні на початку XX ст. Вісник Університету внутрішніх справ. 1998. № 3–4. С. 108–117.

106. Дубовик В. Б. Еволюція охорони права у вітчизняних територіальних громадах. Актуальні проблеми держави і права. 2013. № 69. С. 125–133 URL:

<http://www.apdp.in.ua/v69/20.pdf> (дата звернення: 23.05.2016).

107. История полиции России: краткий исторический очерк и основные документы. Москва, 1998. 200 с.

108. Кравченко Ю. Ф. Міліція України: монографія. Наук. ред. П. П. Михайленко. Київ, 1999. 432 с.

109. Локшина К. Н. Местное самоуправление в России: самобытная история формирования (до начала XX в.) // Вестник МГГУ им. М. А. Шолохова Сер. «История и политология». 2012. № 1. С. 76–86.

110. Нариси історії державної служби в Україні: монографія / О. Г. Аркуша, Є. І. Бородин, С. В. Віднянський та ін. Київ, 2008. 536 с.

111. Нариси повсякденного життя радянської України в добу непу (1921 – 1928 рр.): монографія: у 2 ч. / відп. ред. С. В. Кульчицький. Київ, 2009. Ч. 1. 2009. 445 с.

112. Сесемко К. В. Об'єктивні передумови створення муніципальної міліції в Україні. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. 2000. № 4. С. 29–40.

113. Талдикін О. В. Міська поліція в Україні в першій половині XIX ст. Вісник Університету внутрішніх справ. 1998. № 3–4. С. 117–126.

114. Ченкова В. И. Полиция и органы местного управления в феодальной России XVIII века: историко-правовой аспект: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.01. Санкт-Петербург, 2001. 185 с.

115. Хамула П. Особливості становлення та розвитку правоохоронних органів на території України: історичний аспект. Віче. 2015. № 4. С. 28–31.

116. Хоμεць Р. Історико-правові аспекти функцій забезпечення правопорядку в територіальній громаді. Підприємництво, господарство і право. 2002. № 4. С. 78–80.

117. Storia delle guerre civili di Francia. Vol. 4 / di Enrico Caterino Davila. 1993. 301 p.

118. Loubet de! Bayle j.L. La Police, Paris Montchrestien. 1992. 238 p.

119. Larousse P. Grand dictionnaire universel du XIXe siècle. Tom 1. 1990.

639 р.

120. Коваленко Ю. І. Правовий статус працівника органів внутрішніх справ у перехідному суспільстві (порівняльно-правовий аналіз на матеріалах країн СНД): дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2005. 203 с.

121. Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних словосполучень / уклад.: Л. О. Пустовіт та ін. Київ, 2000. 1017 с.

122. Барабашев Г. В. Местное самоуправление – трудное дитя России. Местное самоуправление. Москва, 1996. 360 с.

123. Губанов А. В. Полиция зарубежных государств: организационно-правовые основы, стратегия, тактика, кадровое обеспечение деятельности, международное полицейское сотрудничество. Москва, 2001. 220 с.

124. Орлов В. А. Сучасні проблеми становлення та розвитку муніципальної міліції в Україні. Форум права. 2013. № 3. С. 442–447 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_3_74 (дата звернення: 23.05.2016).

125. Головін А. П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2004. 212 с.

126. Поклонський А. С. Адміністративно-правові основи утворення місцевої міліції в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2008. 212 с.

127. Волуйко О. М. Адміністративно-правові засади діяльності муніципальної міліції в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2015. 224 с.

128. Петков С. В. Громадський порядок: місце й роль місцевої міліції в протидії проступкам проти громадського порядку. Право та державне управління. 2010. № 1. С. 44–55.

129. Проневич О. С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз: монографія. Харків, 2011. 509 с.

130. Кононов А. М. Теоретические основы организации муниципальных

органов охраны общественного порядка в Российской Федерации: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2000. 364 с.

131. Капітонова Н. В. Муніципальні органи правопорядку та правоохоронні органи: аспекти співвідношення. *Jurnalul Juridic National: Teorie si Practica*. 2017. № 2 (24). С. 22–26.

132. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 р. № 3781-XII URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> (дата звернення: 23.05.2016).

133. Закон України «Про демократичний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р. № 975-IV URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/975-15> (дата звернення: 23.05.2016).

134. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964-IV URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення: 23.05.2016).

135. Ткач І. В. Поняття органу державної влади у контексті статей 1173 – 1175 Цивільного кодексу України. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. 2 (27). С. 18–23.

136. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ, 2003. 384 с.

137. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель: монографія. Харків, 2009. 596 с.

138. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. – 3-є вид., допов. і переробл. Київ, 2012. 524 с.

139. Хамула П. І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Харків, 2016. 21 с.

140. Боняк О. В. Орган охорони правопорядку України: зміст поняття, його обсяг і різновиди. *Науковий вісник Львівського державного університету*

внутрішніх справ. 2015. № 2. С. 37–48.

141. Молдован В. В. Правоохоронні органи. Курс лекцій: навч. посіб. Київ, 1998. 160 с.

142. Захарова О. С., Ковальський В. С. Суд, правоохоронні та правозахисні орган України. Київ, 2007. 352 с.

143. Мельник М. І., Хавронюк М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність: навч. посіб. Київ, 2002. 576 с.

144. Музичук О. М. Особливості правоохоронних органів у державі як об'єкта контролю. Право і Безпека. 2011. № 2 (39). С. 80 – 89.

