

МУНІЦИПАЛЬНА ПОЛІЦІЯ: ДОСВІД КРАЇН ЄС ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті визначено стан правового врегулювання муніципальної поліції в Україні та деяких країнах Європейського Союзу. Проаналізовано порядок формування, структуру і компетенцію муніципальної поліції в деяких країнах ЄС у цілях удосконалення діяльності українських правоохоронних органів.

Ключові слова: муніципальна поліція, місцеве самоврядування, компетенція, структура, повноваження.

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування є однією з умов існування демократичної держави, яке полягає у здатності громадян вирішувати питання місцевого значення. Дане право впливає із права кожного громадянина брати участь в управлінні державою, що гарантується ст. 5 та ст. 38 Конституції України [1], і є природним правом жителів певної території.

Незважаючи на законодавче закріплення місцевого самоврядування, воно й досі за своєю природою залишається доволі слабким в політичному, економічному та інших аспектах. В Україні вже зараз проходить реформа децентралізації, мета якої – надання більших повноважень територіальним громадам в особі їх органів і посадових осіб. В контексті цього доцільним була б передача органам місцевого самоврядування певних функцій з охорони правопорядку шляхом надання права на створення власних правоохоронних органів – муніципальних поліцій.

Метою даної роботи є дослідження досвіду деяких країн Європейського Союзу щодо діяльності муніципальної поліції та визначення перспективи її впровадження в Україні.

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

Виклад основного матеріалу. Перш за все, слід зазначити, що дослідженням теми муніципальної поліції та різних аспектів її діяльності займалися наступні вчені: Н. В. Капітонова, Н. П. Матюхіна, В. А. Орлов, Н. В. Харченко та ін.

Спочатку з'ясуємо поняття «муніципальна поліція». Так, наприклад, С. Петков визначає муніци-

пальну поліцію як «правоохоронний орган, підпорядкований місцевим державним органам, персонал якого надає правоохоронні послуги населенню» [2, с. 65]; А. Сергєєв оперує поняттям «муніципальна міліція» та визначає його як «озброєний підрозділ, який утворюється органами місцевого самоврядування за спільним поданням місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, погоджений із Міністерством внутрішніх справ України, для забезпечення охорони прав і свобод громадян та громадського порядку, на території села, селища, міста» [2, с. 62]; А. Губанов визначає муніципальну поліцію як «поліцейські формування, утворені органами місцевого самоврядування будь-яких територіальних одиниць, в тому числі і мегаполісів» [2, с. 61] тощо.

Ураховуючи вищезазначене, можна надати наступне визначення муніципальній поліції: це орган, що утворюється відповідною територіальною громадою через органи місцевого самоврядування, діє на підставах і в порядку, визначеними законом, здійснює повноваження щодо забезпечення правопорядку на території відповідної громади.

Для того, щоб визначити перспективи впровадження муніципальної поліції в Україні, необхідно проаналізувати досвід деяких європейських країн.

Республіка Польща. Так, в Польщі муніципальна поліція називається муніципальною охороною і регулюється відповідним Законом «Про муніципальну охорону» від 29 серпня 1997 р. [3]. Даним законом визначається *порядок формування* муніципальної охорони. Так, муніципальна охорона створюється відповідним органом місцевого самоврядування за

погодженням із воєводським командиром поліції. Якщо після того, як воєводського командира було проінформовано про намір створити муніципальну охорону, не було надано відповіді протягом 14 діб, то орган місцевого самоврядування може сам створити муніципальну охорону. Діяльність муніципальної охорони координується мером після консультації з територіально-компетентним провінціальним командиром поліції. За діяльністю муніципальної служби здійснює контроль орган місцевого самоврядування, воєвода, Міністерство внутрішніх справ [3]. Таким чином, можна констатувати, що муніципальна охорона підзвітна і підконтрольна як відповідному органу місцевого самоврядування, так і воєводам разом із Міністерством внутрішніх справ.

До **повноважень** муніципальних служб належать:

- захист миру та порядку в громадських містах;
- управління транспортом у межах, встановлених Правилами дорожнього руху;
- допомога в ліквідації техногенних, стихійних лих, інших локальних загроз;
- захист муніципальних об'єктів;
- співробітництво з організаціями та іншими службами з метою захисту громадського порядку під час проведення публічних зборів і заходів;
- доставка нетверезих осіб до виверзенику чи за місцем проживання, якщо ці особи дають підстави для скандалу в громадському місці, знаходяться в обставинах, що погрожують їх життю чи здоров'ю або погрожують життю чи здоров'ю інших осіб;
- участь у заходах, спрямованих на запобігання правопорушенням і злочинам;
- контроль за дотриманням правил відвідування лісу;
- контроль за відловом безпритульних тварин;
- контроль за власниками домашніх тварин щодо їх обов'язкової вакцинації [3] тощо.