145. Тацій В. Щодо визначення поняття та системи правоохоронних органів у концепції внесення змін до Конституції України (концептуальні підходи). Доповідь Комісії Конституційної Асамблеї з питань правоохоронної діяльності. Вісник Конституційної Асамблеї. 2013. № 1. С. 286–293.

146. Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 23.05.2016).

147. Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 р. № 2232-XII URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2232-12> (дата звернення: 25.05.2016).

148. Закон України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р. № 3855-XII URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3855-12> (дата звернення: 25.05.2016).

149. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ» від 24 квітня 1996 р. № 456 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=456-96-%EF> (дата звернення: 25.05.2016).

150. Рішення Харківської міської ради Харківської області «Про створення комунального підприємства «Муніципальна охорона» від 25 листопада 2009 р. № 268/09 URL: <http://www.city.kharkov.ua/uk/document/pro-stvorenniya-komunalnogo-pidpriyemstva-munitsipalnaohorona-40264> (дата

звернення: 25.05.2016).

151. Рішення Київської міської ради «Про утворення в місті Києві місцевої міліції» від 27 грудня 2005 р. № 624/3085 URL: <http://www.kmr.gov.ua/decreed.asp> (дата звернення: 25.05.2016).

152. Рішення виконавчого комітету Львівської міської ради «Про затвердження Положення про управління муніципальної дружини Львівської міської ради та його структури» від 27 жовтня 2006 р. № 1236 URL: <http://www8.cityadm.lviv.ua> (дата звернення: 25.05.2016).

153. Звіт про роботу управління муніципальної дружини за 2015 рік URL: <http://city-adm.lviv.ua/public-information/offices/upravlinnia-munitsypalnoi-druzhyny/zvity> (дата звернення: 25.05.2016).

154. Рішення Луцької міської ради «Про створення Управління муніципальної поліції Луцької міської ради» від 25 липня 2007 р. № 16/14 URL: <http://www.lutsk.ua> (дата звернення: 25.05.2016).

155. Рішення Луцької міської ради «Про затвердження структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів» від 30 грудня 2010 р. № 3/6 URL: <http://www.lutsk.ua> (дата звернення: 25.05.2016).

156. Додаток до Рішення Луцької міської ради «Положення про Відділ муніципальної дружини Луцької міської ради» від 27 січня 2011 р. № 5/31 URL: <http://www.lutsk.ua/prozatverdzhennya-polozhennya-pro-viddil-municipalnoyi-druzhini-luckoyimiskoyi-radi> (дата звернення: 25.05.2016).

157. Додаток до Рішення Луцької міської ради «Положення про Департамент муніципальної поліції Луцької міської ради» від 30 липня 2015 р. № 76/143 URL: <http://www.lutsk.ua/prozatverdzhennya-polozhennya-pro-viddil-municipalnoyi-druzhini-luckoyimiskoyi-radi> (дата звернення: 25.05.2016).

158. Рішення Житомирської міської ради «Програма сприяння забезпеченню безпеки життєдіяльності, благоустрою, законності та громадського порядку в м. Житомирі на період 2008 – 2012 років» від 21 листопада 2007 р. № 418 URL: <http://ztrada.gov.ua/index.php?laws=>

1&page_num= 31&&page_num=34/ (дата звернення: 25.05.2016).

159. Рішенням міської ради Ужгорода «Положення про управління муніципальної поліції» від 21 березня 2008 р. URL: <http://rada-uzhgorod.gov.ua> (дата звернення: 25.05.2016).

160. Рішення Тернопільської міської ради «Положення про управління муніципальної поліції» від 12 липня 2013 р. № 6/35/1 URL: <http://www.rada.te.ua/strukturni-pidrozdil/10339.html> (дата звернення: 25.05.2016).

161. Рішення Сумської міської ради «Про створення комунального підприємства «Муніципальна охорона» Сумської міської ради» від 27 липня 2011 р. № 671-МР URL: <http://www.meria.sumy.ua> (дата звернення: 25.05.2016).

162. Рішення Сумської міської ради «Про Положення про управління «Інспекція з благоустрою міста Суми» від 17 грудня 2014 р. № 3831 URL: <http://www.meria.sumy.ua/index.php.newsid=40179> (дата звернення: 25.05.2016).

163. Рішення Івано-Франківської міської ради «Про створення комунального підприємства «Муніципальна інспекція з благоустрою» від 25 грудня 2015 р. № 68-2 URL: <http://www.mrada.if.ua/> (дата звернення: 25.05.2016).

164. Проект статуту комунального підприємства «Муніципальна варта» URL: <http://www.mrada.if.ua/> (дата звернення: 25.05.2016).

165. Рішення Вінницької міської ради «Статут комунального підприємства «Муніципальна поліція» від 29 березня 2013 р. № 1216 URL: <http://www.vmr.gov.ua> (дата звернення: 25.05.2016).

166. Рішення міського голови Дніпропетровська «Статут комунального підприємства «Муніципальна гвардія» від 15 червня 2011 р. URL: <http://files.dniprorada.gov.ua/> (дата звернення: 25.05.2016).

167. Рішення Мукачівської міськради «Про створення Управління муніципальної поліції Мукачівської міської ради» від 26 грудня 2014 р. URL : file:///C:/Users/Downloads/statut_municipali.pdf (дата звернення: 25.05.2016).

168. Звіт про пророблену роботу Мукачівського міського комунального підприємства «Муніципальна поліція» за період з 1 жовтня 2015 р. до 1 жовтня

2016 р. URL: <https://mukachevo-rada.gov.ua/index.php/hromadianam/2016-07-05-07-32-59/zviti-pro-robotu-komunalnikh-pidpriemstv> (дата звернення: 25.05.2016).