Однак, повноважень у муніципальної охорони менше, ніж у національної поліції. Так, муніципальна охорона не може здійснювати арешти, проводити слідчі дії, одна має права виписувати штрафи за деякі правопорушення.

Щодо спеціальних засобів, то співробітники муніципальної охорони мають право на носіння та застосування таких засобів: гумові дубинки, наручники, сльозогінний газ та електрошокери. Зброю мати та застосовувати можуть лише ті співробітники, що беруть участь в охороні муніципальної власності або в супроводі цінностей. Співробітники, що патрулюють вулиці, зброї не мають.

Структура. Структура муніципальної охорони залежить безпосередньо від населеного пункту. У Польщі є навіть такі підрозділи муніципальної охорони, до складу якої входять менше 10 співробіт-

ників. У Варшаві ж, наприклад, відповідно до Статуту муніципальної служби [4], даний орган очолюється командиром, який призначається мером міста після консультації з командиром Варшавської поліції. Командир безпосередньо підконтрольний меру. У командира також є 3 заступники, кожний з яких відповідає за певну сферу діяльності муніципальної служби. До складу муніципальної служби Варшави також входять декілька регіональних відділів, спеціалізований відділ, відділ охорони оточуючого середовища, відділ логістики та інші.

Латвійська Республіка. Сучасну поліцію Латвії представляють наступні її структурні елементи: Державна поліція, поліція безпеки, міська (муніципальна) та портова поліція [5]. У Латвії основу правового регулювання діяльності муніципальної поліції складають Закони «Про поліцію» та «Про самоврядування» [6; 7]. Ст. 19 Закону «Про поліцію» передбачає, що муніципальна поліція створюється самоврядуванням відповідної адміністративно-територіальної одиниці [5].

Компетенція. До повноважень цього органу законом відносяться:

- профілактика порушень закону;
- охорона і конвоювання осіб, затриманих і заарештованих за адміністративні правопорушення;
- контроль за виконанням затверджених самоврядуванням правил, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність, а також накладення штрафів за порушення цих правил;
- сприяння державній поліції і поліції безпеки в гарантуванні громадської безпеки і боротьбі зі злочинністю;
- запобігання прямим загрозам, якщо особа, що знаходиться у житлі чи поблизу нього, може заподіяти шкоду життю або здоров'ю особи, що захищається, до розгляду судом питання щодо тимчасового захисту від насильства [6].

При чому одне місцеве самоврядування може передавати іншому усі з цих повноважень, крім пункту 4. Якщо самоврядування не створює муніципальну поліцію, то її функції виконує Державна поліція.

Муніципальні поліцейські мають ряд прав на рівні з державними поліцейськими (однак не всі права), серед яких, наприклад, право перевірки документів у осіб, що підозрюються у порушенні закону; право затримувати військовослужбовців, що порушили закон, і передавати їх Національним збройним силам; затримувати транспортний засіб і проводити його огляд, якщо є підстави вважати, що водій порушив правила дорожнього руху чи транспортний засіб використовується для здійснення правопорушення та ряд інших [6].

Муніципальні поліцейські також мають власну форму одягу, яка затверджується Міністром внутрішніх справ.

Порядок формування і структура. Склад відповідної муніципальної поліції затверджується місцевим самоврядуванням, до складу цього органу можуть входити: начальник, його заступник, старші інспектори, інспектори і молодші інспектори, а також старші поліцейські, поліцейські і молодші поліцейські. Загальний контроль за діяльністю поліції Латвійської Республіки здійснює Кабінет Міністрів, міністр внутрішніх справ та органи місцевого самоврядування в межах їх компетенції. Відповідно до Глави 8 Закону «Про поліцію» право контролю за додержанням законності органами поліції належить Генеральному прокурору Республіки та підлеглим йому прокурорам [5].

Республіка Чехія. Основу діяльності муніципальної поліції в Чехії складає Закон «Про муніципальну поліцію» від 6 грудня 1991 р. та законодавство у сфері адміністративних правопорушень [8].

Порядок формування та структура. Муніципальна поліція утворюється рішенням відповідного муніципалітету та очолюється або мером, або іншою особою, що є членом муніципалітету, яку уповноважує відповідна муніципальна рада. Так, наприклад, до керівництва муніципальної поліції у місті Прага входять Директор Празької палати депутатів, Заступник секретаря муніципалітету та заступник міністра економіки. Структуру муніципальної поліції у Празі складає 15 департаментів та Центральний оперативний центр. Для того, щоб стати муніципальним поліцейським необхідно мати відповідний сертифікат, що видається Міністерством внутрішніх справ. Міністерство також здійснює загальний нагляд за муніципальною поліцією, перевіряє професійну компетентність службовців поліції [9].

Два муніципалітети також можуть укласти між собою договір щодо делегування повноважень муніципальної поліції від одного муніципалітету до іншого.

Компетенція. До основних повноважень муніципальної поліції закон відносить:

- сприяння захисту і безпеці людей і майна;
- нагляд за дотриманням загальнообов'язкових нормативно-правових актів та муніципальних правил;
- участь в обсязі, передбаченому законодавством, у нагляді за безпекою дорожнього руху;
- контроль за дотриманням чистоти в громадських місцях;
- розкриває правопорушення, що дозволяються муніципалітетом;
- надає Міністерству внутрішніх справ за його запитом дані про муніципальну поліцію для статистичного обліку тощо [8].

У виключних випадках (для забезпечення безпеки особи чи майна або для запобігання масовим заворушенням, бойовим діям чи іншим актам, що суттєво підривають суспільний порядок) муніципальним поліцейським дозволяється використовувати спеціальні засоби, такі як: слізогінний газ, електрошокер, наручники, службову зброю та інші.

Проаналізувавши досвід деяких країн Європейського Союзу щодо формування та діяльності муніципальної поліції, можна зробити певні пропозиції щодо впровадження відповідного органу в Україні.

Правова основа. Перш за все, для забезпечення діяльності муніципальної поліції необхідна розробка і прийняття відповідного закону про муніципальну поліцію. Поряд з тим необхідно внести зміни до Закону України «Про Національну поліцію», зокрема до Розділів I (Загальні положення), III (Система поліції та статус поліцейських), IV (Повноваження поліції) [10], що вказуватиме на розподіл повноважень між муніципальною і національною поліцією, до ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11], що передбачають серед повноважень місцевого самоврядування можливість створення власних органів з охорони правопорядку, а також до Глави 17 Кодексу України про адміністративні правопорушення [12] та надати можливість муніципальній поліції притягати до адміністративної відповідальності осіб, що вчинили певні правопорушення (наприклад, порушення правил паркування транспортних засобів, правил благоустрою і т.д.).

Порядок формування та організація. Ураховуючи досвід європейських країн, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11] слід закріпити, що створення муніципальної поліції є правом, а не обов'язком відповідної територіальної громади. Відповідний орган повинен створюватися відповідною місцевою радою, яка одночасно б встановлювала його структуру. Законодавчо також треба визначити можливість створення спільної муніципальної поліції одразу декількома територіальними громадами, а у разі не створення муніципальної поліції її функції повинна виконувати Національна поліція.

Ураховуючи українські реалії, начальник відповідної муніципальної поліції та його заступники повинні призначатися місцевою радою з обов'язковим погодженням з керівником обласного управління Міністерства внутрішніх справ для того, щоб муніципальна поліція не перетворювалась у «карманну армію» [13] місцевої влади. Необхідним також є наявність у керівника та його заступників досвіду роботи в правоохоронних органах щонайменше п'ять років, що буде виступати гарантією професіоналізму. Для інших працівників муніципальної поліції (крім керівних посад) можна встановити ті ж вимоги, що

і до працівників Національної поліції, а саме громадянство України, 18 років, володіння державною мовою та повна загальна середня освіта.

Для забезпечення незалежності муніципальної поліції від приватних інтересів місцевої влади Міністерство внутрішніх справ повинно здійснювати загальний нагляд за діяльністю муніципальної поліції та у разі необхідності відкликати керівника з посади.

Форма муніципальної поліції, посвідчення поліцейського та жетон повинні затверджуватися відповідним наказом Міністра внутрішніх справ.

Компетенція. До компетенції муніципальної поліції слід віднести:

- забезпечення громадського порядку та безпеки;
- охорона об'єктів комунальної власності;
- патрулювання населених пунктів з метою виявлення правопорушень;
- контроль за дотриманням правил благоустрою;
- сприяння діяльності Національній поліції у сфері запобігання злочинам, допомога в їх розкритті;
- контроль у межах, встановлених законом, за дотриманням Правил дорожнього руху, зокрема щодо правильного паркування транспортних засобів;
- доставка нетверезих осіб, що знаходяться в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння до витверезнику чи за місцем проживання, якщо їх дії порочать людську гідність або становлять небезпеку громадському порядку;
- винесення постанов про накладення санкцій за вчинення певних адміністративних правопорушень та складання протоколів про адміністративні правопорушення та передача їх на розгляд адміністративним комісіям тощо.