169. Гудзь Т. І. Досвід організації та діяльності місцевої міліції (муніципальної поліції) в Україні. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. 2013. № 14. С. 222–225.

170. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні URL: <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/681/134> (дата звернення: 28.05.2016).

171. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник для студ. вищ. навч. закл. / За ред. С. Г. Серьогіної. Харків, 2005. 256 с.

172. Семко С. О. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис.... кандидата юрид наук: 12.00.02. Харків, 2011. 237 с.

173. Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник. Київ, 2004. 672 с.

174. Муніципальне право України: підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ, Юрінком Інтер, 2001. 352 с.

175. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / за ред. Я. Ю. Кондратьєва. Київ, 2003. 304 с.

176. Голунский С. А., Строгович М. С. Теория государства и права. Москва, 1940. 304 с.

177. Василенков П. Т. Органы советского государства. Москва, 1967. 230 с.

178. Петров Г. И. Сущность советского административного права / Отв. ред. О. С. Иоффе. Ленинград, 1959. 184 с.

179. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Харків, 2001. 415 с.

180. Формы государственного управления / отв. ред. Б. М. Лазарев. Москва, 1983. 149 с.
181. Державне управління: теорія і практика / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ, 1998. 432 с.
182. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підруч. для студ. вищих навч. закл. / за ред. С. Г. Серьогіної. Харків, 2005. 256 с.
183. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підруч. / І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв, В. О. Величко та ін. ; за ред. С. Г. Серьогіної. – 2-ге вид. переробл. та доповн. Харків, 2011. 360 с.
184. Проект Закону України «Про муніципальну варту» станом на 18 травня 2015 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua> (дата звернення: 28.05.2016).
185. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 28.05.2016).
186. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 28.05.2016).
187. Борденюк В. Методологічні основи співвідношення методів державного управління та методів здійснення місцевого самоврядування: правові аспекти. Вісник Академії правових наук України. 2004. № 3 (38). С. 53–65
188. Чукаева В. А. Государственное строительство и самоуправление Украины: учеб. пособ. Днепропетровск, 1999. 131 с.
189. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування: навч. посіб. Київ, 2000. 304 с.
190. Серьогін В. О., Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник / За заг. ред. Ю. М. Тодики. Харків, 2002. 672 с.
191. Свирский Б. М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: учеб. пособ. Харьков, 2001. 486 с.

192. Гнилорибов В. В., Тихонов В. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: навч. посіб. Луганськ, 2004. 376 с.
193. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ, 2007. 504 с.
194. Трачук П. А. Державне будівництво та місцеве самоврядування: навч. посіб. для студ. вищих навч. закл. Чернівці, 2007. 280 с.
195. Гудзь Т. І. Основи організації та діяльності муніципальної поліції у зарубіжних країнах: територіальні й матеріально-фінансові аспекти. Публічне право. 2015. Вип. 4. С. 84–92.
196. Шатіло В. Принципи діяльності державної влади і методи їх здійснення. Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. 2014. № 1 (99). С. 66–70.
197. Адміністративне право: підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків, 2010. 624 с.
198. Серьогін В. О. Конституційне право України: навч. посіб. / Харків, 2010. 368 с.
199. Хомишин І. Ю. Методи правоохоронної діяльності громадських формувань органів місцевого самоврядування. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2008. № 3. С. 5–10.
200. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F9%E2%F0#Find> (дата звернення: 29.05.2016).
201. Тацій В. Шлях «спроб та помилок» надто дорого обходиться суспільству. Віче. 2005. № 9. С. 58–64.
202. Словник іншомовних слів / За ред. О. С. Мельничука. Київ, 1974. 775 с.
203. Кечекян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе: монография. Москва, 1958. 150 с.
204. Явич Л. С. Социалистический правопорядок: монография. Ленинград, 1972. 327 с.

205. Шейндлин Б. В. Сущность советского права. Правоведение. 1962. № 2. С. 145–147.

206. Лукашова О. Социальное государство и защита прав граждан в условиях рыночных отношений URL: <http://revolution.allbest.ru> (дата звернення: 02.06.2016).

207. Скакун О. Ф. Теорія держави та права (Енциклопедичний курс): підручник Харків, 2006. 776 с.

208. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 02.06.2016).

209. Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р. № 1835-III URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1835-14> (дата звернення: 02.06.2016).

210. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-III URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 02.06.2016).

211. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/539/97-вр> (дата звернення: 02.06.2016).

212. Указ Президента України «Про утворення місцевої міліції» від 22 січня 2001 р. № 29/2001 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/29/2001> (дата звернення: 02.06.2016).

213. Постанова Кабінет Міністрів України «Про затвердження Положення про місцеву міліцію» від 10 серпня 2004 р. № 1013 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1013-2004-п> (дата звернення: 02.06.2016).

214. Валуйко О. М. Адміністративно-правовий статус працівників муніципальної міліції в Україні: проблеми становлення. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Т. 2. Вип. 1. С. 171–176.

215. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення

Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> (дата звернення: 02.06.2016).

216. Порівняльна таблиця до проекту Закону України «Про муніципальну варту» URL: <http://komzakonpr.rada.gov.ua/uploads/documents/31457.pdf>

217. Гудзь Т. І. Проблеми та перспективи розвитку місцевої міліції (муніципальної поліції) в умовах реформування територіальної організації публічної влади в Україні. Форум права. 2011. № 4. С. 154–161 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_4_27 (дата звернення: 05.06.2016).

218. Орлов В. А. Правовий статус муніципальної міліції в Україні: проблеми та перспективи. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2014. № 1. С. 91–95.

219. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади концепції розвитку законодавства України. Право України. 1996. № 8. С. 3–6.

220. Сіренко В. Ф., Ющик О. І. Законодавство і закон (методологічні підходи до визначення ефективності законодавства). Вісник Академії правових наук України. 1994. № 2. С. 13–22.

221. Бурчак Ф. Г. Роль і значення кодифікації законодавства в розбудові правової системи України. Українське право. 1994. № 1. С. 12–16.

222. Риндюк В. І. Удосконалення законодавства та його співвідношення з найбільш близькими правовими явищами. Юридичний науковий електронний журнал. 2015. № 4. С. 35–38.

223. Риндюк В. І. Удосконалення законодавства: поняття, форми. Правова держава. 2011. Вип. 22. С. 191–198.

224. Погорелов Є. В. Загальнотеоретичні питання про форми удосконалення законодавства. Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». 2007. Том 20 (59). № 1. С. 22–27.

225. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г. Г. Динис, Т. О. Карабін, Я. В. Лазур

та ін; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М. В. Савчина. Ужгород, 2015. 216 с.

226. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р.
URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 05.06.2016).

227. Указ Президента України «Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік» від 7 грудня 2016 р.
№ 545/2016 URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/545/2016> (дата звернення: 05.06.2016).

228. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности: монография. Москва, 1999. 288 с.

229. Кушнерев В. В. Муниципальная служба Российской Федерации и обеспечение охраны общественного порядка: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.02. Санкт-Петербург, 2001. 159 с.

230. Река В. А. Поліцейські органи деяких зарубіжних країн та порядок їх фінансування. Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. 2007. Вип. 37. С. 480–488.

231. Сидорчук Л. А. Місцеве самоврядування у сфері забезпечення правопорядку (національний та міжнародний досвід): монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Київ, 2009. 220 с.

232. Проневич О. С. Моделі управління поліцією: аналіз зарубіжного досвіду. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2009. № 1. С. 145–176.

233. Загуменна Ю. О. Місце та роль органів місцевого самоврядування та муніципальної поліції у забезпеченні публічної безпеки: зарубіжний досвід. Матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 17 трав. 2016 р.). Харків, 2016. С. 72–76.

234. Астапенко П. Н. Конституционно-правовые основы деятельности полиции (милиции) стран Европейского Союза и Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2009. 516 с.

235. Астапенко П. Н. Конституционно-правовые основы деятельности полиции (милиции) стран Европейского Союза и Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ): автореф. дис. на соис. науч. степени докт. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». Москва, 2009. 60 с.

236. Загуменна Ю. О. Органи внутрішніх справ України як суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Харків, 2012. 264 с.

237. Chandler J. A. Local Government Today. Politics today. Third ed. UK, Manchester & New York. Manchester University press, 2001. 344 p.

238. Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву. Санкт-Петербург, 1908. 196 с.

239. Харвей Д., Худ К. Британское государство / Пер.: Т. Л. Ветвинская, Л. А. Ветвинский. Москва, 1961. 388 с.

240. Ежевский Д. О. Британская муниципальная полиция в системе органов государства и местного самоуправления. Право и политика. 2005. № 6 (66). С. 8–31.

241. Крылов Б. С. Полиция Великобритании: Основные черты организации и деятельности: учеб. пособ. Москва, 1974. – 48 с.

242. Матюхіна Н. П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління: монографія / За ред. О. М. Бандурки. Харків, 2001. 131 с.

243. Капітонова Н. В. Становлення муніципальної поліції Великобританії. Часопис Київського університету права. 2016. Вип. 3. С. 417–427.

244. Болотина Е. В. Муниципальная полиция Франции: проблемы определения правового статуса и места в государственной полицейской системе. Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2006. № 2 (30). С. 75–81.

245. Андреященко Т. П. Полиция Франции, реформы полицейского управления 60-80-х годов и проблемы общественного порядка: автореф. дис. на соис. науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право, муниципальное право». Москва, 1990. 19 с.

246. Князев В. В., Самохин Б. М. Жандармерия и военная полиция некоторых зарубежных государств: аналитический обзор. Москва, 1996. 265 с.

247. Панов А. В. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України: монографія. Ужгород, 2015. 272 с.

248. Капітонова Н. В. Місце в державній поліцейській системі муніципальної поліції Франції. Державо і право: серія право. 2016. Вип. 73. С. 172–183.

249. Закон Латвийской Республики «О Полиции» от 4 июня 1991 г. URL: http://www.pravo.lv/likumi/49_zop.html (дата звернення: 10.06.2016).

250. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 02.06.1993 aasta URL: <http://www.estlex.ee/tasuta/?id=7&aktid=8874&fd=1&leht=1> (дата звернення: 10.06.2016).

251. Tallinna Munitsipaalpolitsei Ameti põhimäärus URL: <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=106542&redid=117502&f=41> (дата звернення: 10.06.2016).

252. Гудзь Т. І. Організаційно-правові основи діяльності муніципальної поліції в країнах Балтії. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2013. № 23. Ч. 1., Т. 1. С. 124–128.

253. Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата звернення: 10.06.2016).

254. Законопроект Российской Федерации «О муниципальной полиции в Российской федерации» от 14 октября 2014 г. URL: <https://openpolice.ru/pages/reform/municipalnaya-miliciya-v-rossii-da-ili-net/proekt-federalnogo-zakona-o-municipalnoj-milicii-v-rossijskoj-fe/> (дата звернення: 10.06.2016).