Висновок. В контексті необхідності впровадження муніципальної поліції в Україні, в роботі було

проаналізовано досвід трьох країн-членів Європейського Союзу – Польщі, Латвії та Чехії щодо правового врегулювання організації діяльності муніципальної поліції та помічено певні закономірності, серед яких, зокрема, утворення виключно органом місцевого самоврядування, можливість передачі повноважень муніципальної поліції, наявність значного обсягу повноважень і прав поліцейських, затвердження міністерством єдиного зразку форми муніципальних поліцейських тощо. Також були помічені й певні розбіжності, серед яких особливості порядку формування, структури, компетенції муніципальної поліції.

Виходячи з аналізу європейського досвіду, нами були сформульовані пропозиції щодо впровадження муніципальної поліції в Україні як органу місцевого самоврядування з забезпечення правопорядку, що знайшли своє відображення в електронних петиціях до Верховної Ради України та Президента України [14; 15]. Слід зауважити, що дані пропозиції формувалися з урахуванням певних національних особливостей. Так, зокрема, начальник відповідної муніципальної поліції та його заступники повинні призначатися місцевою радою з обов'язковим погодженням з керівником обласного управління Міністерства внутрішніх справ, а у разі необхідності Міністерство внутрішніх справ повинно мати можливість відкликати керівника муніципальної поліції з посади для забезпечення незалежності муніципальної поліції від приватних інтересів місцевої влади.

У цілому ж, муніципальна поліція повинна стати не органом, що існує для захисту інтересів місцевої еліти, а органом, який буде підвищувати довіру населення до правоохоронних органів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Закон № 254к/96-ВР від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст. 141.
2. Капітонова Н. В. Муніципальна поліція в структурі органів публічної влади: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 236 с.
3. Закон Республіки Польща «Про муніципальну охорону». URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19971230779>.
4. Статут муніципальної служби Варшави. URL: <https://strazmiejska.waw.pl/straz-miejska/akty-prawne/ustawa.html>.
5. Солнцева Х. В., Сливна В. А. Щодо адміністративно-правового статусу органів поліції Латвійської республіки. *Право та інновації*. 2018. № 4 (24). С. 69–75.
6. Закон Латвійської Республіки «Про поліцію». URL: http://www.pravo.lv/likumi/49_zop.html.
7. Закон Латвійської Республіки «Про місцеве самоврядування». URL: http://www.pravo.lv/likumi/20_zos.html.
8. Закон Республіки Чехії «Про муніципальну поліцію». URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-553>.
9. Муніципальна поліція Праги. URL: <https://www.mppraha.cz>.
10. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

12. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>.
13. ТРК Круг «Муниципальная стража – карманная армия Труханова. URL: <http://krug.com.ua/news/31529>.
14. Електронна петиція до Верховної Ради України «Створення в Україні муніципальної поліції». URL: <https://itd.rada.gov.ua/services/petition/index/5226>.
15. Електронна петиція до Президента України «Створення в Україні муніципальної поліції» №22/051338-еп. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/51338>.

REFERENCES

1. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon # 254k/96-VR vid 28.06.1996. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Supreme Council of Ukraine*. 30. St. 141 [in Ukrainian].
2. Kapitonova N. V. (2017). Munitsypalna politsiia v strukturi orhaniv publichnoi vlady: teoretyko- pravove doslidzhen-nia. *Candidate's thesis*. Kyiv, 236 s. [in Ukrainian].
3. Zakon Respubliky Polshcha «Pro munitsypalnu okhoronu». URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19971230779> [in Ukrainian].
4. Statut munitsypalnoi sluzhby Varshavy. URL: <https://strazmiejska.waw.pl/straz-miejska/akty-prawne/ustawa.html> [in Ukrainian].
5. Solntseva Kh. V., Slyvna V. A. (2018). Shchodo administratyvno-pravovoho statusu orhaniv politsii Latviiskoi re-spubliky. *Pravo ta innovatsii – Law and Innovations*, 4 (24), 69–75 [in Ukrainian].
6. Zakon Latviiskoi Respubliky «Pro politsiiu». URL : http://www.pravo.lv/likumi/49_zop.html [in Ukrainian].
7. Zakon Latviiskoi Respubliky «Pro mistseve samovriaduvannia». URL: http://www.pravo.lv/likumi/20_zos.html [in Ukrainian].
8. Zakon Respubliky Chekhii «Pro munitsypalnu politsiiu». URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-553> [in Ukrainian].
9. Munitsypalna politsiia Prahy. URL: <https://www.mppraha.cz> [in Ukrainian].
10. Pro Natsionalnu politsiiu: Zakon Ukrainy vid 02.07.2015 # 580-VIII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> [in Ukrainian].
11. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 # 280/97-VR. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
12. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia vid 07.12.1984. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10> [in Ukrainian].
13. TRK Kruh «Munytysypalnaia strazha – karmannaia armyia Trukhanova. URL: <http://krug.com.ua/news/31529> [in Ukrainian].
14. Elektronna petytsiia do Verkhovnoi Rady Ukrainy «Stvorennia v Ukraini munitsypalnoi politsii». URL: <https://itd.rada.gov.ua/services/petition/index/5226> [in Ukrainian].
15. Elektronna petytsiia do Prezydenta Ukrainy «Stvorennia v Ukraini munitsypalnoi politsii» #22/051338-ep. URL : <https://petition.president.gov.ua/petition/51338> [in Ukrainian].