255. Когут Я. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевої міліції: дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07. Львів, 2008. 264 с.

256. Журавський В. Питання реформи місцевого самоврядування в Україні. Право України. 2005. № 11. С. 24–27.

257. Колпаков В. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. Київ, 2004. 527 с.

258. Чуприна О. В. Адміністративна відповідальність за порушення права на інформацію: дис. ... кандидата юрид. наук. спец.: 12.00.07. Київ, 2013. 174 с.

ДОДАТКИ

Додаток 1

Анкета

для проведення опитування громадян України за темою
дисертаційного дослідження

Шановний респонденте, кафедрою теорії держави та права Національної академії внутрішніх справ досліджується теоретико-правова характеристика муніципальної поліції в структурі органів публічної влади.

Просимо Вас дати відповіді на поставлені запитання. Позначте, будь ласка, зрозумілим знаком порядковий номер однієї чи кількох обраних відповідей, які, на Вашу думку, є правильними або в передбачених випадках письмово викладіть власні міркування. Зміст анкети Ви можете доповнити своїми зауваженнями та пропозиціями, які поряд із Вашими відповідями матимуть для нас важливе значення. Результати опитування будуть використані в наукових цілях і під час розробки теоретико-практичних рекомендацій з удосконалення чинного законодавства України. Тому звертаємося до Вас із проханням дати відповіді за можливістю на всі питання.

Дякуємо за співпрацю!

1. Ваш вік:

- ☐ а) до 30 років;
- ☐ б) від 31 до 35 років;
- ☐ в) від 36 до 40 років;
- ☐ г) від 41 до 45 років;
- ☐ д) від 46 до 55 років;
- ☐ ж) понад 55 років.

2. Ваша освіта:

- ☐ а) вища неюридична;
- ☐ б) вища юридична;

- ☐ в) вища юридична та неюридична;
- ☐ г) середня.

3. Чи вважаєте Ви досконалим вітчизняне законодавство, що регулює суспільні відносини у сфері забезпечення правопорядку:

- ☐ а) так;
- ☐ б) ні;
- ☐ в) складно відповісти.

4. Чи покращиться ситуація із забезпеченням правопорядку з появою муніципальної поліції:

- ☐ а) так;
- ☐ б) ні;
- ☐ в) складно відповісти.

5. Чи є необхідність децентралізації правоохоронної функції:

- ☐ а) так;
- ☐ б) ні;
- ☐ в) складно відповісти.

6. Чи сформований у державі ефективний інституційно-правовий механізм забезпечення правопорядку:

- ☐ а) так;
- ☐ б) ні;
- ☐ в) складно відповісти.

7. Чи потребує Україна допомоги міжнародного співтовариства у сфері забезпечення правопорядку:

- ☐ а) так;
- ☐ б) ні;
- ☐ в) складно відповісти.

8. Які заходи має здійснити держава задля вдосконалення забезпечення правопорядку:

- ☐ а) вдосконалити деліктне законодавство;
- ☐ б) покращити кадрову політику в органах правопорядку;

☐ в) створити муніципальну поліцію;

☐ г) інше: _____.

9. Як часто порушується правопорядок на території Вашого органу місцевого самоврядування:

☐ а) жодного разу;

☐ б) часто (більше 10 разів);

☐ в) рідко (менше 10 разів).

10. Чи звертались Ви до органів правопорядку в разі порушення останнього:

☐ а) так;

☐ б) ні.

11. Чи несли відповідальність особи за порушення правопорядку:

☐ а) так;

☐ б) ні;

☐ в) невідомо.

12. Чи не було повторного порушення правопорядку цими ж особами після понесення ними відповідальності:

☐ а) так;

☐ б) ні;

☐ в) невідомо.

13. Які, на Ваш погляд, причини порушення правопорядку:

☐ а) низький рівень правової культури;

☐ б) неефективна діяльність органів правопорядку;

☐ в) відсутність адекватних превентивних заходів забезпечення правопорядку;

☐ г) складно відповісти.

14. Чи є необхідність створення муніципальної поліції:

☐ а) так;

☐ б) ні;

☐ в) складно відповісти.

15. Яка, на Ваш погляд, має бути основна функція муніципальної поліції:

- ☐ а) охорона правопорядку;
- ☐ б) попередження правопорушень у сфері підтримки правопорядку;
- ☐ в) обслуговування населення територіальної громади.

16. Чи мають право працівники муніципальної поліції застосовувати заходи фізичного впливу до правопорушників?

- ☐ а) так;
- ☐ б) ні;
- ☐ в) складно відповісти.

17. Кому має бути підконтрольною та підзвітною муніципальна поліція в Україні:

- ☐ а) Міністерству внутрішніх справ;
- ☐ б) Національній поліції;
- ☐ в) органу місцевого самоврядування.

Додаток 2

Результати анкетування

Досвід багатьох держав світу свідчить, що формування муніципальної поліції у структурі виконавчих органів місцевого самоврядування позитивно впливає на підвищення ефективності забезпечення правопорядку. На теперішній час забезпечення останнього здійснюється насамперед низкою органів правопорядку. Однак, зважаючи на право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення, все більше органів місцевого самоврядування ініціюють створення власних муніципальних органів, основною функцією яких є підтримка правопорядку.

З метою вивчення якісних показників рівня забезпечення правопорядку муніципальними органами було здійснено експертне опитування 200 громадян України, на території проживання яких утворено та функціонують муніципальні підрозділи з підтримки правопорядку.

При дослідженні якісних і кількісних показників рівня забезпечення правопорядку муніципальною поліцією в Україні було враховано вік, освіту, місце роботи та стаж роботи респондентів.

На думку осіб, які взяли участь в анкетуванні, вітчизняне законодавство, що регулює суспільні відносини у сфері забезпечення правопорядку, є недостатньо досконалим (63 %). Водночас респонденти зазначили, що ситуація покращилась із забезпеченням правопорядку з появою муніципальної поліції (76 %). Саме тому респонденти підтримали необхідність децентралізації правоохоронної функції в державі (65 %).

Однак більшість осіб, які взяли участь в анкетуванні, зазначили, що в державі відсутній ефективний інституційно-правовий механізм забезпечення правопорядку (64 %) через відсутність досконалого деліктного законодавства (25 %) та муніципальної поліції (36 %), а також некваліфікованість працівників органів правопорядку (38 %). Не менш вагомим чинником, який негативно впливає на незадовільний рівень забезпечення правопорядку є латентність

правопорушень у цій сфері, адже здебільшого в разі порушення правопорядку громадяни України до органів правопорядку не звертались (86 %), попри те, що 74 % респондентів зауважили, що правопорядок на території органу місцевого самоврядування порушувався більше 10 раз.

Серед основних причин порушення правопорядку респонденти визнали низький рівень правової культури населення (35 %), неефективну діяльність органів правопорядку (28 %) і відсутність адекватних превентивних заходів забезпечення правопорядку (35 %). Лише 8 % респондентів зазначили, що порушники правопорядку були притягнуті до юридичної відповідальності. Стосовно того чи не було повторного порушення правопорядку цими ж особами після понесення ними відповідальності лише 34 % осіб надали стверджувальну відповідь.

При цьому 64 % респондентів також зауважили, що Україна потребує допомоги міжнародного співтовариства у сфері забезпечення правопорядку, а також 78 % є прихильниками створення муніципальної поліції. 46 % респондентів анкетування підтримують позицію, що основною функцією муніципальної поліції є попередження правопорушень у сфері підтримки правопорядку, 32 % – акцентують увагу на сервісній функції (функції обслуговування). Водночас 74 % респондентів вважають, що муніципальна поліція в Україні має бути підконтрольною та підзвітною винятково органу місцевого самоврядування, а не Міністерству внутрішніх справ чи Національній поліції.

Отже, за результатами дослідження зроблено такі висновки. Тривалий час суспільні відносини у сфері забезпечення правопорядку були врегульовано значною кількістю нормативно-правових актів різної юридичної сили. Попри це, вітчизняне законодавство в цій сфері є недостатньо досконалим. Позитивно на стан забезпечення правопорядку вплине створення та функціонування муніципальної поліції, що буде підконтрольною та підзвітною органу місцевого самоврядування та здійснюватиме адекватну превентивну діяльність щодо недопущення порушень у сфері підтримки правопорядку.

Додаток 3

Компоненти теоретичної моделі побудови муніципальної поліції

№	Завдання	Функції	Підрозділ
1.	забезпечення соціального обслуговування та правил благоустрою	– охорона пам'ятників історії і культури, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників; – забезпечення дотримання правил архітектури та містобудування; – контроль за забезпеченням благоустрою; – охорона правил розміщення зовнішньої реклами, правил торгівлі, дотримання правил розміщення та функціонування малих архітектурних форм, самовільного будівництва і зміни фасадів та споруд; – контроль за санітарним станом міста, попередження	підрозділ соціального обслуговування та забезпечення благоустрою

		забруднення території, знищення чи пошкодження зелених насаджень, пошкодження покриття доріг, тротуарів і прибудинкових територій; контроль та забезпечення виконання земельного та природоохоронного законодавства на території конкретної громади, недопущення самовільного зайняття земельних ділянок; – протидія стихійної торгівлі	
2.	– здійснення адміністративних стягнень; – забезпечення виконання рішень органу місцевого самоврядування у сфері підтримки правопорядку	– профілактика правопорушень; – виконавча-інформаційна діяльність; – надання окремих видів допомоги та захисту членам територіальної громади в разі різних	підрозділ підтримки громадського порядку

		надзвичайних ситуацій чи карантинних заходів; – підтримка громадського порядку в зонах відпочинку громадян; – сприяння діяльності інших органів публічної влади у сфері забезпечення правопорядку	
3.	забезпечення громадського порядку на дорогах і правил дорожнього руху	– контроль дотримання правил і порядку перевезення пасажирів і вантажів у громадському муніципальному транспорті; – охорона громадського муніципального транспорту; – забезпечення дотримання правил паркування автотранспорту; – сприяння дотриманню	підрозділ муніципального транспорту

		громадського порядку на дорогах, а також правил дорожнього руху	
--	--	--	--

Додаток 4

Акти впровадження результатів дисертаційної роботи

ЗАТВЕРДЖУЮ

Державний секретар Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України



О.Ю. ПЕРЕВЕЗЕНЦЕВ

04 2017 р.