СОЛНЦЕВА К. В.,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и административной деятельности Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

ЩЕГЛАКОВ И. Э.,

студент международно-правового факультета 1 курса, 3 группы
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПОЛИЦИЯ: ОПЫТ СТРАН ЕС И ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ В УКРАИНЕ

В статье определено состояние правового регулирования муниципальной полиции в Украине и некоторых странах Европейского Союза. Проанализирован порядок формирования, структура и компетенция муниципальной полиции в некоторых странах ЕС в целях совершенствования деятельности украинских правоохранительных органов.

Ключевые слова: муниципальная полиция, местное самоуправление, компетенция, структура, полномочия.

SOLNTSEVA K. V.,

Juris Doctor, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Administrative Law and Administrative Activities of Yaroslav Mudryi National Law University

SCHEHLAKOV I. E.,

2-year student, group 3, International Law Faculty of Yaroslav Mudryi National Law University

MUNICIPAL POLICE: EXPERIENCE OF EU COUNTRIES AND PROSPECTS FOR ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE

Problem setting. The article deals with the legal regulation of the municipal police in Ukraine and in some countries of the European Union. The order of the formation, structure and competence of the municipal police in some EU countries are analysed in order to improve the activities of Ukrainian law enforcement agencies.

Target of research. The purpose of the study is to analyze the experience of some European Union countries regarding the activities of the municipal police and to determine the prospects for its implementation in Ukraine.

Analysis of recent researches and publications. The following scientists analyze the subject of the municipal police and various aspects of its activities in their researches: N. V. Kapitonova, N. P. Matiukhina, V. A. Orlov, N. V. Kharchenko and others.

Article's main body. Municipal police is a body formed by the respective territorial community through local self-government bodies, acts on the grounds and in the manner prescribed by law, exercises powers to ensure law and order in the territory of the community concerned. Having analysed the experience of such European Union countries as Poland, the Czech Republic and Latvia regarding the formation and operation of municipal police, it is possible to make certain proposals for the implementation of the relevant body in Ukraine. The appropriate body should be established by the appropriate local council, which would simultaneously establish its structure. It is also legally necessary to determine the possibility of establishing a joint municipal police at once by several territorial communities, and in case of not creating a municipal police; its function should be performed by the National Police. The competence of the municipal police should include: ensuring public order and security; protection of communal property objects; patrolling human settlements for the purpose of detecting offenses; control over observance of rules of improvement; assistance to the National Police in the field of crime prevention, assistance in their disclosure; control within the limits established by law, in compliance with the Rules of the road, in particular regarding the proper parking of vehicles; the delivery of drunk people who are in a state of alcohol, narcotic or other intoxication to the sobering-up station or at the place of residence, if their actions defame human dignity or pose a danger to public order; making decisions on imposition of sanctions for certain administrative offenses and drawing up protocols on administrative violations and transferring them for consideration to administrative commissions, etc.

Conclusions and prospects for the development. Based on the analysis of European experience, we have formulated proposals for the introduction of municipal police in Ukraine as a body of local self-government for ensuring law and order, reflected in electronic petitions to the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine. It should be noted that these proposals were formulated taking into account certain national characteristics. Thus, in particular, the head of the relevant municipal police and his deputies should be appointed by the local council with the obligatory agreement with the head of the regional administration of the Ministry of Internal Affairs, and if necessary, the Ministry of Internal Affairs should be able to withdraw the head of the municipal police from office to ensure the independence of the municipal police from private interests of local authorities.

In general, the municipal police should not become an organ that exists to protect the interests of the local elite, but an authority that will increase the people's trust in law enforcement agencies.

Keywords: municipal police, local self-government, competence, structure, powers.