АКТ

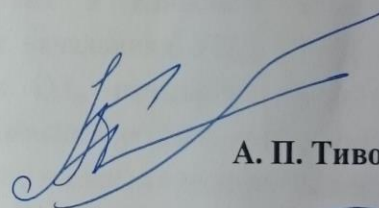
**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
ад'юнкта кафедри теорії держави та права Національної академії
внутрішніх справ Капітонової Наталії Володимирівни на тему:
“Муніципальна поліція в структурі органів публічної влади: теоретико-
правове дослідження” у законотворчу діяльність**

Комісія у складі: директора департаменту стратегічного розвитку сектору оборони та безпеки Мінекономрозвитку Тивончука А. П., заступника директора юридичного департаменту – начальника управління правового забезпечення економічної політики Мінекономрозвитку Савчук О. Л., заступника директора юридичного департаменту – начальника відділу правового забезпечення зовнішньоекономічної діяльності Мінекономрозвитку, кандидата юридичних наук Лініченка Д. В., заступника начальника управління правового забезпечення економічної політики – начальника відділу правового забезпечення реального сектору економіки Мінекономрозвитку Максимчук Г. Є. склала даний акт про те, що наукові положення дисертаційного дослідження ад'юнкта кафедри теорії держави та права Національної академії внутрішніх справ Капітонової Наталії Володимирівни на тему: "Муніципальна поліція в структурі органів публічної влади: теоретико-правове дослідження" за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень були подані у вигляді обґрунтованих пропозицій щодо фінансування та матеріально-технічного забезпечення до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.,

Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року та до проектів Закону України «Про міліцію місцевого самоврядування» від 19 червня 2000 року № 6104, Закону України «Про міліцію місцевого самоврядування» № 2364 від 31 жовтня 2002 року, Закону України «Про місцеву поліцію» від 13 березня 2009 року № 4199.

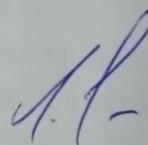
Вважаємо, що положення дисертаційного дослідження Капітонової Наталії Володимирівни на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук є актуальним, мають необхідний теоретичний рівень, практичне значення та характеризуються науковою новизною і можуть бути враховані Міністерством економічного розвитку і торгівлі України у процесі вдосконалення чинного законодавства України.

Директор департаменту
стратегічного розвитку сектору
оборони та безпеки Мінекономрозвитку



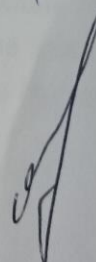
А. П. Тивончук

Заступник директора юридичного
департаменту – начальник управління
правового забезпечення економічної
політики Мінекономрозвитку



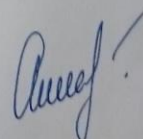
О. Л. Савчук

Заступник директора юридичного
департаменту – начальник відділу правового
забезпечення зовнішньоекономічної
діяльності Мінекономрозвитку



Д. В. Лініченко

Заступник начальника управління
правового забезпечення економічної
політики – начальник відділу
правового забезпечення реального сектору
економіки Мінекономрозвитку



Г. Є. Максимчук

ЗАТВЕРДЖУЮ**Заступник начальника
ГУНП в Київській області
полковник поліції
Р.С. Козьяков****АКТ**

**про впровадження у практичну діяльність Національної поліції матеріалів
дисертаційного дослідження ад'юнкта кафедри теорії держави та права
Національної академії внутрішніх справ Капітонової Наталії
Володимирівни на тему: "Муніципальна поліція в структурі органів
публічної влади: теоретико-правове дослідження»**

Комісія у складі: начальника УПД ГУНП в Київській області підполковника поліції Пожара А.А., заступника начальника УПД ГУНП в Київській області підполковника поліції Бугая О.І., начальника відділу планування спеціальних заходів УПД ГУНП в Київській області полковника поліції Мосійчука Б.А., склала даний акт про те, що матеріали дисертаційного дослідження ад'юнкта кафедри теорії держави та права Національної академії внутрішніх справ Капітонової Наталії Володимирівни на тему: "Муніципальна поліція в структурі органів публічної влади: теоретико-правове дослідження» за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень – можуть бути впровадженні у практичну діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України, а саме для використання у практичній діяльності, а також під час проведення занять в системі службової підготовки.

**Начальник УПД ГУНП
в Київській області
підполковник поліції**

А.А. Пожар

**Заступник начальника УПД ГУНП
в Київській області
підполковник поліції**

О.І. Бугай

**Начальник відділу планування
спеціальних заходів УПД ГУНП
в Київській області
полковник поліції**

Б.А. Мосійчук

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор
Національної академії
внутрішніх справ
доктор юридичних наук,
професор
С.Д. Гусарєв



2017

АКТ

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
ад'юнкта кафедри теорії держави та права НАВС Капітонової Наталії
Володимирівни на тему: "Муніципальна поліція в структурі органів
публічної влади: теоретико-правове дослідження" в освітній процес та
у науково-дослідну діяльність Національної академії внутрішніх справ**

Комісія у складі: завідувача кафедри теорії держави та права, кандидата юридичних наук, доцента Завального А.М. (голова комісії); заступника начальника відділу організації науково-дослідної роботи, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Калиновського О.В. та т.в.о. завідувача докторантури та аспірантури Варваринця В.І. склала даний акт про те, що результати дисертаційного дослідження ад'юнкта кафедри теорії держави та права Національної академії внутрішніх справ Капітонової Наталії Володимирівни на тему: "Муніципальна поліція в структурі органів публічної влади: теоретико-правове дослідження" за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень, впроваджені в освітній процес та науково-дослідну діяльність академії.

1. Матеріали дисертаційного дослідження Капітонової Н.В. використовуються при підготовці та проведенні лекцій, семінарських і практичних занять зі здобувачами вищої освіти, мають належний науковий рівень та вагоме практичне значення при викладенні навчальних дисциплін: "Теорія держави та права", "Сучасні національні правові системи", а також у рамках підвищення кваліфікації працівників оперативних підрозділів згідно з затвердженими МВС України навчальними програмами Національної академії внутрішніх справ.

2. Результати дисертаційного дослідження Капітонової Н.В. відображені у науково-дослідних матеріалах для здобувачів вищої освіти, де в якості джерел рекомендовані такі публікації:

1. Капітонова Н.В. Місце в державній поліцейській системі муніципальної поліції Франції / Н.В. Капітонова // Держава і право. – № 73. – С. 172-185

2. Капітонова Н.В. Становлення муніципальної поліції Великобританії / Н.В. Капітонова // Часопис Київського університету права. – №3. – 2016. – С. 417-421

3. Kapitonova N. Police activities management in Great Britain and France / N. Kapitonova // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – № 4 (101). – 2016. – С. 234-243

4. Капітонова Н.В. Типологія сучасних національних систем і тенденції їх розвитку / Н.В. Капітонова // Правоохоронна та правозахисна діяльність поліції в умовах формування громадянського суспільства в Україні [текст]: матеріали Загальноакадемічної підсумкової науково-практичної конференції (Київ, 9 квітня 2016 р.). – Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. – С. 57-61

5. Капітонова Н.В. Соціальний контроль як принцип діяльності муніципальної поліції / Н.В. Капітонова // Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрямки його вдосконалення [текст]: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. (Одеса, 14-15 травня 2016 р.) – Одеса: Причорноморська фундація права. – 2016. – С. 9-13

6. Капітонова Н.В. Поліція в демократичній державі / Н.В. Капітонова // Реформування інститутів права: теоретичні та практичні підходи [текст] Збірник матеріалів круглого столу «Філософсько-правова концепція правового простору». – Київ. – 2016. – С. 111-114

7. Капітонова Н.В. Функції правоохоронних органів / Н.В. Капітонова // Кафедра теорії держави і права: етапи становлення та перспективи розвитку [текст]: матеріали науково-теоретичної конференції (Київ, 2 червня 2016 року). – Київ. – 2016. – С. 98-103

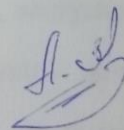
3. Зазначені праці підтвердили високий науково-теоретичний рівень, практичну доступність і свою актуальність, а також були використані у науково-дослідній роботі профільних кафедр, наукових лабораторій.

Голова комісії:

Завідувач кафедри теорії

держави та права,

кандидат юридичних наук, доцент



А.М. Завальний

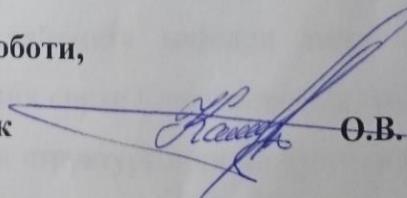
Члени комісії:

Заступник начальника відділу

організації науково-дослідної роботи,

кандидат юридичних наук,

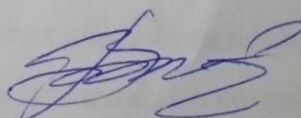
старший науковий співробітник



О.В. Калиновський

Т.в.о. завідувача

докторантури та аспірантури



В.І. Варваринець

Додаток 5

Список публікацій здобувача за темою дисертації,
в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Капітонова Н. В. Становлення муніципальної поліції Великобританії. *Часопис Київського університету права*. 2016. Вип. 3. С. 417–420.

2. Капітонова Н. В. Місце в державній поліцейській системі муніципальної поліції Франції. *Держава і право: Збірник наукових праць. Серія Юридичні науки*. 2016. Вип. 73. С. 172–183.

3. Kapitonova N. Police activities' management in Great Britain and France: comparative analysis. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2016. Вип. 4 (101). С. 234–243.

4. Капітонова Н. В., Харченко Н. П. Муніципальна поліція: плюралізм наукових підходів. *Держава та регіони: Серія «Право»*. 2017. Вип. 1. С. 14–18.

5. Капітонова Н. В. Форми діяльності муніципальної поліції України. *Держава та регіони: Серія «Право»*. 2017. Вип. 2. С. 4–8.

6. Капітонова Н. В. Муніципальні органи правопорядку та правоохоронні органи: аспекти співвідношення. *Jurnalul Juridic National: Teorie si Practica*. 2017. № 2 (24). С. 22–26.

7. Капитонова Н. В. Теоретическая модель построения муниципальных органов правопорядка в Украине. *Leges Se Viata*. 2017. № 5/2 (305). С. 59–62.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Капітонова Н. В. Типологія сучасних національних систем і тенденції їх розвитку. *Правоохоронна та правозахисна діяльність поліції в умовах формування громадянського суспільства в Україні: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 9 квіт. 2016 р.)*. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 57–61.

9. Капітонова Н. В. Поліція в демократичній державі. *Реформування інститутів права і держави: теоретичні та практичні підходи: матеріали міжнар. юридич. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Київ, 20 квіт. 2016 р.)*. Київ, 2016. С. 111–114.

10. Капітонова Н. В. Соціальний контроль як принцип діяльності муніципальної поліції. *Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 14–15 жовт. 2016 р.). Одеса: Причорноморська фундація права. 2016. С. 9–13.

11. Капитонова Н. В. Муниципальная полиция Украины: современное состояние и пути усовершенствования. *Актуальные вопросы современной юридической науки: теория, практика, методика*: материалы междунар. заочн. научн. конф. (г. Могилев, 19 мая 2017 г.). Могилев: Могилев. институт МВД, 2017. С. 214–217.

12. Капітонова Н. В. Функції правоохоронних органів. *Правоохоронна діяльність: історія, сучасний стан, перспективи розвитку (присвячена пам'яті видатного науковця О.Ф. Граніна)*: матеріали наук.-практ. конф. (м. Київ, 2 черв. 2016 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 166–168.